

67.400  
M29

L. Pimen

Yaroslavl'

**М.В. Мархгейм**  
**О.Н. Полухин**  
**О.О. Товстуха**

Tver'

Moscow

Vicebsk

Smolensk

Tula

Ryazan'

**ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА  
И ГРАЖДАНИНА В СФЕРЕ  
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ:  
ОПЫТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ГОСУДАРСТВ  
ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ**  
**монография**



Kyiv

Zhytomyr

Kharkiv

Poltava

Lugansk

Vinnytsya

Dnipropetrovs'k

Donetsk

Kryvyi Rih

Mariupol'

REP. OF  
MOLDOVA

Mukolaviv

Chişinău

Bacau

**М.В. Мархгейм**

**О.Н. Полухин**

**О.О. Товстуха**

**ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА  
И ГРАЖДАНИНА В СФЕРЕ  
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ:  
ОПЫТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ГОСУДАРСТВ  
ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ**

монография

**Ростов-на-Дону, 2011**

УДК 342  
ББК 67.400

**M25**

**Авторы:**

**М.В. Мархгейм** – заведующая кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Национального исследовательского университета «БелГУ», доктор юридических наук, профессор;

**О.Н. Полухин** – первый заместитель губернатора Белгородской области, доктор политических наук, профессор;

**О.О. Товстуха** – преподаватель кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Национального исследовательского университета «БелГУ», кандидат юридических наук.

**Рецензенты:**

**Г.В. Мальцев**, член-корреспондент РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ;

**Г.А. Борисов**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ.

**Мархгейм М.В., Полухин О.Н., Товстуха О.О.**

**M25** Защита прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти: опыт Российской Федерации и государств Центральной и Восточной Европы: монография. – Ростов-на-Дону: Ростиздат, 2011. – 282 с.

**ISBN 978-5-7509-0716-8**

В монографии представлены результаты исследования проблем защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти России и иных государств Центральной и Восточной Европы. На основе анализа конституций названной группы стран, их правозащитного законодательства, правоприменительной практики представлен авторский взгляд на систему защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти Российской Федерации и государств Центральной и Восточной Европы, выявлены их общие и особенные черты.

Раскрыты такие механизмы защиты прав и свобод человека в сфере исполнительной власти, как парламентский контроль, внутрисистемный административный контроль и судебная защита прав и свобод человека и гражданина.

Для ученых, преподавателей, сотрудников органов государственной власти и органов местного самоуправления, депутатов, а также студентов и аспирантов юридических вузов и факультетов.

**ББК 67.400**

**ISBN 978-5-7509-0716-8**

# Содержание

	<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>4</b>
Глава I.	<b>КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В СФЕРЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ГОСУДАРСТВ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ</b>	<b>9</b>
§ 1.	Органы исполнительной власти в механизме реализации основных прав и свобод человека и гражданина в государствах Центральной и Восточной Европы	9
§ 2.	Конституционно-правовые основы защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти Российской Федерации и государств Центральной и Восточной Европы	44
§ 3.	Система защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти Российской Федерации и государств Центральной и Восточной Европы	84
Глава II.	<b>КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ОПЫТА ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В СФЕРЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ГОСУДАРСТВ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ</b>	<b>128</b>
§ 1.	Парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти	128
§ 2.	Внутрисистемный административный контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина	168
§ 3.	Судебная защита прав и свобод человека и гражданина от нарушений в деятельности органов исполнительной власти	216
	<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	<b>263</b>

## ВВЕДЕНИЕ

Обращение к исследованию проблем защиты прав человека в сфере исполнительной власти обусловлено тем обстоятельством, что в России и иных государствах Центральной и Восточной Европы в рамках продолжающихся с 90-х гг. XX в. государственно-правовых реформ реализуется политика, направленная на реализацию принципа правового государства. Императивом данной политики является провозглашение аксиологического предпочтения человека, его прав и свобод, а их признания, соблюдения и защиты – непреложными обязанностями государства. Конституционное закрепление данных постулатов обуславливает необходимость учреждения системы государственных гарантий обеспечения и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, включая систему действенных юридических механизмов предупреждения и пресечения нарушений прав и свобод человека и гражданина, а также восстановления нарушенных прав.

Другим направлением государственно-правовых реформ в Российской Федерации и иных государствах Центральной и Восточной Европы является реализация закрепленного в их конституциях принципа социального государства, что предполагает смещение «вектора» государственных функций, исходя из задачи обеспечения достойной жизни человека посредством осуществления социально-ориентированной политики. Это помимо прочего выражается в реализации государственных программ социальной помощи, использования налоговых механизмов, прямых социальных дотаций и иных инструментов в целях аккумуляции и перераспределения ресурсов. Это, в свою очередь, с неизбежностью приводит к усложнению функций ор-

ганов исполнительной власти, а также к возрастанию их влияния в механизмах государственной власти рассматриваемой группы государств. Одновременно увеличиваются риски ущемления прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти, которые наиболее разветвлены и максимально приближены к населению.

Поскольку одним из критериев эффективности государственной политики является обеспечение наиболее полной реализации прав и свобод человека и гражданина в деятельности государства, а наибольшая нагрузка в этой сфере падает именно на исполнительную власть в силу ее организационной специфики и ресурсных возможностей, в России и иных странах Центральной и Восточной Европы в конце XX – начале XXI вв. были учреждены новые механизмы восстановления прав и свобод человека и гражданина, нарушенных решениями или действиями (бездействием) органов исполнительной власти, а также совершенствование и активизация деятельности «традиционных» правозащитных институтов в сфере исполнительной власти.

Следует заметить, что в ряде государств Центральной и Восточной Европы уже имеется богатый опыт функционирования отдельных механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина от нарушений их органами исполнительной власти. Так, в Венгрии, Польше, Словакии, Чехии институциональные гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти действуют с конца 50-х – начала 60-х гг. XX в.<sup>1</sup> В Российской Федерации и других государствах Центральной и Восточной Европы также накоплен

---

<sup>1</sup> Они установлены, например, Законом Венгерской Республики No IV/1957 «Об административных процедурах», Административный кодексом Польской Республики 1960 г.

определенный опыт функционирования омбудсманов и иных специализированных механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти. Таким образом, к настоящему времени назрела необходимость подведения некоторых итогов защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти в названной группе стран, а также изучения тенденций их развития.

Осуществлению этого способствуют научные разработки российских и зарубежных авторов. Наиболее исследованным можно признать сегмент конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина, а также ее институциональных элементов. Весомый вклад в данную сферу юридических знаний внесли видные российские ученые – М.И. Абдуллаев, Ю.Е. Аврутин, Н.С. Бондарь, Г.Н. Комкова, И.А. Ледях, Е.А. Лукашева, Г.В. Мальцев, Т.Д. Матвеева, Н.И. Матузов, О.О. Миронов, А.С. Мордовец, И.В. Ростовщиков, М.С. Саликов, А.В. Стремоухов, Е.Е. Тонков, Б.С. Эбзеев Л.С. Явич и др.

Проблемы защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти в Российской Федерации были предметом исследования Н.Ю. Хаманевой, вопросы судебной защиты рассматривались также в научных трудах Е.В. Абросимовой, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, А.И. Измайлова, В.А. Лория, Е.Б. Лупарева, Н.Г. Салищевой, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова, Д.М. Чечота. Изучением института омбудсмана и реализации его полномочий в сфере исполнительной власти в Российской Федерации и ряде зарубежных стран занимались такие ученые, как А.С. Автономов, В.В. Бойцова, Л.В. Бойцова, И.С. Власов, О.В. Воробьев, В.А. Карташкин, Н.М. Касаткина, В.А. Маклаков, А.В. Но-

виков, А.Е. Новикова, А.Н. Соколов, А.Ю. Сунгуров, К.Б. Трумпель, др.

Значительный вклад в изучение проблем защиты прав и свобод человека и гражданина в отдельных государствах Центральной и Восточной Европы внесли зарубежные исследователи, в том числе: Б. Бауриг, И. Бижъяк, Д. Галлиган, Г. Галмаи, Е. Лентовска, Х. Люббердинк, Д. Малова, А. Мункаши, О.Ф. Скакун, В. Раш, Е. Старосьцяк, Р. Уитц, В. Цепл, Э. Цоллер, А. Шайо, И. Шольом, Зд. Чешейко-Сохацки и др.

Вместе с тем, комплексное сравнительно-правовое исследование проблем защиты основных прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти Российской Федерации и государств Центральной и Восточной Европы, представляет собой одно из слабо разработанных направлений в отечественной юридической науке. Восполнению наличествующих пробелов и служит данная монография.

В ней на основе сравнительно-правового анализа защиты основных прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти Российской Федерации и государств Центральной и Восточной Европы, представлены общие и особенные характеристики отдельных институтов защиты прав и свобод человека и гражданина, выявлены тенденции их развития в контексте мирового опыта деятельности национальных систем государственной защиты прав и свобод человека. Помимо этого уточнены место и роль органов исполнительной власти Российской Федерации и государств Центральной и Восточной Европы в механизме реализации основных прав и свобод человека и гражданина, рассмотрены конституционные основы их защиты в сфере исполнительной власти, выявлены общие тенденции их конкретизации в зако-



нодательстве данных государств, представлена система государственно-правовых институтов такой защиты, выявлены общие и особенные тенденции в ее развитии.

В работе также уделено внимание специфике парламентского контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации и государств Центральной и Восточной Европы, рассмотрены особенности их защиты со стороны органов исполнительной и судебной власти, а также предложены пути использования опыта защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти государств Центральной и Восточной Европы для совершенствования правозащитного законодательства России.

Особенностью данной монографии является широкий круг анализируемых конституционных актов государств Центральной и Восточной Европы (Беларуси, Болгарии, Венгрии, Латвии, Литвы, Македонии, Молдовы, Польши, Российской Федерации, Румынии, Словакии, Словении, Украины, Чехии, Эстонии); законодательных актов, закрепляющих статус, организацию и порядок функционирования органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также специализированных правозащитных институтов в данных государствах.

При подготовке исследования были использованы международные акты по правам человека универсального и регионального уровней: Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Конвенция о защите

прав человека и основных свобод 1950 г., Европейская социальная хартия 1961 г.

В работе также проанализированы правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, органов конституционного контроля государств Центральной и Восточной Европы, связанных с защитой прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти; итоговые решения судебных органов государств Центральной и Восточной Европы; статистические и аналитические материалы о деятельности омбудсманов государств Центральной и Восточной Европы по вопросам защиты основных прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти.

Авторы монографии полагают, что содержащиеся в ней теоретические выводы могут быть положены в основу совершенствования законодательства Российской Федерации, закрепляющего модель организации системы государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти, а также форм и методов ее функционирования. Результаты исследования могут быть использованы при дальнейшей научной разработке проблем защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и за рубежом.

Монографическое исследование предпринято с надеждой поспособствовать не только для углубления понимания сущности правового государства сквозь призму прав и свобод человека и гражданина, но и приближения состояния их реальной защищенности в деятельности органов исполнительной власти России.

**ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ  
ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА  
В СФЕРЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ  
ГОСУДАРСТВ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ**

**§ 1. Органы исполнительной власти в механизме реализации  
основных прав и свобод человека и гражданина в государствах  
Центральной и Восточной Европы**

Важнейшая роль в обеспечении основных прав и свобод человека и гражданина принадлежит государству и праву. Как правило, конституции государств Центральной и Восточной Европы в основах конституционного строя закрепляют обязанность государства признавать, соблюдать и защищать основные права и свободы человека и гражданина (ч. 2 § 8 Конституции Венгерской Республики от 18 августа 1949 г.<sup>1</sup>, ст. 2 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.<sup>2</sup>, ч. 1 ст. 5 Конституции Республики Словении от 23 ноября 1993 г.<sup>3</sup>, ст. 2 Конституции Чешской Республики от 16 декабря 1991 г.<sup>4</sup>, ст. 3 Конституции Украины от 28 июня 1996 г.<sup>5</sup>) либо закрепляют обязанность государственной власти «служить людям» (ч. 3 ст. 5 Конституции Литовской Республики от 25 октября 1992 г.<sup>6</sup>) или всем гражданам (ч. 2 ст. 2 Конституции Чешской Республики от 16 декабря 1991 г.).

---

<sup>1</sup> Конституция Венгерской Республики от 18 августа 1949 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 445-457.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

<sup>3</sup> Конституция Республики Словения от 23 декабря 1993 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 155-189.

<sup>4</sup> Конституция Чешской Республики от 16 декабря 1992 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 435-451.

<sup>5</sup> Конституция Украины от 28 июня 1996 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 356-370.

<sup>6</sup> Конституция Литовской Республики от 25 октября 1992 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 332-362.

В.Е. Чиркин, указывает, что конституции зарубежных государств, также как и Конституция России 1993 г., предусматривают разные способы осуществления основных прав. При явочном порядке для осуществления предусмотренных конституцией прав не нужно никаких дополнительных обращений к органам государства, можно непосредственно проводить собрание в закрытом помещении или опубликовать статью с критикой деятельности правительства. Регистрация в некоторых случаях при осуществлении явочного порядка использования конституционных прав носит по существу технический характер. Заявительный порядок предполагает заблаговременную, в предусмотренный законом срок, информацию государственных органов, а иногда предприятий, организаций, собственников (например, при забастовке) о намерении осуществить то или иное конституционное право. Несоблюдение этого условия влечет признание данной акции незаконной со всеми вытекающими отсюда последствиями. Для некоторых конституционных прав установлен разрешительный порядок. Они могут осуществляться только после получения разрешения от соответствующих органов государства или местного самоуправления. Подобные примеры уже приводились в связи с правом на уличные демонстрации. Регистрационный порядок предполагает, что осуществление конституционного права возможно только после регистрации. Режим судебных санкций применяется при явочном порядке. Своим конституционным правом можно воспользоваться свободно, но при злоупотреблении им, при нарушении закона наступает судебная ответственность<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Чиркин В.Е. Глава 4 Конституционно-правовой статус личности // Сравнительное конституционное право / Под общ. ред. В.Е. Чиркина. М., 2002. С. 166-167.

Особенность реализации конституционных прав и свобод заключается в том, что субъект постоянно должен пользоваться правами и свободами, например, жизнью, здоровьем, свободой, то есть благами, неотъемлемыми от него. Ему, как правило, не надо предпринимать активных усилий для достижения результатов, предусмотренных нормами конституции и международных договоров о правах и свободах, поскольку их осуществление выражается в определенном фактическом состоянии субъекта, который непрерывно пользуется благами, в виде прав и свобод и при этом само это пользование прямо не связано с действием или бездействием<sup>1</sup>. Именно таким способом конституционные права и свободы реализуются гражданами в общих правоотношениях между ними и государством.

Однако, зачастую, для реализации провозглашенных в конституции прав и свобод человека и гражданина требуется определенное содействие со стороны государства в целом, а также его органов. Конституции государств Центральной и Восточной Европы в различных формах закрепляют обязанность государства содействовать претворению в жизнь основных прав и свобод человека и гражданина. Так, в ряде конституций государств Центральной и Восточной Европы Конституции содержатся положения о том, что государство гарантирует права человека и гражданина, устанавливая специальные гарантии таких основополагающих конституционных прав как право на жизнь и достоинство (ч. 2 ст. 4 Конституции Республики Болгарии от 12 июня 1991 г.<sup>2</sup>; ч. 3 ст. 1

---

<sup>1</sup> См.: Рудинский Ф.М. Личность и социалистическая законность. Волгоград, 1976. С. 49.

<sup>2</sup> Конституция Республики Болгарии от 12 июня 1991 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Ожунькова. М., 2001. Т. 1. С. 381-434.

Конституции Румынии от 21 ноября 1991 г.<sup>1</sup>; ст. 3 Конституции Республики Хорватия от 22 декабря 1993 г.<sup>2</sup>), либо провозглашать обеспечение основных прав и свобод человека и гражданина в качестве целей государства (преамбула и ч. 1 ст. 2 Конституции Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г.<sup>3</sup>, преамбула Конституции Республики Македонии от 17 ноября 1991 г.<sup>4</sup>, преамбула и ч. 3 ст. 1 Конституции Республики Молдова от 29 июля 1994 г.<sup>5</sup>, преамбула Конституции Польской Республики от 2 апреля 1997 г.<sup>6</sup>).

Наличие конституционных норм, закрепляющих права и свободы человека и гражданина, а также обязанности государства обеспечить беспрепятственное пользование этими правами и свободами, вовсе не означает, что каждому гражданину автоматически гарантируется их реализация. Для этого требуется не только конституционное провозглашение прав и свобод человека и гражданина, но и их материализация - действительное получение того блага, которое составляет содержание данного права, т.е. его реализация. Так, в свое время Л.С. Явич писал: «право ничто, если его положения не находят своей реализации в деятельности людей и их организаций, в общественных отношениях. ... Нельзя понять

---

<sup>1</sup> Конституция Румынии от 21 ноября 1991 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 81-127.

<sup>2</sup> Конституция Республики Хорватия от 22 декабря 1990 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 435-476.

<sup>3</sup> Конституция Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г. // Конституции государств Европы. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 13-36.

<sup>4</sup> Конституция Республики Македонии от 17 ноября 1991 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 105-113.

<sup>5</sup> Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 548-576.

<sup>6</sup> Конституция Польской Республики от 2 апреля 1997 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 686-732.

право, если отвлечься от механизма его реализации в жизни общества»<sup>1</sup>.

В юридической литературе реализация прав и свобод человека и гражданина рассматривается как регламентированный правовыми нормами процесс, обеспечивающий каждому те материальные и духовные блага, которые лежат в основе принадлежащих ему субъективных прав, а также защиту этих прав от любых посягательств. Как конечный результат она означает достижение полного соответствия между требованиями норм и суммой фактически последовавших действий<sup>2</sup>.

Реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина носит достаточно сложный характер и имеет определенную структуру. Совокупность средств, обеспечивающих реализацию основных прав, их применение и действие составляют особый механизм перевода общих предписаний в индивидуальное поведение субъектов права, под которым понимается способ осуществления прав и свобод, то есть особым образом согласованные правомерные положительные действия человека и гражданина, всех обязанных и иных субъектов права, а также условия и факторы, влияющие на этот процесс. Вопрос о структуре механизма реализации прав граждан в юридической науке является дискуссионным. Так, иногда называют три составные части этого механизма: 1) обеспечение, являющееся предпосылкой осуществления прав граждан, 2) непосредственная реализация – фактическое претворение этих прав в жизнь; 3) защита,

---

<sup>1</sup> См.: Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1971. С. 201.

<sup>2</sup> См.: Лазарев В.В. Применение советского права. Казань, 1972. С. 6.

вступающая в действие при нарушении прав и направленный на их восстановление<sup>1</sup>.

Требует уточнения понятие «обеспечение», которое получило различное толкование в научной литературе. А.С. Мордовец рассматривает обеспечение прав и свобод человека и гражданина как особый социально-юридический механизм<sup>2</sup>. При этом «обеспечение» включает в себя всю систему политических, экономических, социальных, духовных, правовых и иных мер и условий, направленных на наиболее полное пользование человеком и гражданином социальными благами<sup>3</sup>. А.В. Стремоухов полагает, что главной целью функционирования социально-юридического механизма обеспечения основных прав и свобод является создание человеку и гражданину как носителю основных прав и свобод фактической возможности пользоваться указанными правами, удовлетворять законные интересы<sup>4</sup>.

Больше других в юридической науке встречается определение обеспечения прав и свобод человека и гражданина, данное Н.В. Витруком. «Под обеспечением конституционных прав и свобод, – пишет он, – понимается система их гарантирования, т.е. система общих условий и специальных (юридических) средств, которые обеспечивают их правомерную реализацию, а в необходимых случаях их охрану»<sup>5</sup>. И.В. Ро-

---

<sup>1</sup> См.: Пучкова М.В. Нормативные акты Совета Министров союзной республики в механизме реализации конституционных прав граждан // Советское государство и право. 1985. № 3. С. 123.

<sup>2</sup> См.: Мордовец А.С. Проблема эффективности социально-юридического механизма обеспечения прав человека и гражданина // Известия Вузов: Правоведение. 1996. № 4. С. 15-16.

<sup>3</sup> См., например: Григорян Л.А. Конституция СССР - правовая основа организации и деятельности органов внутренних дел // Конституционно-правовые основы организации и деятельности органов внутренних дел. М, 1982. С.13-14.

<sup>4</sup> См.: Стремоухов А.В. Правовая защита человека. СПб., 2007. С. 156.

<sup>5</sup> Витрук Н.В. Социально-правовой механизм реализации конституционных прав и свобод граждан // Конституционный статус личности в СССР. М., 1980. С 195-196.



стовщиков считает, что обеспечение прав и свобод личности в широком понимании есть создание наиболее благоприятных условий для их эффективной реализации<sup>1</sup>. В.Н. Бутылин определяет обеспечение конституционных прав и свобод граждан как создание государством и его органами условий и предоставлении возможностей для их реализации<sup>2</sup>.

Назначение гарантий состоит в том, что они призваны обеспечить такую возможно более благоприятную обстановку, в атмосфере которой записанные в конституциях и законах юридический статус личности и, особенно, ее права и свободы становились бы фактическим положением каждого отдельного человека и гражданина. Л.Д. Воеводин справедливо писал, что гарантии, таким образом, служат тем «надежным мостиком, который обеспечивает необходимый в основах правового статуса личности переход от общего к частному, от прокламируемой в законе возможности к действительности. ... Во всех предшествующих гарантиям элементах основ правового статуса личности последняя предстает как идеальная модель, в соответствии с которой должно формироваться юридическое и фактическое положение конкретного лица; для этого процесса нужны благоприятные условия, необходимы эффективные средства»<sup>3</sup>.

В.Е. Чиркин указывает, что в современной конституционной доктрине основной социально-экономической гарантией прав граждан считается обладание собственностью, что дает возможность человеку независимо осуществлять свои

---

<sup>1</sup> Ростовщиков И.В. Обеспечение прав и свобод личности в СССР. Саратов, 1988. С. 195-196.

<sup>2</sup> См.: Бутылин В.Н., Гэнчаров И.В., Барбин В.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (организационно-правовые аспекты). М., 2007. С. 211.

<sup>3</sup> См.: Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 250.

права, свободу выбора занятий; существование социального государства; все более массовый характер «среднего класса». Политические гарантии прав связываются с различными формами осуществления власти народа, особенно со свободными и регулярными выборами, проведением референдумов, разделением властей, многопартийностью, свободой оппозиции, с участием граждан в управлении. Важнейшей юридической гарантией является существование правового государства. В странах рыночной экономики (в том числе социально ориентированной), хотя в них есть детальное законодательство о медицине, муниципальном строительстве жилья, образовании и т.д., экономическим и политическим гарантиям в конституционном праве уделяется мало внимания, акцент делается на детально разрабатываемых юридических гарантиях<sup>1</sup>. Одной из действенных юридических гарантий конституционных прав и свобод является конкретизация конституционных норм в текущем законодательстве и подзаконных актах. Поскольку конституционные нормы о правах и свободах человека и гражданина носят весьма обобщенный характер, то для их наиболее полной реализации требуется их конкретизация в текущем отраслевом законодательстве. Для реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина необходимо законодательное определение порядка такой реализации, т.е. необходимо установить юридическую форму реализации прав и свобод. Она состоит в определенном (как правило, закрепленном нормами права) порядке использования ими своих прав и исполнения юридических обязанностей.

---

<sup>1</sup> См.: Чиркин В.Е. Глава 4 Конституционно-правовой статус личности // Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2002. С. 166.

Анализ конституционных актов государств Центральной и Восточной Европы показывает, что во всех них содержатся указания на то, что порядок и формы реализации основных прав и свобод устанавливается законами этих государств. Так, Конституция Республики Болгарии в ряде случаев специально указывает, что основания ограничения отдельных конституционных прав (права на свободу и личную неприкосновенность в ст. 30, права на неприкосновенность жилища в ст. 33, родительских прав в ст. 47) устанавливаются законом. В отношении иных конституционных прав (права избирать и быть избранными, права на референдум в ст. 42; свободы собраний в ст. 43, свободы союзов в ст. 44; права на вступление в брак в ст. 46; права на забастовку в ст. 50) Конституция Болгарии устанавливает, что порядок и условия из реализации устанавливаются законом. Конституция Латвийской Республики от 15 февраля 1922 г. в § 105 устанавливает, что законом может быть ограничено право частной собственности<sup>1</sup>; а Конституция Литовской Республики от 25 декабря 1992 г. ч. 2 ст. 23)<sup>2</sup> и Конституция Российской Федерации (ст. 35) – что право частной собственности охраняется законом. Интересно, что Конституция Венгерской Республики в ряде случаев устанавливает дополнительные гарантии, обеспечивающие качество законов, регулирующих права и свободы граждан, устанавливая, что такие законы должны приниматься в Государственном собрании (парламенте Венгрии) квалифицированным большинством голосов в 2/3 от числа депутатов. Например, такая гарантия установлена в

---

<sup>1</sup> Конституция Латвийской Республики от 15 октября 1922 г. // Конституции государств Европы, В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 308-316.

<sup>2</sup> Конституция Литовской Республики от 25 октября 1992 г. // Конституции государств Европы, В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 332-362.

отношении закона, обеспечивающего реализацию свободы передвижения (§ 58 Конституции Венгерской Республики), защиту персональных данных (§ 59 Конституции), свободы совести (§ 60), права на получение публичной информации (§ 61) и т.п. Таким образом, прямое действие конституции государства не снимает проблему полноты и качества законодательства<sup>1</sup>.

О.Н. Бондарь и И.Н. Плотникова выделяют ряд форм конкретизации в отраслевом законодательстве большинства основных прав: а) детализация основного права (определение его объема, содержания всех терминов, используемых при формулировании данного права, нормативное урегулирование всех способов его осуществления, необходимых ограничений данного права, гарантий его реализации и защиты); б) закрепление порядка возможных правомерных действий субъекта по приобретению, процедуре реализации и защиты данного права; в) установление обязанностей и функций государства и государственных органов, требуемых для реализации данного права, его защиты<sup>2</sup>. Для реализации права личности в большинстве случаев необходимо, чтобы нормы права указывали на юридические факты, с которыми связан их переход в стадию непосредственного пользования или исполнения. Отсутствие закрепления в законе юридических фактов (юридического состава) делает подчас невозможной реализацию лицом права или обязанности.

---

<sup>1</sup> См.: Колесников Е.В. Развитие и конкретизация российской Конституции как условие законности и эффективного правоприменения // Конституция Российской Федерации и современное законодательство: проблемы реализации и тенденции развития (к 10-летию Конституции России): Материалы Международной научно-практической конференции / Под ред. А.И. Демидова, В.Т. Кабышева. Саратов, 2003. С. 67-68.

<sup>2</sup> См.: Бондарь О.Н. Конституционное право на получение юридической помощи: сочетание материальных и процессуальных начал // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 11; Плотникова И.Н. Конституционное право человека и гражданина на предпринимательскую деятельность в России. Саратов, 2004. С. 64.

В процессе реализации конституционных прав и свобод гражданин соприкасается именно с органами исполнительной власти. Так, при реализации отдельных конституционных прав и свобод лицо само определяет порядок их реализации и организует их осуществление. Именно таким способом реализуются многие гражданские (личные) и политические права и свободы человека и гражданина, свободы совести, передвижения, право на выбор места пребывания и жительства, свободы слова, митингов, собраний, шествий и демонстраций и др. Такую форму реализации юридических прав личности можно условно назвать инициативной. Однако и в этом случае индивид уведомляет государственные органы (а именно, органы исполнительной власти о совершении каких-либо действий по реализации определенного конституционного права или свободы).

Существует и другая форма реализации конституционных прав и свобод – процессуально-правовая форма, предполагающая, что закон с той или иной степенью определенности предусматривает порядок реализации личностью своих прав и обязанностей. Здесь закон устанавливает известную алгоритмичность процесса реализации, его процедуру: последовательность поведения самого носителя права, а также содержание действий обязанных органов и лиц, направленных на достижение цели наиболее полного и точного использования права или исполнения обязанности. Указание в нормах права на процессуально-процедурный порядок реализации прав крайне важно, когда он зависит от действий не только самого носителя права, но и от других лиц и организаций, когда необходимо их взаимодействие, сотрудничество и помощь друг другу в рамках конкретных правоот-

ношений. Особенно это касается тех прав и свобод, в основе которых лежат определенные материальные блага и пользование которыми означает одновременно распределение последних между носителями данных прав (права на образование, на социальное обеспечение, на охрану здоровья и медицинскую помощь, в определенном смысле, и право на благоприятную окружающую среду). Это касается также тех прав, при реализации которых непосредственно затрагиваются общественные, коллективные интересы, когда необходимо гармоничное сочетание их с индивидуальным интересом личности (например, избирательных прав, свободы печати, права на объединение и др.). Отсутствие юридической регламентации процессуально-процедурных форм реализации прав и обязанностей подчас затрудняет их осуществление либо делает невозможным их реализацию.

Иногда процессуально-процедурная форма реализации конституционных прав и свобод включает правоприменительную деятельность компетентных органов публичной власти и должностных лиц. Такая деятельность необходима для того, чтобы наиболее полно гарантировать исполнение юридических обязанностей и использование прав, а также обеспечить государственный контроль за правильностью и точностью их осуществления. Акт применения означает по существу официальное признание перевода права или обязанности в стадию фактической реализации (использования или исполнения). При этом сама правоприменительная деятельность во всех своих видах (применение диспозиций и

санкций правовых норм) имеет всегда определенные процессуально-процедурные формы<sup>1</sup>.

Эффективность, быстрота и максимальная полнота положительной реализации прав, в особенности в случаях, где необходимо сотрудничество граждан и органов публичной власти, общественных объединений, во многом определяются тем, насколько рациональна процессуальная форма и ее регламентация. Совершенная и целесообразно налаженная процедурно-процессуальная форма усиливает гарантии реализации прав и свобод прав и свобод человека и гражданина<sup>2</sup>.

Поэтому, законодательное регулирование прав и свобод индивида, а также непосредственное действие конституционных положений не снимают необходимости в дальнейшей их конкретизации в подзаконных нормативных правовых актах органов исполнительной власти норм Конституции и законов, касающихся прав личности. В этой связи обеспечение прав и свобод человека в сфере исполнительной власти требует четкого правового закрепления не только статуса гражданина, но и соответствующих обязанностей органов исполнительной власти по его реализации и обеспечению, установления ответственности государственных служащих и органов исполнительной власти за нарушение прав и свобод индивида<sup>3</sup>.

Исполнительная власть – это самостоятельная и независимая ветвь государственной власти, имеющая универ-

---

<sup>1</sup> См., подробнее: Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 305-314.

<sup>2</sup> См.: Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. С. 210.

<sup>3</sup> См.: Бутылин В.Н., Гончаров И.В., Барбин В.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (организационно-правовые аспекты)... С. 217.

сальный, предметный и организующий характер, выраженная системой государственных органов исполнительной власти, наделенных государственно-властными полномочиями, главное назначение которой заключается в исполнении законов и их реализации определенными методами, предусмотренными законодательством<sup>1</sup>.

Исполнительная власть обладает рядом признаков, которые отличают ее от других видов власти. Она является самостоятельным и независимым видом государственной власти. Никакой другой орган государственной власти не вправе принимать на себя функции и полномочия, составляющие компетенцию органов исполнительной власти. Исполнительная власть имеет универсальный характер во времени и пространстве, осуществляясь постоянно и везде на всей территории государства. Этим исполнительная власть отличается от законодательной и судебной власти, которые могут функционировать периодически. Исполнительная власть носит подзаконный характер, поскольку государственные органы ее реализующие обязаны в своей деятельности руководствоваться исключительно законом. Существенный признак исполнительной власти усматривается и в ее предметном характере, который означает, что в отличие от законодательной и судебной исполнительная власть опирается на людские, материальные, финансовые ресурсы, обеспечивающие функционирование государства, обладает армией, органами безопасности, органами охраны правопорядка, другими государственными органами, обеспечивающими безопасность общества. Исполнительная власть – это сложное

---

<sup>1</sup> Горшкова Н.Г. Понятие и сущность механизма осуществления исполнительной власти // *Актуальные проблемы правопорядка: Сборник научных статей*. Вып. 5 / Под ред. А.И. Былева, Н.А. Духно. М., 2002. С. 69.



структурное государственное образование, которое представляет собой совокупность государственных органов, наделенных соответствующими полномочиями. Она носит организующий характер, имеет возможности применять для решения стоящих перед ней задач средства принуждения, должна быть легитимной и легальной<sup>1</sup>.

Система органов исполнительной власти неизбежно должна участвовать в осуществлении функций современного государства, которые, в свою очередь, нацелены на решение широкого круга государственных задач. Их выполнение (в первую очередь, реализация экономической и социальной функции, а также функции защиты прав и свобод человека и гражданина) позволит обеспечить нормальную жизнедеятельность личности, общества, государства.

М.А. Лапина относит к главным функциям исполнительной власти следующие:

а) определение стратегии развития страны на длительную перспективу, с учетом сложного комплекса актуальных и потенциальных факторов, внутренних и внешних;

б) обеспечение внешней и внутренней безопасности, суверенитета, единства и территориальной целостности, создание благоприятных внешних условий для развития страны;

в) защита прав и свобод граждан, обеспечение законности и правопорядка;

---

<sup>1</sup> См., подробнее: Козлов Ю.М. Исполнительная власть: сущность, функции // Вестник Московского университета. Сер. "Право". 1992. № 10; Керимов А.Д. Исполнительная власть в системе разделения властей // Гражданин и право. 2001. № 9; Стариков Ю.Н. Административная реформа: способствует ли она совершенствованию административно-правового регулирования? // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы научно-практической конференции. М., 2004; Тихомиров Ю.А. Административная реформа и правовое обеспечение государственного управления // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы научно-практической конференции. М., 2004.

г) определение целей социально-экономического развития страны, регулирование правовых и организационных основ хозяйственной деятельности, проведение необходимой инвестиционной, промышленной и научно-технической политики, эффективное управление государственной собственностью и формирование адекватной решаемым задачам денежно-кредитной, бюджетной и налоговой политики;

д) социальная деятельность, направленная на обеспечение нормального воспроизводства населения, общественную стабильность, формирование единого рынка труда, достижение определенных качественных характеристик "человеческого потенциала", соответствующих требованиям экономики XXI в.;

е) поддержание единого правового, экономического, социального и информационного пространства<sup>1</sup>.

Ю.Н. Стариков выделяет следующие основные функции современной исполнительной власти:

а) исполнительная (правоприменительная) функция, т.е. функция исполнения Конституции Российской Федерации, федеральных законов и законов субъектов РФ;

б) "правозащитная" функция, т.е. функция соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;

в) функция обеспечения законности и соблюдения конституционного порядка в стране;

г) охранительная (юрисдикционная) функция, означающая, что органы исполнительной власти законодательно наделены полномочиями по применению к юридическим и физическим лицам мер государственного (административно-

---

<sup>1</sup> См.: Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации. М., 2006. С. 51.

го) принуждения в случае, если указанными лицами нарушаются нормы законодательства<sup>1</sup>.

Д.Н. Бахрах, классифицируя функции исполнительной власти с позиций предметного подхода (по отраслевому принципу), особо выделяет функцию обеспечения безопасности личности, общества, государства, включающую обеспечение общественного порядка<sup>2</sup>.

В основе определения сущности исполнительной власти лежит принцип (теория) разделения властей. В настоящее время в государствах Центральной и Восточной Европы на основе концепции разделения властей и, как правило, закрепленных в конституциях и иных нормах права: парламент принимает законы; правительство (кабинет, совет министров) исполняет, проводит их в жизнь; суд разрешает возникающие в обществе споры, конфликты, применяет меры государственного принуждения. Содержание принципа разделения властей имеет организационный и функциональный аспекты. В целом реализация государственной власти, государственного управления происходит путем общепринятого функционального подхода, который включает принятие решения, его исполнение и осуществление соответствующего контроля над исполнением. В практическом воплощении данная теория представляет собой структурно-функциональную определенность каждого из высших органов власти, степень которой зависит от установленных нормами права полномочий того или иного субъекта государственной власти, а также от его реального функционирова-

---

<sup>1</sup> См.: Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М. 2002. С. 100-101.

<sup>2</sup> См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2000. С. 165-168.

ния в случае недостаточной регламентации его полномочий в нормах права<sup>1</sup>.

В функциональном плане принцип разделения властей проявляется в закреплённости статуса правительства в качестве высшего органа исполнительной власти<sup>2</sup>. Анализ положений конституций и законодательства государств Центральной и Восточной Европы, определяющих статус правительств (кабинетов и советов министров) как высших органов исполнительной власти соответствующих государств позволяет выделить следующие черты их организации и функционирования<sup>3</sup>:

а) правительство как высший орган исполнительной власти руководит политикой государства, осуществляет ее в соответствии с конституцией и законами (ч. 1 ст. 105 Конституции Республики Болгарии от 12 июня 1991 г.<sup>4</sup>; ч. 1 ст. 146 Конституции Польской Республики от 2 апреля 1997 г.<sup>5</sup>; ч. 1 ст. 101 Конституции Румынии от 21 ноября 1991 г.<sup>6</sup>; п. «i» ст. 119 Конституции Словацкой Республики от 1 сентября 1992 г. N 460/1992<sup>7</sup>) и несет ответственность за ее осуществление (ст. 4 Закона об устройстве Кабинета министров Лат-

---

<sup>1</sup> См., подробнее: Алебастрова И.Л. Правительства стран Восточной Европы постсоциалистического периода в системе разделения властей: конституционные модели // Исполнительная власть: сравнительно-правовое исследование / Отв. ред. В.В. Маклаков. М., 1995. С. 91-107.

<sup>2</sup> См.: Ковачев Д.А. Принцип разделения властей в государствах Восточной Европы // Исполнительная власть: сравнительно-правовое исследование / Отв. ред. В.В. Маклаков. М., 1995. С. 133-140.

<sup>3</sup> См., подробнее: Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире: основные тенденции. М., 2007. С. 404-410.

<sup>4</sup> Конституция Республики Болгарии от 12 июня 1991 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 381-434.

<sup>5</sup> Конституция Польской Республики от 2 апреля 1997 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 686-732.

<sup>6</sup> Конституция Румынии от 21 ноября 1991 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 81-127.

<sup>7</sup> Конституция Словакии (Словацкой Республики) от 1 сентября 1992 г. N 460/1992 Z.z. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 128-154

вийской Республики от 28 мая 2008 г.<sup>1</sup>; ст. 13 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 22 июля 2010 г.) "О Правительстве Российской Федерации"<sup>2</sup>);

б) правительство как высший орган исполнительной власти организует исполнение Конституции и законов, в том числе, издает подзаконные нормативные правовые акты (п. «б» ч. 1 и ч. 2 § 35 Конституции Венгерской Республики; ч. 4 ст. 20 Закона Республики Болгарии «О государственном управлении»<sup>3</sup>; п. 2 ст. 94 Конституции Литовской Республики от 25 октября 1992 г.<sup>4</sup>; ст. 107 Конституции Румынии; ст. 120 Конституции Словацкой Республики; ст. 4 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации"). При этом, одной из тенденций развития полномочий правительств в сфере обеспечения исполнения конституций и законов государств является расширение их правотворческих полномочий, наделение полномочиями издавать нормативные правовые акты, не только подзаконного характера, но и замещающие собой законы. Такими полномочиями наделены, к примеру, Правительство Венгерской Республики – для принятия чрезвычайных мер (ч. 3 § 35 Конституции Венгерской Республики), Кабинет Министров Латвийской Республики (ст. 32 Закона Латвийской Республики от 28 мая 2008 г. «Об устройстве Кабинета мини-

<sup>1</sup> Закон об устройстве Кабинета министров Латвийской Республики от 28 мая 2008 г. // Интернет-сайт Кабинета министров Латвийской Республики. <http://www.mk.gov.lv>.

<sup>2</sup> Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 22 июля 2010 г.) "О Правительстве Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

<sup>3</sup> Закон Республики Болгарии от 21 октября 1998 г. «О государственном управлении» / Republic of Bulgaria. Law for the Administration. October, 21st, 1998. // Интернет-сайт Совета Министров Республики Болгарии. <http://www.government.bg>.

<sup>4</sup> Конституция Литовской Республики от 25 октября 1992 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 332-362.

стров»<sup>1</sup>); Кабинет Министров Республики Молдова (ст. 106.2 Конституции Республики Молдова, ст.ст. 30.1, 30.2 Закона Республики Молдова от 31 мая 1990 г. №64-XII (в ред. от 4 мая 2010 г.) «О Правительстве»<sup>2</sup>), Правительство Румынии – при наличии специального указания в законе (ч. 3 ст. 107 Конституции Румынии);

в) правительство как высший орган исполнительной власти контролирует деятельность подчиненных ему органов исполнительной власти (ч. 4 § 35 Конституции Венгерской Республики; ст. 58 Конституции Латвийской Республики; п. 2 ст. 94 Конституции Литовской Республики; ст. 12 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»).

Полномочия правительств государств Центральной и Восточной Европы в сфере осуществления политики государства достаточно однородны. Поскольку деятельность правительства охватывает все сферы жизни общества, то наиболее традиционной является классификация его полномочий в зависимости от сфер общественной жизни – экономической, политической, социальной, культурной – в которых они осуществляются<sup>3</sup>. Данные полномочия правительств как высших органов исполнительной власти закреплены в конституциях и законах соответствующих государств.

---

<sup>1</sup> Закон Латвийской Республики от 28 мая 2008 г. «Об устройстве Кабинета министров» // Интернет-сайт Кабинета министров Латвийской Республики. <http://www.mk.gov.lv>.

<sup>2</sup> Закон Республики Молдова от 31 мая 1990 г. №64-XII (в ред. от 4 мая 2010 г.) «О Правительстве» // Интернет-сайт «Союзправинформ. Законодательство стран СНГ». <http://base.spinform.ru>.

<sup>3</sup> См., например: Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М., 2007. С. 410-416; Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. М., 1998. С. 317-321.

В сфере экономики правительства в государствах Центральной и Восточной Европы осуществляют управление экономическими процессами, в том числе:

а) разрабатывают основные направления социально-экономической политики государства, создают условия для свободного предпринимательства на основе рационального сочетания всех форм собственности, демократизации экономики, используя правовой механизм рыночной экономики (ст. 11 Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-З «О Совете Министров Республики Беларусь»<sup>1</sup>; п. «е» § 35 Конституции Венгерской Республики; п. 7.1. Декларации о деятельности Кабинета Министров Латвийской Республики<sup>2</sup>; п. 3 ст. 22 Закона Литовской Республики о правительстве от 19 мая 1994 г. № I-464. (в ред. от 3 июня 2010 г.)<sup>3</sup>, Резолюция Сейма Литовской Республики от 9 декабря 2008 г. о программе Правительства Литовской Республики<sup>4</sup>; ст. 91 Конституции Республики Македонии от 17 ноября 1991 г.; п. 2 ст. 3 Закона Республики Молдова «О Правительстве»; ч. 1 ст. 146 Конституции Польской Республики; ст. 2 Программы Правительства Румынии на 2009-2012 гг.<sup>5</sup>; ст. 14 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Фе-

---

<sup>1</sup> Закон Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-З «О Совете Министров Республики Беларусь» // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь. <http://www.pravo.by>.

<sup>2</sup> Декларация о деятельности Кабинета министров Латвийской Республики // Интернет-сайт Кабинета министров Латвийской Республики. <http://www.mk.gov.lv>.

<sup>3</sup> Закон Литовской Республики о правительстве от 19 мая 1994 г. № I-464. (в ред. от 3 июня 2010 г.) / Law on the Government of the Republic of Lithuania. 19 May 1994 No I-464 (As last amended on 3 June 2010 – No XI-863) // Интернет-сайт Сейма Литовской Республики. <http://www3.lrs.lt>.

<sup>4</sup> Резолюция Сейма Литовской Республики от 9 декабря 2008 г. о программе Правительства Литовской Республики. Seimas of the Republic of Lithuania. Resolution No XI-52 of 9 December 2008 on the Programme of the Government of the Republic of Lithuania // Интернет-сайт Правительства Литовской Республики. <http://www.lrv.lt>.

<sup>5</sup> Программа Правительства Румынии на 2009-2012 гг. / Government's Program for 2009-2012 // Интернет-сайт Правительства Румынии / Government of Romania. <http://www.gov.ro>.

дерации»; п. «d» ст. 119 Конституции Словацкой Республики; п. 1 ч. 1 ст. 20 Закона Украины от 7 октября 2010 г. № 2591-VI «О Кабинете Министров Украины»<sup>1</sup>);

б) осуществляют управление государственным имуществом, т.е. объектами государственной собственности (ст. 11 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь», п. 5 ст. 22 Закона Литовской Республики о правительстве; п. «г» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.<sup>2</sup>);

в) формируют гибкие организационные структуры хозяйствования и управления в центре и на местах, тесно увязанные с системой предпринимательства, бюджетной деятельности, акционирования (ст. 11 Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-3 «О Совете Министров Республики Беларусь», п. 7.2. Декларации о деятельности Кабинета Министров Латвийской Республики; Резолюция Сейма Литовской Республики от 9 декабря 2008 г. о программе Правительства Литовской Республики; п. 3 ст. 3 Закона Республики Молдова «О Правительстве»);

г) принимают меры по обеспечению свободы торговли и предпринимательства, защите добросовестной конкуренции, создания благоприятных условий для использования всех производственных факторов (п. 7.2. Декларации о деятельности Кабинета Министров Латвийской Республики; Резолюция Сейма Литовской Республики от 9 декабря 2008 г. о программе Правительства Литовской Республики; п. 5 ст. 3 За-

---

<sup>1</sup> Закон Украины от 7 октября 2010 года № 2591-VI «О Кабинете Министров Украины» // Интернет-сайт «Союзправоинформ. Законодательство стран СНГ». <http://base.spinform.ru>.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.



кона Республики Молдова «О Правительстве»; п. 4 ст. 2 Закона «О Кабинете Министров Украины»);

д) проводят политику неприкосновенности инвестиций физических и юридических лиц, в том числе иностранных (Резолюция Сейма Литовской Республики от 9 декабря 2008 г. о программе Правительства Литовской Республики).

Н.А. Михалева отмечает возрастание роли правительств государств Центральной и Восточной Европы в сфере экономики, указывая, что постепенно преодолевается недооценка управления на всех уровнях и чрезмерный акцент на рыночную саморегуляцию<sup>1</sup>.

В сфере социального развития правительства государств Центральной и Восточной Европы:

а) разрабатывают основные направления государственной социальной политики (ст. 16 Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-3 «О Совете Министров Республики Беларусь», п. 12.1 Декларации о деятельности Кабинета Министров Латвийской Республики, п. 3 ст. 22 Закона Литовской Республики о правительстве от 19 мая 1994 г. № I 464. (в ред. от 3 июня 2010 г.); ст. 11 Закона Республики Молдова «О Правительстве»; п. «в» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации, ст. 16 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»; п. «d» ст. 119 Конституции Словацкой Республики; п. 2 ч. 1 ст. 20 Закона Украины от 16 мая 2008 г. №279-VI (в ред. от 1 июля 2010 г.) «О Кабинете Министров Украины»);

б) принимают меры к социальной защищенности граждан (ст. 16 Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-3 «О Совете Министров Республики Беларусь»);

---

<sup>1</sup> См.: Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. С. 320.

п. 12.2 Декларации о деятельности Кабинета Министров Латвийской Республики; ст. 8 Программы Правительства Румынии на 2009-2012 гг.; п. 2 ч. 1 ст. 20 Закона Украины от 16 мая 2008 г. №279-VI (в ред. от 1 июля 2010 г.) «О Кабинете Министров Украины»);

в) обеспечивают условия для реализации права граждан в сфере труда, а также поддержки занятости (ст. 16 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь», п. 12.3 Декларации о деятельности Кабинета Министров Латвийской Республики; Резолюция Сейма Литовской Республики о программе Правительства Литовской Республики; ст. 16 Закона Республики Молдова «О Правительстве»; ст. 7 Программы Правительства Румынии на 2009-2012 гг.; ст. 16 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»; п. 2 ч. 1 ст. 20 Закона Украины от 16 мая 2008 г. №279-VI (в ред. от 1 июля 2010 г.) «О Кабинете Министров Украины»);

г) совершенствуют систему социального обеспечения и медицинского обслуживания (ст.ст. 16 и 17 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь», п. «г» § 35 Конституции Венгерской Республики; п. 12.2 Декларации о деятельности Кабинета Министров Латвийской Республики; п.п. 8 и 9 ст. 3 Закона Республики Молдова «О Правительстве»; ст.ст. 6 и 8 Программы Правительства Румынии на 2009-2012 гг.; ст. 16 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»; п. 2 ч. 1 ст. 20 Закона Украины от 16 мая 2008 г. №279-VI (в ред. от 1 июля 2010 г.) «О Кабинете Министров Украины»);

д) поддерживают наименее социально защищенные группы населения (многодетные семьи, пенсионеров, инва-

лидов), реализацию гарантий социальных прав граждан (ст.16 Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-3 «О Совете Министров Республики Беларусь», п. «g» § 35 Конституции Венгерской Республики; п. 10.15 п. 12.2 Декларации о деятельности Кабинета Министров Латвийской Республики; ст. 11 Закона Республики Молдова «О Правительстве»; ст.ст. 8 и 10 Программы Правительства Румынии на 2009-2012 г.);

е) осуществляют мероприятия в сфере поддержки семьи (п. 12.4 Декларации о деятельности Кабинета Министров Латвийской Республики; ст.ст. 9 и 10 Программы Правительства Румынии на 2009-2012 гг.; ст. 16 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»).

В области развития науки, культуры и образования правительства в государствах Центральной и Восточной Европы разрабатывают:

а) программы по приоритетным направлениям научно-технического прогресса (ст.ст. 13 и 14 Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-3 «О Совете Министров Республики Беларусь»; п. «f» § 35 Конституции Венгерской Республики, п. 11.1 Декларации о деятельности Кабинета Министров Латвийской Республики);

б) основные направления развития и совершенствования народного образования, культуры (ст.ст. 13 и 14 Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-3 «О Совете Министров Республики Беларусь»; п.п. 10.1-10-4, 11.1 и 11.2. Декларации о деятельности Кабинета Министров Латвийской Республики; ст. 5 Программы Правительства Румынии на 2009-2012 гг.; п. 2 ч. 1 ст. 20 Закона Украины от 16 мая 2008 г.

№279-VI (в ред. от 1 июля 2010 г.) «О Кабинете Министров Украины»);

в) обеспечивают проведение единой государственной политики в этих сферах общественной жизни (п. 11.1 Декларации о деятельности Кабинета Министров Латвийской Республики; ст. 15 Закона Республики Молдова «О Правительстве»; ст. 5 Программы Правительства Румынии на 2009-2012 гг.; ст. 17 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»; п. 2 ч. 1 ст. 20 Закона Украины от 16 мая 2008 г. №279-VI (в ред. от 1 июля 2010 г.) «О Кабинете Министров Украины»).

В области охраны природных ресурсов и окружающей среды правительства в государствах Центральной и Восточной Европы:

а) координируют проведение природоохранных мероприятий органами исполнительной власти, реализацию крупных экологических программ общенационального и международного значения (ст. 17 Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-3 «О Совете Министров Республики Беларусь»; п. «i» § 35 Конституции Венгерской Республики, п. 10 ст. 3 Закона Республики Молдова «О Правительстве»; ст. 18 Программы Правительства Румынии на 2009-2012 гг.; ст. 18 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»; п. 2 ч. 1 ст. 20 Закона Украины от 16 мая 2008 г. №279-VI (в ред. от 1 июля 2010 г.) «О Кабинете Министров Украины»);

б) принимают меры к ликвидации последствий крупных аварий и катастроф, а также стихийных бедствий (ст. 17 Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-3 «О Совете Министров Республики Беларусь»; п. «i» § 35 Консти-

туции Венгерской Республики; ст. 18 Программы Правительства Румынии на 2009-2012 гг.).

Таким образом, одним из основных направлений деятельности правительств государств Центральной и Восточной Европы как высших органов исполнительной власти в сферах осуществления государственной политики, а также организации исполнения законов является обеспечение прав и свобод человека и гражданина, участие в создании экономических, социальных, политических гарантий их реализации.

Исполнительную власть в определенных сферах общественной жизни осуществляют министерства как органы, осуществляющие исполнительную власть в конкретной сфере государственной или общественной жизни<sup>1</sup>.

Основные направления деятельности министерств состоят в следующем:

а) обеспечение реализации законов и других нормативных актов (ст. 18 Закона Республики Беларусь ч. 4 ст. 25 Закона Республики Болгарии «О государственном управлении», ст. 18 Латвийской Республики от 21 декабря 2001 г. «Об устройстве государственного управления»<sup>2</sup>; ч. 1 ст. 29 Закона Литовской Республики «О правительстве», ст. 123 Конституции Словацкой Республики; п. 3 Указа Президента РФ от

---

<sup>1</sup> См.: Конституция Российской Федерации. Энциклопедический словарь. М., 1997. С. 218. О разграничении конституционно-правового и административно-правового аспектов функционирования министерств см.: Административное право зарубежных стран / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. М., 2003. С. 42-55.

<sup>2</sup> Закон Латвийской Республики от 21 декабря 2001 г. «Об устройстве государственного управления» // Интернет-сайт Кабинета министров Латвийской Республики. <http://www.mk.gov.lv>.

9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 22 июня 2010 г.) "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти"<sup>1</sup>);

б) участие в выработке и проведении государственной политики (ч. 1 ст. 25 Закона Республики Болгарии «О государственном управлении»; ст. 18 Латвийской Республики от 21 декабря 2001 г. «Об устройстве государственного управления»; ч. 1 ст. 29 Закона Литовской Республики «О правительстве»; п. 3 Указа Президента РФ "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти").

Эти направления деятельности министерств также можно охарактеризовать как обеспечение прав и свобод человека и гражданина, участие в создании экономических, социальных, политических гарантий их реализации.

В ряде государств к функциям министерств относится непосредственное оказание публичных услуг гражданам. Так, в соответствии с законодательством Министерство юстиции Республики Болгарии оказывает 28 видов публичных услуг, в том числе, устанавливает наличие гражданства республики, выдает свидетельства на право осуществления юридической деятельности, свидетельства о наличии или отсутствии судимости, ведет реестр юридических лиц и т.п.<sup>2</sup>; Министерство внутренних дел Республики Болгарии в соответствии с п. 10 ст. 6 Закона Республики Болгарии от 9 февраля 2006 г. «О Министерстве внутренних дел»<sup>3</sup> также оказывает публич-

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 22 июня 2010 г.) "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

<sup>2</sup> Список наименований публичных услуг, предоставляемых министерством юстиции / Список на унифицираните наименования на административни услуги, предоставяни от Министерство на правосъдието. // Интернет-сайт Министерства юстиции Республики Болгарии / Република България. Министерство на правосъдието. <http://www.justice.government.bg>.

<sup>3</sup> Закон Республики Болгарии от 9 февраля 2006 г. «О Министерстве внутренних дел» / Republic of Bulgaria. Ministry of Interior Act. 9 February 2006. // Интернет-сайт Министерства

ные услуги, например, выдает документы, удостоверяющие личность гражданина, иностранного гражданина или лица без гражданства (ч. 2 ст. 1 Закона Республики Болгарии от 28 июля 1998 г. «О документах, удостоверяющих личность на территории Республики Болгарии»<sup>1</sup>); нормативно закреплен и перечень публичных услуг, оказываемых Министерством здравоохранения Республики Болгарии<sup>2</sup>. Анализ законодательства Республики Беларусь, закрепляющего порядок деятельности различных министерств в сферах общественной и государственной жизни, отнесенных к их ведению показывает, что они также оказывают публичные услуги гражданам. Так, Министерство спорта и туризма осуществляет присвоение статуса национальной федерации (союза, ассоциации) по виду (видам) спорта и выдачу соответствующего свидетельства, государственную аккредитацию специализированного учебно-спортивного учреждения<sup>3</sup>; Министерство внутренних дел – согласование информационных (рекламных) объявлений о трудоустройстве граждан Республики Беларусь за границей; согласование учебной, научно-популярной, методической литературы, а также иной печатной продукции по вопросам обеспечения безопасности дорожного движе-

---

внутренних дел Республики Болгарии / Republic of Bulgaria. Ministry of Interior. <http://www.mvr.bg>.

<sup>1</sup> Закон Республики Болгарии от 28 июля 1998 г. «О документах, удостоверяющих личность на территории Республики Болгарии» / Republic of Bulgaria. Law for the Bulgarian Identification Documents. July 28, 1998. // Интернет-сайт Министерства внутренних дел Республики Болгарии. / Republic of Bulgaria. Ministry of Interior. <http://www.mvr.bg>

<sup>2</sup> Закон Республики Болгарии от 29 июля 2004 г. «О здравоохранении» / Република България. Закон за здравето на 29 юли 2004 г. // Интернет-сайт Министерства здравоохранения Республики Болгарии / Република България. Министерство на здраветопазването. <http://www.mh.government.bg>.

<sup>3</sup> Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 20 ноября 2007 г. № 1551 «Об утверждении перечня административных процедур, совершаемых Министерством спорта и туризма в отношении юридических лиц, и внесении изменений и дополнений в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 января 2005 г. № 39» // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь. <http://www.pravo.by>.

ния<sup>1</sup> и т.п. Оказывают отдельные публичные услуги и министерства в Республике Молдова<sup>2</sup>. Аналогичное положение существует и в Украине, где, например, Министерство внутренних дел наделено полномочиями по оказанию платных услуг<sup>3</sup>.

Однако, как правило, министерства не оказывают публичные услуги населению. Так, например, в соответствии со ст.ст. 15 и 87 Закона Латвийской Республики «Об устройстве государственного управления», оказание публичных услуг (а также платных услуг) входит в компетенцию государственных институтов, учреждаемых правительством и находящихся в ведении соответствующих министерств, которые надзирают за их деятельностью. Например, в ведении Министерства юстиции Латвийской Республики находятся: государственный регистр предпринимателей, осуществляющий услуги по регистрации субъектов предпринимательской деятельности и предоставлению соответствующей информации; патентное ведомство, регистрирующее авторские права; ведомство по делам гражданства, содействующее в приобретении гражданства Латвии<sup>4</sup>; в ведении министерства благосостояния –

<sup>1</sup> Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 1 ноября 2007 г. № 1442 «Об утверждении перечня административных процедур, осуществляемых Министерством внутренних дел в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь. <http://www.pravo.by>.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Республики Молдова от 27 ноября 2009 г. №777 (в ред. от 10 августа 2010 г.) «Об утверждении Положения об организации и функционировании Министерства здравоохранения, структуры и предельной штатной численности его центрального аппарата» // Интернет-сайт «Союзправоинформ. Законодательство стран СНГ». <http://base.spinform.ru>.

<sup>3</sup> Постановление Кабинета Министров Украины от 4 июня 2007 г. № 795 (в ред. от 1 июля 2009 г.) «Об утверждении перечня платных услуг, которые могут предоставляться органами и подразделениями Министерства внутренних дел» // Интернет-сайт «Союзправоинформ. Законодательство стран СНГ». <http://base.spinform.ru>.

<sup>4</sup> Структура Министерства юстиции Латвийской Республики / TM Structure // Интернет-сайт Министерства юстиции Латвийской Республики. / Ministry of Justice of the Republic of Latvia. <http://www.tm.gov.lv>.



Агентство государственного социального страхования, оказывающее публичные услуги по регистрации социально застрахованных лиц и их взносов; назначению, начислению и выплате пенсий, пособий и возмещения; консультированию населения; государственное агентство занятости, оказывающее публичные услуги при поиске работы и подбору кадров<sup>1</sup>. Аналогичным образом распределены полномочия между министерствами и агентствами в Литовской Республике (ст.ст. 29 и 30 Закона Литовской Республики «О Правительстве»). В Российской Федерации федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции. При этом, его деятельность подконтрольно министерству, в ведении которого оно находится (п. 3 и 5 Указа Президента РФ "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти").

При оказании публичных услуг гражданами органы исполнительной власти осуществляют организационную деятельность. Разумеется, даже при наличии общих гарантий и хорошо разработанной в законодательстве системы специальных юридических средств реализация прав и свобод личности не будет практически осуществлена, если она не подкрепляется конкретной организационной работой государственных органов и общественных организаций. Организационная деятельность служит общим условием, универсальной предпосылкой действенности всей системы гарантий

---

<sup>1</sup> Учреждения государственного управления, находящиеся в подчинении Министерства благосостояния // Интернет-сайт Министерства благосостояния Латвийской Республики. <http://www.lm.gov.lv>.

прав и свобод личности. Здесь имеется в виду, прежде всего, многогранная деятельность органов государства, органов местного самоуправления, общественных организаций по развитию экономики, культуры, совершенствованию социально-классовой структуры и национальных отношений, демократии, управления во всех сферах жизнедеятельности российского общества<sup>1</sup>.

Многие авторы, учитывая большую значимость организационной, управленческой деятельности органов государственной власти для реализации и охраны прав, законных интересов и обязанностей граждан, стали рассматривать ее как самостоятельный вид гарантий, включая его в систему общих (экономических, политических, духовных и др.) и специальных (юридических) гарантий в качестве элемента данной системы<sup>2</sup>. Н.В. Витрук, указывая на особое место организационной деятельности в системе гарантий осуществления прав и свобод человека и гражданина, подчеркивает, что «это гарантия иного порядка, иного уровня, по существу, гарантия гарантий, ее нельзя рассматривать в одной плоскости с иными гарантиями»<sup>3</sup>.

К.Б. Толкачев и А.Г. Хабибуллин подчеркивают важность организационной деятельности государственных органов и иных государственных институтов в обеспечении прав и свобод российских граждан. Они отождествляют обеспечение прав и свобод человека и гражданина с организационной

<sup>1</sup> Реализация прав граждан в условиях развитого социализма. М., 1983. С. 68-73.

<sup>2</sup> См.: Государство и демократия в период построения развитого социализма. М., 1974. С. 155; Иванов А.П. Гарантии конституционных прав и обязанностей советских граждан // Ученые записки Саратовского юридического ин-та. 1968. Вып. XVII. С. 116-118; Патюлин В.А. Государство и личность в СССР (правовые аспекты взаимоотношений). М., 1974. С. 236; Реализация прав граждан в условиях развитого социализма. М., 1983. С. 68-73. Ямпольская Ц.А. О субъективных правах граждан и их гарантиях // Вопросы советского государственного права. М., 1959. С. 166-167.

<sup>3</sup> Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. С. 305.

деятельностью «государственных органов, общественных организаций, должностных лиц и граждан по осуществлению своих функций, компетенции, обязанностей с целью создания оптимальных условий для строгой, неуклонной реализации правовых предписаний и правомерного осуществления прав и свобод»<sup>1</sup>.

Возрастание влияния исполнительной власти в механизме современного государства является закономерным процессом, который происходит не только в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы, но и в других государствах<sup>2</sup>. В общемировом масштабе XX в. ознаменовался переходом демократических государств от политики невмешательства (*laissez-faire policy*) к политике государства всеобщего благоденствия (*welfare state policy*). Деятельность социального государства направлена на обеспечение условий для достойной жизни человека в обществе путем реализации государственных программ социальной помощи, которые предусматривают использование налоговых механизмов, прямых социальных дотаций и иных инструментов в целях аккумуляции и перераспределения ресурсов.

С субъективно-правовой точки зрения изменение парадигмы государственного развития выразилось в возникновении социально-экономических прав граждан (прав второго поколения), которые нашли закрепление (в различной мере и неодинаковой форме) в конституционных актах развитых ев-

---

<sup>1</sup> Толкачев К.Б., Хабибулин Л.Г. Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод граждан. Уфа, 1991. С. 41.

<sup>2</sup> Об изменении роли исполнительной власти в государствах Британского Содружества см., например: Тимофеев М.Т. Институт омбудсмана в Великобритании и Ирландии: контроль, основанный на сотрудничестве. М., 2006. С. 13-15.

ропейских стран, принятых после Второй мировой войны<sup>1</sup>. С объективно-правовой – в распространении регулятивного воздействия исполнительной власти на все новые сферы жизнедеятельности общества, отмечавшегося уже с начала XX в., которое усиливалось по мере реализации идеи социального государства.

Расширение административной активности государства привело к интенсификации отношений между администрацией и гражданином. Усложнение функций государственного аппарата в условиях развития социально ориентированного государства с неизбежностью привело к разрастанию бюрократического аппарата, необходимого для осуществления функций распределения общественных благ и услуг, специализации последнего и увеличению пропасти между ним и гражданином, к еще большему отчуждению простого человека от власти. В связи с расширением власти администрации принимать дискреционные решения стало увеличиваться количество нарушений и жалоб на их деятельность со стороны граждан<sup>2</sup>.

Расширение распределительно-регулятивной функции государства привело также к смещению центра политической власти от законодательных органов власти к исполнительным. Возрастание роли исполнительной власти выразилось не только в расширении дискреционных полномочий, ей предоставленных, но и в ее доминировании в законодательном процессе, а также в распространении института делегированного законодательства.

<sup>1</sup> См.: Общая теория прав человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1996. С. 103.

<sup>2</sup> См.: Tohey W. The Ombudsman in the Common Law System – Administrative Justice // *William and Mary Law Review*. 1969–1970. Vol. 11. P. 140; Rowat D. The Ombudsman Plan: the Worldwide Spread of an Idea. Lanham, 1985. P. 131.

Изложенное дает основания для ряда выводов. Так, Анализ Конституции Российской Федерации, конституций иных государств Центральной и Восточной Европы, а также нормативных правовых актов, закрепляющих конституционно-правовой статус высших и центральных органов исполнительной власти позволяет предложить новый подход к пониманию содержанию деятельности органов исполнительной власти современного демократического правового социального государства в сфере прав и свобод человека и гражданина. Данная деятельность может быть охарактеризована как правообеспечительная, т.е. направленная на создание экономических, политических, идеологических, юридических и организационных условий беспрепятственной реализации основных прав и свобод человека и гражданина, а также непосредственное осуществление прав и свобод.

Основными направлениями деятельности высших органов исполнительной власти – Правительства Российской Федерации, правительств, кабинетов или советов министров государств Центральной и Восточной Европы – являются выработка государственной политики в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также участие в установлении юридических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина посредством права законодательной инициативы.

Деятельность центральных отраслевых органов исполнительной власти – министерств – в Российской Федерации и большинстве государств Центральной и Восточной Европы направлена на участие в реализации государственной политики государственной политики в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина, что предполагает создание и

развитие на территории государства общих гарантий (экономических и социальных условий) наиболее полной реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также участие в установлении юридических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина посредством издания подзаконных нормативных правовых актов, определяющих порядок реализации законов, регулирующих права и свободы человека и гражданина.

В отдельных государствах (Республика Беларусь, Республика Болгарии, Республика Молдова, Украина) на министерства возложена обязанность непосредственное осуществление конституционных прав и свобод человека и гражданина путем оказания гражданам государственных услуг. В Российской Федерации, также как и в большинстве государств Центральной и Восточной Европы непосредственное осуществление конституционных прав и свобод человека и гражданина путем оказания гражданам государственных услуг возложено на органы исполнительной власти или иные институты публичной администрации, учрежденных правительством и находящихся в ведении соответствующих министерств, которые надзирают за их деятельностью.

## **§ 2. Конституционно-правовые основы защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти Российской Федерации и государств Центральной и Восточной Европы**

Важным элементом механизма реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, как в Российской Федерации, так и в государствах Центральной и Восточной Европы является их конституционная защита. Н.В. Витрук понимает под защитой конституционных прав и

свобод человека и гражданина «принудительный в отношении обязанного лица способ воздействия, применяемый, прежде всего, потерпевшим и иными компетентными органами в установленном законом порядке в целях восстановления нарушенного права и правопорядка и применения наказания за виновное правонарушение»<sup>1</sup>.

Как правило, в конституциях демократических государств устанавливается конституционная обязанность государства защищать права и свободы индивидов, находящихся под их юрисдикцией. В конституциях также закрепляется и основное право человека и гражданина на государственную защиту. Данные нормы установлены в соответствии с международными стандартами защиты прав и свобод человека и гражданина. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 2, п. 3, подп. «b») устанавливает обязанность каждого государства «...обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты»<sup>2</sup>. В соответствии со ст. 13 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод каждый, чьи права и свободы, признанные в данной Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве.

---

<sup>1</sup> Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. С. 351.

<sup>2</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

Примером наиболее полного закрепления государственной защиты прав и свобод человека и гражданина является Конституция Российской Федерации 1993 г. Она в ст. 2 устанавливает в качестве конституционной обязанности государства не только признание и соблюдение, но и защиту прав и свобод человека и гражданина. Конституция Российской Федерации в ч. 1 ст. 45 также гарантирует каждому государственную защиту прав и свобод человека и гражданина. Конституция определяет и основные способы защиты прав и свобод: выбор способа защиты принадлежит гражданину, способ защиты может быть любым при условии, что он не запрещен законом (ч. 2 ст. 45 Конституции). Гражданам гарантируется судебная защита (ч. 1 ст. 46), государственная защита (ч. 1 ст. 45) и международно-правовая защита (ч. 3 ст. 46). Частью 1 ст. 48 Конституции каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. Данная норма в совокупности с правами, гарантируемыми ст.ст. 29-31 Конституции РФ, обеспечивает реальную возможность использования институтов гражданского общества<sup>1</sup>.

В конституциях государств Центральной и Восточной Европы обязанность государства защищать права и свободы человека и гражданина закреплена в иных формах. Так, в соответствии с ч.ч. 2 и 3 Конституции Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г. государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.



необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности. Эти органы и лица несут ответственность за действия, нарушающие права и свободы личности<sup>1</sup>. В соответствии с § 89 Конституции Латвийской Республики 1922 г. государство признает и защищает основные права человека согласно настоящей Конституции, законам и обязывающим Латвию международным договорам<sup>2</sup>. В соответствии с ч. 1 ст. 16 Конституции Республики Молдова от 29 июня 1994 г. «уважение и защита личности составляют первостепенную обязанность государства»<sup>3</sup>. Обязанность защищать права и свободы человека и гражданина закреплена в ст. 5 Конституции Республики Словения от 23 декабря 1993 г.<sup>4</sup>. Статьи 30 и 31 Конституции Польской Республики 1997 г. устанавливают публично-правовую защиту достоинства и свободы личности<sup>5</sup>. Статья 20 Конституции Республики Хорватия от 22 декабря 1990 г. устанавливает персональную ответственность публичных служащих за нарушение конституционных прав и свобод, они «не могут оправдывать свои действия необходимостью выполнять вышестоящее распоряжение»<sup>6</sup>.

Право прибегнуть к государственной защите также закреплено в ст. 56 Конституции Республики Болгарии 1991 г.<sup>7</sup>,

<sup>1</sup> Конституция Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г. // Конституции государств Европы. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 13-36.

<sup>2</sup> Конституция Латвийской Республики от 15 октября 1922 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 308-316.

<sup>3</sup> Конституция Республики Молдова от 29 июня 1994 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 548-576.

<sup>4</sup> Конституция Республики Словения от 23 декабря 1993 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 155-189.

<sup>5</sup> Конституция Польской Республики от 2 апреля 1997 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 686-732.

<sup>6</sup> Конституция Республики Хорватия от 22 декабря 1990 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 435-476.

<sup>7</sup> Конституция Республики Болгарии от 12 июня 1991 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 381-434.

ч. 2 ст. 6 Конституции Литовской Республики 1992 г.<sup>1</sup>, ч. 1 ст. 50 Конституции Республики Македонии от 17 ноября 1991 г.<sup>2</sup>, ч. 1 ст. 26 Конституции Республики Молдова, ст. 24, ч. 1 Конституции Румынии 1991 г.<sup>3</sup>, ч. 1 ст. 13 Конституции Эстонской Республики от 28 июня 1992 г.<sup>4</sup>. Часть 4 ст. 46 Конституции Словацкой Республики от 1 сентября 1992 г. N 460/1992 Z.z. устанавливает право «на судебную и иную правовую защиту»<sup>5</sup>.

В конституциях государств Центральной и Восточной Европы закрепляется также право на защиту прав и свобод человека и гражданина от нарушений их со стороны органов исполнительной власти, в том числе обжалование правовых актов исполнительных органов государственной власти, которые нарушают права или законные интересы человека и гражданина (п. 5 § 57 Конституции Венгерской Республики 1949 г.<sup>6</sup>, ст. 15 Конституции Республики Македонии, ст. 53 Конституции Республики Молдова, ст. 48 Конституции Румынии, ч. 2 ст. 46 Конституции Словацкой Республики, ст. 25 Конституции Республики Словения, ст.ст. 18 и 19 Конституции Республики Хорватия, ч. 2 ст. 36 Хартии основных прав и свобод Чешской Республики от 9 января 1991 г.<sup>7</sup>, ч. 2 ст. 55

---

<sup>1</sup> Конституция Литовской Республики от 25 октября 1992 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 332-362.

<sup>2</sup> Конституция Республики Македонии от 17 ноября 1991 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 105-113.

<sup>3</sup> Конституция Румынии от 21 ноября 1991 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 81-127.

<sup>4</sup> Конституция Эстонской Республики от 28 июня 1992 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 581-602.

<sup>5</sup> Конституция Словацкой Республики от 1 сентября 1992 г. N 460/1992 Z.z. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 128-154.

<sup>6</sup> Конституция Венгерской Республики от 18 августа 1949 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 445-457.

<sup>7</sup> Хартия основных прав и свобод Чешской Республики от 9 января 1991 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 452-465.

Конституции Украины от 28 июня 1996 г.<sup>1</sup>). При этом ч. 3 ст. 55 Конституции Украины особо гарантирует право на защиту со стороны Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека.

Таким образом, Конституция Российской Федерации 1993 г., также, как и конституции иных государств Центральной и Восточной Европы устанавливают основы защиты прав и свобод человека и гражданина, в том числе, от нарушений их со стороны государственных органов (включая органы исполнительной власти) посредством установления основной обязанности государства в целом и отдельных государственных органов защищать конституционные права и свободы человека и гражданина, а также закрепления конституционных прав индивидов пользоваться государственной защитой, осуществляемой любыми государственными органами, в том числе и судебными органами, в случае нарушений их прав и свобод. Конституция Российской Федерации, а также конституции Венгрии, Македонии, Молдовы, Румынии, Словакии, Словении, Чехии, Украины специально закрепляют в качестве основного права возможность обжалования правовых актов органов государственной власти.

Справедливости ради следует отметить, что право на обжалование решений и действий органов государственной власти закреплялось еще в социалистическом законодательстве. Так, возможности обжалования гражданами решений и действий государственных органов были закреплены еще в конституциях социалистических государств (ст. 58 Конститу-

---

<sup>1</sup> Конституция Украины от 28 июня 1996 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 356-370.

ции СССР 1977 г.<sup>1</sup>, ст. 86 Конституции ПНР 1952 г. (в ред. 1972 г.)<sup>2</sup>, ст. 29 Конституции ЧССР 1960 г. (в ред. 1972 г.)<sup>3</sup>, ч. 1 ст. 180 и ч. 2 ст. 203 Конституции СФРЮ 1974 г.)<sup>4</sup>. В конце 50-х – 60-х гг. XX в. в ряде социалистических стран были приняты нормативные правовые акты, регулирующие порядок как судебного, так и несудебного обжалования решений и действий государственных органов и организаций: в 1956 г. – приняты Предписания ФРНЮ об административном процессе, в 1957 г. – Закон ВНР «Об общих принципах административного процесса», в 1960 г. – Административно-процессуальный кодекс ПНР и распоряжение Правительства ЧССР «Об административном процессе», которые устанавливали порядок несудебного обжалования гражданами решений и действий органов государственного управления<sup>5</sup>. Следует также отметить и Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», закреплявший порядок рассмотрения обращений граждан государственными и общественными органами<sup>6</sup>. К середине 80-х гг. XX в. в законодательстве Болгарии, Югославии, Румынии, СССР был учрежден институт судебного обжалования любого индивидуального административного

<sup>1</sup> Конституция СССР, принята Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г. (в ред. от 14 марта 1990 г.) // Свод законов СССР. Т. 3. М., 1990. С. 14.

<sup>2</sup> Конституция Польской Народной Республики от 22 июля 1952 г. (в ред. от 6 мая 1987 г.) // ПНР: Конституция и законодательные акты / Под ред. Б.А. Страшуна. М., 1988. С. 15-27.

<sup>3</sup> Конституция Чехословацкой Социалистической Республики от 11 июля 1960 г. (в ред. от 27 октября 1968 г.) // Конституции социалистических государств: Сборник. В 2-х томах. Т. 2. М., 1987. С. 318-332.

<sup>4</sup> Конституция Социалистической Федеративной Республики Югославия. Белград, 1974.

<sup>5</sup> Об институте несудебного обжалования в социалистических странах см. подробнее: Старосьцяк Е. Институты административного процесса европейских социалистических стран // Советское государство и право. 1964. № 7. С. 122-129.

<sup>6</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII (в ред. от 2 февраля 1988 г.) «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 17. Ст. 144.

акта, который затрагивает права и охраняемые законом интересы граждан<sup>1</sup>.

Вместе с тем, в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина от нарушений со стороны органов государственной власти данные механизмы действовали далеко не эффективно. Профессор Л.Б. Ескина характеризует реализацию принципов законности, а также обеспечения конституционных прав и свобод граждан как «имитационную»<sup>2</sup>. Имитационный характер защиты прав и свобод граждан от нарушений их со стороны органов государственной власти выражался не только в деятельности правоохранительной системы, ориентированной "на указания сверху", а не соблюдение действующих правовых актов, но и в систематическом издании нормативных актов, противоречащих Конституции, либо торможении принятия законов, реализующих конституционные нормы, а также в отказе от принятия нормативных правовых актов, прямо предусмотренных Конституцией<sup>3</sup>.

Поэтому конституционное закрепление обязанностей государства и его органов по защите прав и свобод человека и гражданина, а также прав индивидов прибегнуть к различным формам государственной защиты не может считаться достаточной основой действенной защиты основных прав и свобод от нарушений их со стороны государства и его органов, в том числе органов исполнительной власти. Основные права и свободы будут эффективно защищаться

---

<sup>1</sup> См., подробнее: Ремнев В.И. Соотношение судебного и административного порядка рассмотрения жалоб граждан // Правоведение. 1984. № 5. С. 48-56.

<sup>2</sup> Ескина Л.Б. Особенности развития конституционных отношений в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 12-17.

<sup>3</sup> О проблемах, возникших в процессе законодательного закрепления порядка реализации ч. 2 ст. 58 Конституции СССР 1977 г., закреплявшей право на судебное обжалование решений и действий государственных органов см. подробнее: Ремнев В.И. Соотношение судебного и административного порядка рассмотрения жалоб граждан. С. 49-50.

только лишь при наличии особого качества государства, которое выражается в закреплении его конституционных характеристик как правового, демократического и социального государства – основ конституционного строя, а также их реализации в практике государственного строительства конкретной страны.

По мнению А.А. Пронина, на формирование конституционно-правовых основ защиты прав и свобод человека и гражданина оказали влияние следующие факторы<sup>1</sup>.

1. Демократизация политической системы в целом и государственно-политического режима, в частности. Безусловно, нормы международного права о правах и свободах человека и гражданина (в частности, Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.) действуют уже достаточно длительное время. Они были приняты для установления ограничения государственной власти, утверждения принципа уважения государства к правам и свободам человека и гражданина. Международные документы о правах и свободах закрепляли также контрольные механизмы, призванные обеспечить соблюдение их норм государствами-участниками. Однако российские и зарубежные ученые достаточно скептически относятся к эффективности этого контроля, вспоминая нежелание СССР и иных социалистических государств Центральной и Восточной Европы стран реализовать стандарты защиты прав и свобод человека и гражданина, содержащиеся в Заключительном акте Со-

---

<sup>1</sup>Пронин А.А. Проблемы прав человека. Курс лекций. М., 2004. С. 30.

вещания по безопасности и сотрудничеству в Европе<sup>1</sup>. Данное нежелание вполне объяснимо (по крайней мере, с точки зрения правящих элит), поскольку история постсоциалистических государств продемонстрировала прямую зависимость между внедрением международных механизмов контроля соблюдения прав человека и конкретном государстве и постепенной трансформацией политического режима. Таким образом, реализация международных стандартов в сфере прав человека и внедрение международных механизмов контроля их соблюдения напрямую связано с демократизацией политического режима государств Центральной и Восточной Европы.

Ряд политических движений видели в защите прав и свобод человека и гражданина полезную для своей страны инновацию, становление и развитие данного института рассматривается ими как один из важных факторов успешности демократического транзита, создания демократического правового государства. Действительно, этот акцент на защите прав и свобод человека и гражданина был особенно очевиден в начале периода трансформации политических режимов, например, в период «перестройки» в СССР, а также при проведении «Круглых столов» в ПНР и ВНР.

В Венгрии, например, в 1989 г. при обсуждении поправок к Конституции ВНР 1949 г. «Круглый стол» предложил, чтобы изменения к структуре Конституции отразили положение о том, что права человека должны впредь быть расценены как основные ценности. Согласно этой концепции, такие права – не привилегии, предоставленные государством по собствен-

---

<sup>1</sup> Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, подписан в г. Хельсинки 1 августа 1975 г. // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М., 1996. С. 8-12.

ному усмотрению, а представляют собой границы государственной власти. По мнению оппозиционных политических сил, было вполне приемлемо поместить права, "защищаемые" государством, в главу Конституции, следующую за главами, определяющими правовое положение органов государства. Однако, основные права, которые ограничивали государственную власть, должны предшествовать конституционным нормам, закрепляющим правовое положение государственных органов. Компромисс был, в конечном, счете достигнут, когда участники согласились в том, что в качестве общих принципов необходимо закрепить положение о том, что «Венгерская Республика признает неприкосновенные и неотчуждаемые основополагающие права человека; их соблюдение и защита является первоочередной обязанностью государства» (§ 8 Конституции Венгерской Республики 1949 г. (в ред. 1989 г.)<sup>1</sup>. При этом, в Конституции Венгерской Республики были установлены механизмы защиты индивида от произвольного ограничения его прав со стороны органов государственной (в первую очередь, исполнительной) власти, в том числе судебная защита и институт судебного конституционного контроля.

Становления конституционных основ защиты прав и свобод в ЧССР сопровождалось разделением государства, чему предшествовала неудачная попытка принятия новой федеральной конституции. В 1991 г., однако, Чехословакия провозгласила Хартию основных прав и свобод человека и гражданина, что назвали ее "самым заметным достижение-

---

<sup>1</sup> Halmay G. The Protection of Human Rights in Poland and Hungary // Human Rights in Eastern Europe / Ed/ by I. Pogany. Coventry, 1995. P. 161.



ем»<sup>1</sup>. Хартия устанавливает систему государственных механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина, в первую очередь, судебную защиту и судебный конституционный контроль, ее положения должны были иметь приоритет по отношению к нормам Конституции ЧСФР, нормам ее законов и подзаконных актов<sup>2</sup>. После разделения Чехословакии положения Хартии были имплементированы в правовую систему Чешской Республики и Словацкой Республики<sup>3</sup>. Аналогичным образом и Российская Федерация также сначала включила Декларацию прав и свобод человека и гражданина 1991 г. в Конституцию РСФСР 1978 г., а затем в текущую Конституцию Российской Федерации, которая была, принятую всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.<sup>4</sup>

2. Деятельность национального и международного правозащитного движения, направленная на утверждение прав человека в качестве высшей ценности. В ряде постсоциалистических стран правозащитники инициировали работу по созданию действенной защиты прав и свобод человека и гражданина. Например, в Польше диссидентское движение в 1980 г., поддерживаемое СБСЕ, создало профессиональный союз «Солидарность» – первый независимый профсоюз, признанным государством. Первый Конгресс Солидарности, проходивший в Гданьске в 1981 г., рассматривал вопрос утверждения прав и свобод человека и гражданина в качестве высшей ценности, во взаимосвязи с необходимостью осуществления конституционной реформы. Данные идеи бы-

---

<sup>1</sup> Elster J., Offe C., Preuss U.K. *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge. 1998. P. 73.

<sup>2</sup> См.: Osiatynski W. *Rights in New Constitutions of East Central Europe* // *Columbian Human Rights Law Review*. 1994. Vol. 26. P. 113.

<sup>3</sup> См., подробнее: Osiatynski W. *Rights in New Constitutions of East Central Europe*. P. 117.

<sup>4</sup> См., подробнее: Thaman S.C. *Trial by Jury and the Constitutional Rights of the Accused in Russia* // *East European Constitutional Review*. 1995. Vol. 4. No 1. P. 77, 78/

ли закреплены в так называемом Тезисе 23 Итогового решения Конгресса. Тезис 23 провозглашал, что «Конституционная система должна гарантировать основные гражданские свободы, [и] принципы уважения равенства всех граждан и всех публичных институтов перед законом. Это требует осуществления принципов и решений международных соглашений, особенно международных соглашений о правах и свободах человека и гражданина, ратифицированных Польшей. Мы видим обеспечение этого в ратификации польской Народной Республикой Дополнительного протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, который учреждает международный контроль выполнения пакта. ... Подчинение всех институтов общественной жизни, включая политические и социальные институты, закону. Поэтому необходимо изменить конституционные положения, относящиеся к юридическому статусу этих институтов... Учреждение независимого Конституционного Трибунала (или соответствующей Палаты Верховного Суда), задача которого должна состоять в проверке конституционности законов и подзаконных нормативных правовых актов. Необходимо также обеспечить соответствие национальных законов ратифицированным соглашениям и Международными пактами о правах человека... Решения, ограничивающие гражданские свободы должны подлежать судебному контролю...». В Тезисе 24, содержались требования «независимости судов, и судебного преследования в соответствии с общественным контролем», в Тезисе 25 – положения о том, что никто «не должен преследоваться за верования или вынужден действовать против совести»<sup>1</sup>. Таким образом, Тезис 23 содержал

---

<sup>1</sup> См.: Ash T.G. The Polish Revolution. Solidarity. 3-rd Edition. Yale, 2002. P. 216-243.

ясные требования установления действенной защиты прав и свобод человека и гражданина, сопряженные с требованиями демократизации государственного строя<sup>1</sup>.

Требования, заявленные «Солидарностью» были замечательны для своего времени. В то же время, само существование данного профсоюза стало возможным только благодаря поддержки инициативы польской политической оппозиции СБСЕ<sup>2</sup>. В любом случае, в конце XX в. правозащитное движение в постсоциалистических странах набрало значительное общественное и политическое влияние. Это привело к закреплению прав и свобод человека и гражданина в качестве высших ценностей в конституциях государств Центральной и Восточной Европы, а также к учреждению действенной государственной защиты.

3. Деятельность международных организаций. Необходимо отметить, что особую роль в создании механизмов защиты прав и свобод человека гражданина в постсоциалистических странах сыграли международные организации, такие как ООН, Совет Европы, ОБСЕ, в структуре которых были созданы подразделения по поощрению и поддержке национальных институтов по правам человека, в том числе и института омбудсмана.

Органы по правам человека ООН неоднократно обращались к теме защиты прав и свобод человека и гражданина в конкретных государствах, начиная с 1946 г. В октябре 1991 г. в Париже на Первом Международном Симпозиуме ООН по Национальным институтам по поощрению и защите прав человека были выработаны, а в последствии (в 1993 г.)

---

<sup>1</sup> См.: Davies N. Heart of Europe: A Short History of Poland. Oxford, 1986. P. 16-25.

<sup>2</sup> Ignatieff M. Human Rights as Politics and Idolatry / Ed. by A. Gutman. Princeton, 2001. P. 19.

приняты Генеральной Ассамблеей «Принципы, связанные со статусом национальных институтов», также называемые Парижскими принципами. В них подтверждается, что национальные институты должны обладать компетенцией по развитию и защите прав человека, иметь четкие полномочия, закреплённые конституцией либо специальным законом. Согласно Парижским принципам национальный институт может высказывать свое мнение по вопросам прав человека правительству, парламенту и другому компетентному органу; способствовать приведению национального законодательства в соответствие с международными стандартами; содействовать имплементации международных стандартов; вносить вклад в составление международных докладов о правах человека; способствовать правовому просвещению по вопросам прав человека; и сотрудничать с другими правозащитными институтами<sup>1</sup>. В июне 1993 г. на Всемирной Конференции по правам человека были приняты Венская Декларация и Программа действий, которые определили, что «национальные институты по правам человека играют важную созидательную роль поощрению и защите прав человека, содействуя правовому просвещению и обучению вопросам прав человека» и поддержали «учреждение и упрочение национальных институтов»<sup>2</sup>.

Региональные международные организации, такие как Совет Европы и ОБСЕ также неоднократно касались вопроса о целесообразности учреждения в государствах Европы национальных систем защиты прав и свобод человека и

---

<sup>1</sup> См.: Reif L.C. Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection // Harvard Human Rights Journal. 2000. Vol.13. P. 113.

<sup>2</sup> См.: Ombudsman and Human Rights Protection Institutions in OSCE Participating States // OSCE Human Dimension Implementation Meeting. October 1998, Background Paper 1. P. 6.

гражданина. Как отмечает венгерский конституционалист А. Шайо, «конституционализация заново создаваемых посткоммунистических режимов стала решающим фактором при их признании Западом... Центральный аспект конституционализма состоит в том, что все отрасли права должны подвергаться строжайшему конституционному контролю, а их внутренняя система ценностей и даже обоснование должны находиться под магией конституции. Мысль о том, что такой подход отражает всемирные тенденции или даже ценности, прибавляет легитимности посткоммунистической конституции, установленному ей правительству и, соответственно его законам, поскольку они показывают, что система признана во всем мире»<sup>1</sup>.

Наиболее показательное влияние Европейского сообщества на становление института омбудсмана. Сиенской конференции в 1982 г. (в ее организации принимал участие Совет Европы) при обсуждении вопросов внесудебной защиты прав человека в центре внимания была роль, которую в этой сфере будут играть омбудсмены<sup>2</sup>. 23 сентября 1985 г. Комитет Министров Совета Европы принял Рекомендацию № R(85)13 по институту омбудсмана. В ней содержалось две рекомендации государствам-членам: а) рассмотреть вопрос о назначении омбудсманов на национальном, региональном или местном уровнях либо для особых сфер государственного управления; б) рассмотреть вопрос о наделении омбудсманов, в том случае если это не предусматривается,

---

<sup>1</sup> Шайо А. Конституционализм и конституционный контроль в посткоммунистической Европе // Конституционное правосудие в посткоммунистических странах: сборник докладов. М., 1999. С. 6-7.

<sup>2</sup> См.: Бижьяк И. 5-летие России в Совете Европы и 25-летие Московской Хельсинкской группы // Материалы международной конференции, Москва, 14-15 мая 2001 г. М., 2002. С. 94.

полномочиями по особому рассмотрению, в пределах его компетенции, вопросов прав человека при его проверке и, если это не является несовместимым с национальным законодательством, инициировать расследования и высказывать мнение, если вопросы прав человека вовлечены<sup>1</sup>. Существование института омбудсмана рассматривается Советом Европы и Европейским Сообществом как стандарт, к достижению которого должны стремиться те страны, которые до сих пор не создали у себя такого института. Также 23 сентября 1985 г. была принята Резолюция № R(85)8 относительно сотрудничества между омбудсманами стран-членов и между ними и Советом Европы<sup>2</sup>. Эти инициативы, без сомнения, оказали влияние на трансформацию существующих институтов и введение новых. В Заключительном документе Конференции по Человеческому измерению СБСЕ в Копенгагене в июне 1990 г. страны – участницы подтвердили, что «они будут ... способствовать учреждению и развитию независимых национальных институтов в сфере прав человека и законности»<sup>3</sup>.

Одним из доводов в поддержку становления и развития национальных институтов защиты прав и свобод человека и гражданина в государствах Центральной и Восточной Европы было желание данных государств обеспечить присоединение к Европейскому Союзу. Одним из критериев, которым должно соответствовать государство – кандидат, является учреждение института судебного конституционного контроля

---

<sup>1</sup> Parliamentary Assembly, Council of Europe, The Institution of Ombudsman, Doc. 9878 16 July 2003, Committee on Legal Affairs and Human Rights.

<sup>2</sup> См: Институцията омбудсман – концепция и законопроект за България, чуждо законодательство. София, 2000. С.16.

<sup>3</sup> Ombudsman and Human Rights Protection Institutions in OSCE Participating States // OSCE Human Dimension Implementation Meeting. Warsaw, 1998. P.6.

по «континентальному», а не американскому образцу. Также говорилось, что ЕС, вообще, ожидал, что страны – кандидаты установят систему конституционных судов, которые будут иметь не только полномочия, но и реальный авторитет по отношению к законодательным органам: «парламенты и президенты будут явно сопротивляться вмешательству со стороны судебной власти, но, в то же время, они будут явственно осознавать, что очевидная конфронтация с национальными конституционными судами будет являться серьезной угрозой перспективам вхождения в Европейский Союз, который уже ищет оправдания, чтобы отсрочить присоединение государств Центральной и Восточной Европы как невыгодное для ЕС в экономическом плане»<sup>1</sup>.

Идея вступления в Европейский Союз, таким образом, оказала значительное воздействие при составлении проектов «демократических» конституций государств Центральной и Восточной Европы, несмотря на то, что приготовления к вступлению в ЕС, даже применительно к тем государствам Центральной и Восточной Европы, которые рассматривались в качестве самых очевидных кандидатов, начались несколько позже принятия новых конституций. В первом важном решении Европейского Союза, принятом в 1993 г. в Копенгагене (которое может быть рассмотрено как установление условий членства постсоциалистических европейских государств в Европейском Союзе) провозглашалось, что страны – кандидаты для успешного вступления в ЕС должны доказать, в том числе и «стабильность институтов, гарантирующих демократический и правовой характер государственности, уважение прав человека и защиту меньшинств».

---

<sup>1</sup> Ackerman B. The Rise of World Constitutionalism // Virginia Law Review. 1997. № 83. P. 776.

В процессе мониторинга развития демократических институтов в государствах – кандидатах из Центральной и Восточной Европы перед их вступлением в ЕС, Европейская Комиссия с одобрением отмечала существование и функционирование конституционных судов, но ничто в этих сообщениях не дает основание сделать вывод о том, что факт существования именно данной модели организации судебного конституционного контроля имел определяющее значение. Обычно этот факт один из многих институтов в соответствующих разделах этих сообщений относительно «демократического и правового характера» соответствующего государства. Ни в одном из этих сообщений не подразумевалось, что организация и функционирование Конституционного Суда было непременным условием признания демократического и правового характера государства – кандидата в члены Европейского Союза.

Зарубежные неправительственные фонды и организации также играют существенную роль в развитии национальных систем защиты прав и свобод человека и гражданина, причем эта активность наиболее выражена именно для постсоциалистических стран<sup>1</sup>. Отметим, что это практически полностью зарубежные фонды, которые поддерживают развитие обсуждаемого института как важную часть создания новых правовых демократических институтов и демократического транзита в целом.

Указанные факторы привели к осуществлению конституционных реформ в государствах Центральной и Восточной Европы, их результатом стало принятие в конце 80-х – нача-

---

<sup>1</sup> См., подробнее: Доронина О.Н. Институт омбудсмена в России и постсоциалистических странах: сравнительно-правовое исследование. Ростов-на-Дону, 2007. С. 50-61.



ле 90-х гг. XX в. «новых» демократических конституций, закрепляющих принципиально иные, по сравнению с «социалистическими» конституциями, основы конституционного (государственного) строя.

Р.В. Енгибарян, рассматривая основы конституционного строя современных государств, определяет их как политико-идеологические и организационные начала, в соответствии с которыми осуществляется регулирование общественных отношений, составляющих ее социальное содержание. Совокупность этих принципов образует основы конституционного строя данной страны. Основы конституционного строя государства обладают высшей степенью нормативной обобщенности, предопределяют содержание конституционных прав граждан, носят универсальный характер и в связи с этим оказывают регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений<sup>1</sup>. К универсальным относятся основы, имеющие общечеловеческую ценность, выработанные мировой цивилизацией к концу XX в. и присущие большинству современных конституций: правовое государство, народный суверенитет и народовластие, социальное государство, социально ориентированная рыночная экономика, разделение властей, политический плюрализм и др. Данные основы конституционного строя являются «частью цивилизационных завоеваний народов и входят в общественное достояние человечества. ... Некоторые из этих принципов в современных условиях наполняются новым содержанием»<sup>2</sup>.

1. Среди общих основ конституционного строя современных государств обычно выделяется принцип правового

---

<sup>1</sup> См.: Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. С. 154-155.

<sup>2</sup> См.: Чиркин В.Е. Общечеловеческие ценности и российское право // Общественные науки и современность. 2001. № 2. С. 64-76.

государства. Считают, что впервые на конституционном уровне он был сформулирован в ст. 16 Декларации прав человека и гражданина 1789 г.<sup>1</sup>, которая указывая на разделение властей и гарантированность прав человека, «возвела в конституционный принцип режим правового государства». Ныне он стал универсальным принципом большинства конституций государств Центральной и Восточной Европы. Данный принцип прямо закреплен в ч. 1 ст. 4 Конституции Республики Болгарии, ст. 5 Конституции Республики Македонии, ст. 2 Конституции Польской Республики, ч. 1 ст. 1 Конституции Российской Федерации, ч. 3 ст. 1 Конституции Румынии, ч. 1 ст. 1 Конституции Словацкой Республики, ст. 1 Конституции Чешской Республики.

1.1. Традиционным принципом правового государства является верховенство и прямое действие Конституции и законов (ст. 6 Конституции Республики Болгарии, п. 5 ст. 8 Конституции Республики Македонии, ст. 8 Конституции Польской Республики, ч. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации, ст. 2 Конституции Республики Словения, ст. 5 Конституции Республики Хорватия). Как правило, в конституциях государств Центральной и Восточной Европы закреплено, что государственная власть осуществляется на основании Конституции и законов (ч. 2 ст. 5 Конституции Литовской Республики, ст. 7 Конституции Польской Республики, ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации, ч. 2 ст. 2 Конституции Словацкой Республики, ч. 3 ст. 2 Конституции Чешской Республики) либо устанавливается обязанность государственной власти соблюдать Конституцию и законы, в том числе, при

---

<sup>1</sup> Декларация прав человека и гражданина 1789 г. // Французская Республика: Конституция и законодательные акты. М., 1989. С. 26-29.

издании актов государственного управления (ст.ст. 5 и 19 Конституции Республики Хорватия), а также ответственность государства за незаконные действия или решения государственных органов (ст. 7 Конституции Республики Болгарии, ст. 20 Конституции Республики Хорватия).

1.2. Нормы конституций имеют прямое действие во всех отраслях права и затрагивают все виды правоотношений, в том числе, возникающих между органами публичной власти и заинтересованными лицами. Соблюдение конституционного принципа законности означает как основу, так и, своего рода, "ограничитель" любых действий государства. Применительно к регулированию административно-правовых отношений, цель данного принципа заключается в том, чтобы удержать деятельность органов исполнительной власти в рамках, предписанных правом. Кроме того, суть действия указанного принципа сводится к обеспечению защиты прав индивидуума от вмешательства со стороны государства. Именно поэтому принятые решения подлежат опубликованию до вступления их в силу, из чего, в свою очередь, выводится принцип запрета обратной силы. В связи с этим, в зарубежной литературе справедливо отмечается, что на основе законности в управлении и равенства граждан постепенно выростали многие правовые принципы, ограничивающие пределы усмотрения органов власти, в частности, требования к объективности, соразмерности и соответствию преследуемой цели управления, а также предотвращающие злоупотребления правом усмотрения<sup>1</sup>.

Профессор Дж. Д. Галлиган полагает, что применительно к осуществлению исполнительной власти принцип верхо-

---

<sup>1</sup> Халлберг П., Яймя М. Основы правовой защиты в Финляндии. Хельсинки. 2002. С. 108.

венства закона означает, что она «... осуществляется в рамках закона. Под этим, в свою очередь, подразумевается то, что орган власти обладает лишь теми полномочиями, которые возложены на него законом, и лишь в той степени, в которой это определено законом. Орган власти в своей деятельности опирается как на свой устав, регламентирующий его полномочия, так и на закон, устанавливающий общие принципы, которыми должен руководствоваться орган власти при осуществлении административной деятельности. Общие принципы закона берут свое начало в таких источниках права как конституции, общие уставы, судебные решения, международные договоры. Принцип верховенства закона содержит в себе и ряд других ценных качеств: уверенность и предсказуемость; последовательность в действиях и равенстве в правах; уважительное отношение к личности; объективные стандарты по надзору за административной деятельностью»<sup>1</sup>.

1.3. Принцип правового государства предполагает также построение системы государственной власти на основе принципа ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 8 Конституции Республики Болгарии, ч. 1 ст. 5 Конституции Литовской Республики, п. 4 ст. 8 Конституции Республики Македонии, ст. 10 Конституции Польской Республики, ст. 10 Конституции Российской Федерации ст. 3 Конституции Республики Словения, ст. 4 Конституции Республики Хорватия). Разделение властей предполагает разделение компетенции между органами государственной власти, что наряду с рационализацией государственного управ-

---

<sup>1</sup> Galligan D.J. *Administrative procedures and administrative oversight* // Multi-country seminar on normative and institutional structures supporting public service ethics. Paris, 1997. P. 1-3.

ления обеспечивает взаимный контроль органов власти. Тем самым создается эффективная система сдержек и противовесов, исключается возможность концентрации властных полномочий какой-то одной из властных структур<sup>1</sup>.

Именно реализация данного принципа является наиболее важной конституционной основой защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти. Целью построения государственной власти на основе принципа разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную является воспрепятствование сосредоточения ее «в руках» одного государственного органа, что предполагает ограничение полномочий органов исполнительной власти организацией исполнения Конституции и законов. Система сдержек и противовесов предполагает учреждение механизмов контроля за реализацией исполнительной власти, в том числе и в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

1.4. Вместе с тем, в современных условиях реализация принципа правового государства предполагает конституционное признание прав и свобод человека и гражданина в качестве высшей ценности, закрепление их принадлежности каждому от рождения, а также неотчуждаемого (неотъемлемого) характера. Конституции Венгерской Республики (п. 1 § 8), Словацкой Республики (ч. 1 ст. 12), Российской Федерации (ч. 2 ст. 17), Хартия основных прав и свобод Чешской Республики (ст. 1) провозглашают неотчуждаемость и неотъемлемость прав и свобод человека и гражданина; ст. 18 Конституции Литовской Республики – их «естественный» характер.

---

<sup>1</sup> См.: Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И. Конституционное право России: энциклопедический словарь / Под общ. ред. В.И. Червонюка. М., 2002. С. 219.

Конституция Республики Польской (ст. 30) устанавливает, что «естественное и неотчуждаемое достоинство человека является источником свобод и прав человека и гражданина... оно нерушимо, а его уважение и охрана являются обязанностью публичных властей». Конституция Румынии (ч. 3 ст. 1), Конституция Республики Хорватия (ст. 3) хотя и не провозглашают естественно-правовой характер прав и свобод человека и гражданина, но определяют достоинство человека, права и свободы граждан, свободное развитие человеческой личности как высшие ценности.

Таким образом, режим конституционализма в Российской Федерации, а также в государствах Центральной и Восточной Европы предполагает, признание прав и свобод человека и гражданина в качестве высшей ценности. Именно они являются основополагающим критерием при оценке конституционности законов и иных правовых актов в современных государствах. Таким образом, идея прав человека и закрепление ее в конституциях государств Центральной и Восточной Европы изменило подход к пониманию принципа правового государства. Современное правовое государство «фактически связано требованиями стандартов в сфере прав и свобод человека и гражданина, которые служат всеобщим критерием оценки «правильности и справедливости» правовых актов государства и его органов<sup>1</sup>.

Соблюдение стандартов в сфере прав и свобод человека и гражданина для современных государств также же обязательно, как и для других политических организаций. Таким образом, сегодня правовое государство рассматривается не

---

<sup>1</sup> См., подробнее: Kurczewski J., Sullivan B. The Bill of Rights and The Emerging Democracies // Law and Contemporary Problems: Emerging Democracies. Spring 2002. Vol. 65: No. 2. P. 251-294.

как «институт, добровольно ограничивший свою власть» путем установления конституционных прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>; Т.А. Франк полагает, что современное правовое государство следует рассматривать как одну из организаций, находящихся в партнерских отношениях с гражданским обществом, которому оно обязано оказывать публичные услуги. Таким образом, суверенитет государства и его полномочие более не являются абсолютными<sup>2</sup>. Этот тезис находит полное подтверждение в Конституции Российской Федерации (ч. 4 ст. 15 и ч. 1 ст. 17), а также в конституциях государств Центральной и Восточной Европы. Правовое государство обязано гарантировать основные права и свободы человека и гражданина в соответствии с общепризнанными международными стандартами (ч. 2 ст. 4 и ч. 4 ст. 5 Конституции Республики Болгарии, ч. 1 § 7 Конституции Венгерской Республики, п. 1 ст. 8 Конституции Республики Македонии, ст. 9 Конституции Польской Республики, ст. 20 Конституции Румынии, ч. 5 ст. 7 Конституции Словацкой Республики, ст. III Основной конституционной хартии самостоятельности и независимости Республики Словения от 25 июня 1991 г.<sup>3</sup>, ст. 10 Конституции Чешской Республики).

Таким образом, признание в конституциях государств Центральной и Восточной Европы естественно-правового характера прав и свобод человека и гражданина, их неотчуждаемости, принадлежности каждому от рождения, а также

---

<sup>1</sup> См.: Kurczewski J. *The Rule of Law in Poland // The Rule of Law in Central Europe: The Reconstruction of Legality, Constitutionalism and Civil Society in the Post-Communist Countries / Ed. by J. Priban and J. Young.* NY., 1999. Pp. 181, 183.

<sup>2</sup> См., например: Franck Th. M. *Are Human Rights Universal? // Foreign Affairs.* 2001. January/February. Pp. 191-192.

<sup>3</sup> Основная конституционная хартия Республики Словения самостоятельности и независимости от 25 июня 1991 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 434-435.

закрепление гарантированности в соответствии с международными стандартами в данной сфере ограничивают свободу усмотрения органов исполнительной власти.

2. Важнейшей основой конституционного строя, общей для Российской Федерации и государств Центральной и Восточной Европы является принцип народного суверенитета и народовластия, заключающийся в том, что государственная власть исходит от народа, принадлежит ему и осуществляется им как через своих представителей, так и непосредственно. Данный принцип прямо закреплен в ч. 1 § 2 Конституции Венгерской Республики, ст. 1 Конституции Литовской Республики, ст. 1 Конституции Республики Македонии, ст. 2 Конституции Польской Республики, ч. 1 ст. 1 Конституции Российской Федерации, ч. 3 ст. 1 Конституции Румынии, ч. 1 ст. 1 Конституции Словацкой Республики, ст. 1 Конституции Республики Словения, ст. 1 Конституции Республики Хорватия, ст. 1 Конституции Чешской Республики и других государств Центральной и Восточной Европы путем определения данных государств как демократических с республиканской формой правления. Как правило, конституции государств Центральной и Восточной Европы также устанавливают, что государственная власть исходит от народа и осуществляется им непосредственно или через органы, учрежденные Основным законом страны (ч. 2 Конституции Республики Болгарии, ч. 2 § 2 Конституции Венгерской Республики, ст. 2 Конституции Литовской Республики, ст. 2 Конституции Республики Македонии, ст. 3 Конституции Словацкой Республики). Принцип народного суверенитета в государствах Центральной и Восточной Европы предполагает также, что государственная власть осуществляется в интересах большинства народа. В



соответствии с § 5 Конституции Венгерской Республики «...Республика защищает свободу и власть народа»; в соответствии с ч. 3 ст. 5 Конституции Литовской Республики государственные институты служат народу. Конституция Польской Республики в ст. 1 устанавливает, что «... Республика является общим достоянием всех ее граждан».

Поскольку в демократическом государстве источником власти является народ, постольку государственная власть подотчетна ему, и народ наделен полномочиями контролировать осуществление государственной власти различными способами – путем проведения выборов, референдумов, направления в органы государственной власти петиций различного содержания. Применительно в защите основных прав и свобод человека и гражданина принципы демократического государства, народного суверенитета создает условия для эффективного осуществления негосударственной защиты, контроля деятельности органов государственной власти (в том числе, исполнительных органов) со стороны институтов гражданского общества, а также отдельных индивидов, для существования института несудебного обжалования правовых актов органов публичной власти.

3. Ученые отмечают очевидное тождество прав, закрепленных конституциях конкретных государств Центральной и Восточной Европы, указывая, что, как правило, каталог основных прав и свобод, не ограничивается традиционными правами «первого поколения», но также и включают «позитивные» социальные права и свободы, которые в государствах с «развитыми демократическими традициями» не подлежат государственной (в первую очередь, судебной) защи-

ты<sup>1</sup>. Таким образом, конституционной основной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы является принцип социального государства, который впервые был сформулирован в Веймарской конституции 1919 г. и получил широкое распространение после Второй мировой войны, особенно в конституциях «второго поколения», а затем в конституциях развивающихся и постсоциалистических стран.

Российская Федерация согласно ст. 7 Конституции РФ 1993 г. определяется как «социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Далее раскрывается конкретное содержание этой политики: охрана труда и здоровья людей, установление гарантированного минимального размера оплаты труда, обеспечение государственной поддержки семьи и т.д. Конституции Республики Македонии (ст. 1), Румынии (ч. 3 ст. 1), Словацкой Республики (ч. 1 ст. 55), Республики Словения (ст. 2), Республики Хорватия (ст. 1) не содержат развернутых определений социального государства, лишь провозглашая данные государства в качестве социальных. В соответствии со ст. 2 Конституции Польской Республики «Польская Республика является государством, осуществляющим принципы социальной справедливости». Статья 20 Конституции закрепляет в качестве основ конституционного строя «социальное рыночное хозяйство, опирающееся на свободу хозяйственной деятельности, частную собственность, а также на солидарность, диалог и сотрудничество социальных партнеров...». Положения о со-

---

<sup>1</sup> См.: Gutman A. Introduction // Ignatieff M. Human Rights as Politics and Idolatry / Ed. by A. Gutman. Princeton, 2001. P. viii-xxvii.

циальном рыночном хозяйстве как одной из основ конституционного строя также закреплены и в преамбуле Конституции Венгерской Республики. В соответствии с § 17 Конституции государство принимает на себя конституционную обязанность «заботиться о социальных мерах, распространяемых на граждан, нуждающихся в помощи».

Однако, как правило, в конституциях государств Центральной и Восточной Европы принцип социальной государственности не закрепляется в качестве основы конституционного строя, но они, как было сказано выше, содержат обширный каталог социальных прав и свобод человека и гражданина, а также социальных принципов государственного строительства. Типичным примером является Конституция Республики Болгарии, которая как общие положения закрепляет государственное и общественное покровительство семьи, материнства и детства (ст. 14), гарантированность и законодательную защиту труда (ст. 16). При этом, как отмечают Дж. Элстер, К. Оффе и У.К. Пройс: «изучение посткоммунистических конституций позволяет сделать вывод, что границы между традиционными основными правами и их «расширенным» содержанием и гарантиями, а также позитивными правами находятся в состоянии непрерывной трансформации. Основной тенденцией этих изменений является увеличение правообеспечительной деятельности органов исполнительной власти, а также уменьшение объема правозащитной деятельности судов с одновременным возрастанием аналогичной активности других органов государственной власти, прежде всего, исполнительной»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Elster J., Offe C., Preuss U.K. Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea. P. 82, 87.

Таким основы конституционного строя современных государств Центральной и Восточной Европы, а также Российской Федерации – правовой, демократический и социальный характер государственной власти создают условия для эффективной защиты прав и свобод человека и гражданина, наиболее полной реализации конституционного права на государственную защиту, а также обязанности государства защищать права и свободы человека и гражданина.

Сущностными элементами защиты прав и свобод человека и гражданина являются принципы ее осуществления, которые способствуют раскрытию специфики того или иного правового феномена. Принципы защиты прав и свобод человека и гражданина выполняют задачу основных направляющих векторов правового воздействия<sup>1</sup>.

Зарубежное законодательство, регулирующее порядок взаимодействия граждан и органов исполнительной власти, показывает, что легальное закрепление в текстах соответствующих законов принципов такой деятельности многократно себя оправдывает. Широко используемый при этом прием «универсализации» функционирования органов исполнительной власти и объектов, находящихся в сфере ее регулирования, требует непосредственного законодательного закрепления ряда характеризующих административную деятельность принципов. Эти принципы, зачастую, создают нормативные границы осуществления исполнительной власти. Без них эффективность законов, а также деятельности органов исполнительной власти современного государства была бы чрезвычайно низка, поскольку сам процесс принятия решений носил бы бесконтрольный со стороны общества,

---

<sup>1</sup> См.: Богданова Н. А. Система науки конституционного права. М., 2001. С. 166.

закрытый, односторонний характер. В силу специфичности деятельности органов исполнительной власти, ее инвариантности, общие принципы, содержащиеся в ряде конституций государств Центральной и Восточной Европы, получают свое дальнейшее развитие, материализуясь в конкретные правовые формы. Защита была бы весьма ограничена в средствах и методах осуществления, либо попросту невозможна без нормативного установления основополагающих начал - принципов, выработанных современной правовой доктриной<sup>1</sup>.

Анализ Конституции Российской Федерации и конституций государств Центральной и Восточной Европы позволяет выделить ряд общих принципов защиты прав и свобод человека и гражданина, которые применимы и к защите прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти.

1. Немецкие конституционалисты К. Хессе, Л. Кирххофф, И. Изензее выделили основополагающий конституционный принцип, из которого исходят все остальные принципы - принцип уважения человеческого достоинства. Достоинство и индивидуальность придают человеку качество субъекта права. Государство обязано защищать достоинство любого человека всеми имеющимися в его распоряжении средствами<sup>2</sup>. Двойственный смысл принципа защиты достоинства личности состоит в следующем: он предполагает установление субъективного права, то есть права индивида, защищающего его от посягательств государства; одновременно он является обращенным к государству требованием - обере-

---

<sup>1</sup> См.: Ortega L. Principles of administrative procedure // European Public Law. 1995. Vol. 1. Issue 2. Pp. 149-153.

<sup>2</sup> См.: Государственное право Германии: Сокр. пер. с нем. 7-ми т. изд. Т.1. М., 1994. С. 115.

гать достоинство человека от различных посягательств. Достоинство личности, как отмечается в преамбуле Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., является свойством, присущим всем членам человеческой семьи, из которого вытекают все неотъемлемые права и на которых основывается свобода, справедливость и всеобщий мир.

В понятии человеческого достоинства выделяют объективный и субъективный аспекты. В объективном аспекте принцип человеческого достоинства предполагает признание государством ценности человека вообще, независимо от его конкретных качеств и особенностей, а также личного достоинства, т.е. ценности конкретного индивида, совокупности его различных качеств (физических, духовных и т.д.). В субъективном – принцип достоинства личности означает осознание индивидуумом своей ценности как человека вообще, как конкретной личности. Достоинство – неотъемлемое свойство человека как высшей ценности, принадлежащие ему независимо от того, как он сам и окружающие воспринимают и оценивают его личность. Поэтому, как бы не зарекомендовал себя человек, какими бы качествами он не обладал, государство и его органы обязаны в полной мере обеспечивать ему условия для реализации всех прав и свобод, защищать достоинство каждого человека. Обеспечить и защитить достоинство человека – значит, прежде всего, относиться к нему не как к объекту воздействия, как к равноправному субъекту, который может защитить свои права всеми не запрещенными законом средствами. Государство обязано осуществлять деятельность, направленную на защиту достоинства каждого человека и гражданина.

В подтверждение данного тезиса можно привести ст. 30 Конституции Польской Республики, в соответствии с которой «естественное и неотчуждаемое достоинство человека является источником свобод и прав человека и гражданина», а также что «оно нерушимо, а его уважение и охрана являются обязанностью публичных властей». Близкие по содержанию положения закреплены в преамбуле и ст. 4 Конституции Республики Болгарии, ч. 3 ст. 1 Конституции Румынии. При этом, § 56 Конституции Венгерской Республики непосредственно признает правоспособность каждого человека. В соответствии со ст. 21 Конституции Российской Федерации достоинство личности охраняется государством, и ничто не может быть основанием для его умаления. Близкие по содержанию положения закреплены в ч. 1 § 55 Конституции Венгерской Республики, ч. 3 ст. 22 Конституции Литовской Республики, ст.ст. 11 и 25 Конституции Республики Македонии.

Таким образом, «достоинство личности» ясно сформулировано не только как право, но и как общий принцип защиты прав и свобод человека и гражданина.

2. Принцип справедливости обеспечивает нормальное функционирование государства и общества<sup>1</sup>. Нужно согласиться с Л.С. Явичем, что «без данного принципа право теряет свое нравственное обоснование, не может быть действительным распределителем жизненных благ»<sup>2</sup>. В.Н. Кудрявцев, Е.А. Лукашева подчеркивают, что социальная справедливость должна быть основным социальным началом, основополагающим правилом построения всей системы общественных отношений между государством в целом, от-

---

<sup>1</sup> См.: Снежко О.А. Государственная защита прав граждан. М., 2005. С. 43.

<sup>2</sup> См.: Явич Л.С. Общая теория права. С.158.

дельными организациями и гражданами<sup>1</sup>. Справедливость предполагает соответствие норм права с нравственными устоями так же, как и с юридическими требованиями. Именно в такой форме данная основа защиты прав и свобод человека и гражданина закреплена в преамбуле Конституции Республики Болгарии, преамбуле Конституции Литовской Республики, преамбуле, ст.ст. 8, 20 и 35 Конституции Республики Македонии, ст.ст. 1, 40 и 53 Конституции Румынии).

Выделяют также и правовую справедливость, которая реализуется через верховенство права и основанной на ней Конституции, и социальную справедливость, которая определяет конституционные гарантии соответствия реальной значимости человека (различных групп, слоев общества), их правового статуса социальному положению и гарантиям жизненного воплощения. Этот нравственный императив не только указывает на должествующее воздействие на социально – правовые регуляторы, но и защищает права и свободы человека<sup>2</sup>.

Принцип справедливости как конституционная основа защиты прав и свобод человека и гражданина предполагает, что деятельность органов исполнительной власти должна осуществляться беспристрастно и справедливо в отношении тех лиц, которые обращаются к органу публичной власти с тем, чтобы последний совершил в их отношении и в их интересе определенное действие в рамках закона. Именно в таком виде принцип справедливости (как справедливая защита) закреплён в ч. 1 § 57 Конституции Венгерской Республики, ст.ст. 31 и 81 Конституции Литовской Республики. В этой

---

<sup>1</sup> См.: Кудрявцев В. Н., Лукашева Е.А. Государство, право, человек. М., 1986. С. 93.

<sup>2</sup> См.: Румянцев О.Г. Основы конституционного строя Российской Федерации. М., 1994. С. 17.



связи, правильнее было бы вести речь о принципе справедливости, во-первых, как о самостоятельном явлении, т.е. в его привычном понимании, и, во-вторых, рассматривать его в процедурном смысле. В своем первом значении принцип справедливости означает то, что деятельность органов исполнительной власти осуществляется в соответствии с законом. Общество установило ряд правил поведения в отношении своих граждан, вследствие чего, у последних появились гарантии того, что с ними будут обращаться сообразно этим правилам. В этом же смысле принцип справедливости подразумевает и то, что против граждан нет, и не может быть никакой дискриминации, что с ними не будут обращаться иным менее благоприятным способом, чем это необходимо. Во-вторых, в процедурном аспекте, принцип справедливости означает то, что управленческая деятельность проводится согласно справедливым процедурам. Справедливые процедуры означают процедуры, в результате которых достигается точное и надлежащее применение закона, и в то же самое время уважаются другие социальные ценности, выражающиеся, например, в демонстрации достоинства и уважения к личности. Именно благодаря простоте процедур частное лицо может быть защищено от ведомственного произвола. Становится все более актуальным, чтобы в основных сферах жизнедеятельности действовали одни и те же процедурные правила, способствующие соблюдению принципа равенства и большей правовой безопасности во взаимоотношениях гражданина с государственным аппаратом.

3. Принцип равенства всех перед законом и судом, а также недопустимости дискриминации по любым основаниям затрагивает все сферы жизнедеятельности человека. Еще

Ж.-Ж. Руссо говорил о том, что природное неравенство людей по силе или способностям устраняется в результате соглашения и по праву<sup>1</sup>. Данный принцип означает одинаковый подход государственной власти при осуществлении деятельности к каждому. Никому не отдается предпочтение в решении вопроса при защите прав и свобод, ответственности и обязательности. Данный принцип закреплен в конституциях всех государств Центральной и Восточной Европы (преамбула и ст. 6 Конституции Республики Болгарии, ч. 1 § 57 и § 66 Конституции Венгерской Республики, ст. 29 Конституции Литовской Республики, преамбуле и ст. 9 Конституции Республики Македонии, ст. 19 Конституции Российской Федерации).

Государственная власть должна обеспечить равную защиту каждого, не зависимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, политических убеждений и других обстоятельств. Следует согласиться с Н.В. Витруком, который различает юридическое и социальное равенство. Юридическое равенство, есть равенство граждан перед законом, равноправие, равенство перед судом, равные основания юридической ответственности и т. д.<sup>2</sup> Социальное равенство означает отсутствие каких-либо ограничений прав и свобод или привилегий по различным признакам. Оно есть прочное основание всего государства и общества. Законодатель не должен издавать ни одного закона, который посягает на равенство людей. Принцип равенства есть обязательная норма для всех органов государственной власти. Особенно важен он при осуществлении правосудия. Из конституционных положений о

---

<sup>1</sup> См.: Руссо Ж.-Ж. Трактаты. М., 1988. С. 167.

<sup>2</sup> См.: Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. Киев, 1978. С. 198.

равенстве всех перед законом и судом исходит деятельность всех судов общей юрисдикции.

4. Принцип гарантированности прав и свобод человека и гражданина. Данный принцип закреплен в ч. 2 ст. 4 и ст. 7 Конституции Республики Болгарии, § 8 Конституции Венгерской Республики, ст.ст. 30 и 31 Конституции Литовской Республики, ст.ст. 12-15 Конституции Республики Македонии, ст.ст. 2 и 18 Конституции Российской Федерации. При этом, Конституция Российской Федерации особо устанавливает, что права и свободы человека и гражданина «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной, исполнительной и судебной власти ... и обеспечиваются правосудием».

Обязанность защиты – это объективно-правовая государственная задача. Закрепляя права и свободы, конституция государства Центральной и Восточной Европы, тем самым, определяет обязанности государственной власти по обеспечению этих прав. Конституционный принцип всеобщности государственной защиты рассматривается в двух аспектах. С одной стороны, государство воздерживается от вмешательства в границы свободы личности – негативный аспект, а с другой, – осуществляет законодательную, исполнительную и судебную деятельность, направленную на содействие в практическом осуществлении человеком принадлежащих ему прав и свобод, это позитивный аспект. Государственная защита прав и свобод человека и гражданина гарантируется. Конституционная обязанность государства соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина состоит в создании условий для их реализации и механизма их защиты.

Названные принципы, составляя нормативную первооснову концепции защиты прав и свобод человека, сами защищаются государственным принуждением, имея, как правило, форму конституционных императивов. Они являются общими принципами защиты прав и свобод человека и гражданина, применимы для защиты прав и свобод человека любого видового ряда – личных, политических, экономических, социальных, культурных – на всей территории страны по единым стандартам, выверенным опытом мирового сообщества и конституционно оформленным.

Таким образом, изложенное позволяет сделать следующие выводы.

1. Конституционные основы защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти – положения Конституции Российской Федерации 1993 г., а также конституций иных государств Центральной и Восточной Европы, определяющие сущность защиты основных прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти.

2. Целесообразно выделять 3 вида конституционных основ защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти:

а) конституционные нормы, закрепляющие основную обязанность государства защищать права и свободы человека и гражданина (Беларусь, Латвия, Молдова, Польша, Россия, Словения, Хорватия), либо основное право человека и гражданина прибегнуть к защите государства. При этом конституционные акты Венгрии, Македонии, Молдовы, Румынии, Словакии, Словении, Украины и Чехии специально закрепляют возможность защиты прав и свобод от нарушений со стороны органов исполнительной власти;

б) нормы Конституции Российской Федерации и конституций государств Центральной и Восточной Европы, закрепляющие основы конституционного строя, в первую очередь, конституционные принципы правового, демократического и социального государства. Конституционное закрепление данных принципов а также реализация данных принципов в практике государственного строительства Российской Федерации и государств Центральной и Восточной Европы, предполагает ограничение усмотрения органов государственной (в том числе исполнительной) власти международными и национальными стандартами в сфере прав и свобод человека и гражданина, построение системы органов государственной власти на основе принципов народовластия и разделения властей, а также установление полномочия органов законодательной и судебной власти по контролю деятельности правительства и иных органов исполнительной власти, создает условия эффективной защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти;

в) общие принципы защиты прав и свобод человека и гражданина, которые реализуются при осуществлении предупреждения и пресечения нарушений прав и свобод человека и гражданина, а также восстановлении прав и свобод, нарушенных в деятельности органов исполнительной власти (признание достоинства человека и гражданина, справедливость защиты прав и свобод человека и гражданина, равенство защиты и запрет дискриминации, а также гарантированность защиты).

3. Изучение опыта конституционных реформ в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы позволило выявить ряд факторов, общих для госу-

дарств Центральной и Восточной Европы, которые повлияли на формирование и развитие конституционных основ защиты прав и свобод человека и гражданина, в том числе, в сфере исполнительной власти:

а) демократизация государственно-политического режима в государствах Центральной и Восточной Европы;

б) влияние международных организаций, установивших международные стандарты защиты прав и свобод человека и гражданина, а также последовательно добивающиеся их реализации в национальном законодательстве государств Центральной и Восточной Европы;

в) деятельность международных и национальных неправительственных правозащитных организаций. Указанные общие факторы способствовали формированию в государствах Центральной и Восточной Европы практически тождественных подходов к основам защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти, а также их закреплению в новых «демократических» конституциях.

### **§ 3. Система защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти Российской Федерации и государств Центральной и Восточной Европы**

В настоящее время в российской и зарубежной юридической науке общепринятым является системный подход к защите прав и свобод человека и гражданина. При этом, различные российские и зарубежные ученые по-разному определяют структуру конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина. Так, Т.М. Калинина определяет правозащитную систему как совокупность способов и средств защиты прав и свобод человека, существую-

щих в виде комплекса взаимосвязанных правозащитных отраслей, норм и институтов; подсистем гуманитарного законодательства и правозащитных учреждений; подсистем гуманитарного информирования, образования, накопления, хранения, воспроизводства и развития гуманитарной идеологии<sup>1</sup>.

Второй подход к пониманию системы защиты прав и свобод человека и гражданина состоит в том, что ее определяют как совокупность взаимосвязанных механизмов контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Так, В.Н. Карташов предложил подход к определению понятия правозащитной системы как к «единому комплексу взаимосвязанных государственных и негосударственных организаций и отдельных лиц (правозащитников) и юридических явлений (права, правосознания, правовой культуры, разнообразных видов юридической практики и т.п.), с помощью которых эффективно и качественно осуществляется защита прав и законных интересов людей и их объединений»<sup>2</sup>.

В.В. Чуксина определяет защиту прав и свобод человека и гражданина как совокупность контрольных механизмов, представленных определенными организационными структурами (судом, правоохранительными органами, различными учреждениями по рассмотрению обращений граждан и др.), специализированных правозащитных институтов (комиссии по правам человека, омбудсмены) и процедур, определяющих методы, порядок рассмотрения, проверки, подготовки предложений и принятия решений по жалобам, заявлениям и иной информации о нарушениях прав человека, базирую-

---

<sup>1</sup> См.: Калинина Т. М. Российская и европейская правозащитные системы (соотношение и проблемы согласования): дис. ... канд. юрид. наук. Н-Новгород, 2002. С. 27.

<sup>2</sup> Карташов В.Н. Правозащитные системы: понятие, основные типы и принципы // Российская и европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы: гармонизации: сб. ст. / Под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2003. С. 12.

щихся на конституционных и отраслевых нормах внутреннего права государства<sup>1</sup>. Близкую позицию по данному вопросу занимает и профессор М. Партингтон, который предлагает следующую институциональную структуру системы защиты прав человека и гражданина от нарушений со стороны публичной администрации: а) суды; б) конституционные и административные трибуналы и иные квазисудебные органы; в) институт парламентского и депутатского расследования; г) институт административного обжалования; д) омбудсмены; е) институты альтернативного разрешения споров: арбитраж, посредничество, согласительные процедуры<sup>2</sup>. Как совокупность правозащитных институтов (включающих институт омбудсмана и суды) рассматривают систему защиты прав и свобод человека и гражданина в постсоциалистических государствах Центральной и Восточной Европы Я. Курчевский и Б. Салливан<sup>3</sup>.

Следует заметить, что недостатком такого подхода является то, что он не позволяет выявить взаимосвязи и взаимодействие между элементами правозащитной системы, поскольку в таком случае каждый правозащитный институт рассматривается по отдельности.

Однако большее распространение получил комплексный подход к конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина, которого придерживаются П.В. Анисимов, Е.А. Лукашева, И.А. Ледях, Н.С. Колесова и

---

<sup>1</sup> См.: Чуксина В.В. Несудебная защита прав человека в системе национальной правозащитной деятельности Российской Федерации и зарубежных государств // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6.

<sup>2</sup> Партингтон М. Рассмотрение жалоб и претензий граждан – альтернативы судебному процессу в контексте системы общего права // Материалы конференции Совета Европы «Альтернативы судебным разбирательствам между исполнительной властью и частными лицами: согласительная процедура, посредничество и арбитраж», Лиссабон (Португалия), 31 мая – 2 июня 1999. М., 2000. С. 51.

<sup>3</sup> См.: Kurczewski J., Sullivan B. The Bill of Rights and The Emerging Democracies. P. 262.



М.В. Мархгейм. По мнению М.В. Мархгейм, защита прав и свобод человека и гражданина представляет собой целостную конституционно обусловленную упорядоченную совокупность взаимодействующих звеньев правового механизма, деятельность которого направлена на защиту нарушенных прав и свобод лиц, находящихся под юрисдикцией государства, и достижение в стране состояния их реальной защищенности<sup>1</sup>.

П.В. Анисимов под правозащитной системой понимает совокупность правозащитных элементов: норм законодательства; компетентных субъектов правозащитных отношений; правозащитных методов, способов и специальных правовых средств; а также деятельности, направленной на юридически результативное воздействие на общественные отношения, деформированные в результате нарушения прав человека, в целях достижения состояния правовой защищенности прав человека посредством обеспечения, пресечения, восстановления нарушенных прав человека и наказания виновных лиц<sup>2</sup>. Е.А. Лукашева, И.А. Ледях и Н.С. Колесова полагают, что защита прав и свобод человека и гражданина в современном демократическом государстве осуществляется с помощью системы принципов защиты прав и свобод человека и гражданина, государственно-правовых институтов и механизмов защиты прав и свобод, а также процедурно-

---

<sup>1</sup> См.: Мархгейм М.В. Защита прав и свобод человека и гражданина в современной России: системная конституционная модель, проблемы ее функционирования и совершенствования. М., 2004. С. 12.

<sup>2</sup> См., подробнее: Анисимов П.В., Медведицкова Л.В. Теоретико-правовые и организационные основы правозащитной системы в Российской Федерации. Волгоград, 2007. С. 31-43.

процессуальных правил, прямо или косвенно предназначенных для этой цели<sup>1</sup>.

Защита прав и свобод человека и гражданина, рассматриваемая как система, получает качественную определенность через функциональное единство своих элементов. К основным элементам данной системы относятся:

а) правозащитные нормы, которые обуславливают основные параметры данной системы, в них закрепляются сложившиеся правозащитные идеи, а также средства, методы и приемы защиты прав и свобод человека и гражданина со стороны различно мотивированных субъектов неодинаковой правовой природы. Ими установлены как потенциально возможные (диспозитивные), так и обязательные (императивные) правила поведения участников правозащитных отношений;

б) субъекты, осуществляющие правозащитную деятельность. Анализ текста Конституции Российской Федерации, а также конституций государств Центральной и Восточной Европы с целью выявления и систематизации названных в ней участников правозащитных отношений показал их достаточное разнообразие. Компоновку конституционного множества правозащитных субъектов можно провести по ряду оснований. Можно выделить, например, группы социальных и организационных правозащитных субъектов. Каждая из названных групп имеет свои разновидности: социальные правозащитные субъекты могут иметь индивидуальное и

---

<sup>1</sup> См.: Ледях И.А. Опыт функционирования механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина в зарубежных государствах // Общая теория прав человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1996. С. 328; Колесова Н.С. Механизм защиты прав и свобод человека и гражданина в зарубежных государствах // Права человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2000. С. 410.

коллективное качество; организационные - публичное и общественное<sup>1</sup>;

в) правозащитная деятельность, которая представляет собой способ функционирования указанной системы. Это систематическая работа различных субъектов правозащитной структуры государства (публичных – государственных и муниципальных органов, и непубличных – институтов гражданского общества), направленная на восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Она ориентируется на положительный результат – восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина, осуществляется определенными средствами, характерными для ее конкретных субъектов, и предполагает сам процесс. Содержание правозащитной деятельности составляет целесообразное положительное изменение ситуации с нарушениями прав человека и преобразование ее в интересах человека, общества и государства<sup>2</sup>.

Полагаем, что именно такой интегративный подход к системе защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина наиболее применим к характеристике защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти. Использование данного подхода позволяет объединить механизмы контроля за деятельностью исполнительной власти в единую систему, действующую в рамках одного государства и осуществляющую предупреждение и

---

<sup>1</sup> См.: Мархгейм М.В. Защита прав и свобод человека и гражданина в современной России: системная конституционная модель, проблемы ее функционирования и совершенствования. С. 16.

<sup>2</sup> См., подробнее: Автономов А.С. Права человека, правозащитная и правоохранительная деятельность. М. 2009. С. 21; Анисимов П.В., Медведицкова Л.В. Теоретико-правовые и организационные основы правозащитной системы в Российской Федерации. С. 32-33; Голованев И.В. Административно-правовые средства формирования правового порядка при реализации конституционных прав и свобод // Административное право и процесс. 2007. № 4.

пресечение нарушений прав и свобод граждан органами исполнительной власти при осуществлении своих полномочий, а также восстановление нарушенных прав.

1. Ученые – конституционалисты, исследуя систему защиты прав и свобод человека и гражданина в современных демократических зарубежных государствах, указывают на ведущую роль в ней судебной защиты<sup>1</sup>. Традиционным для российской и зарубежной юридической науки является подход к пониманию судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти как гарантированной законом возможности для каждого человека обжаловать в суд решения и действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и их должностных лиц<sup>2</sup>.

Гарантированность права на судебную и иную правовую защиту, закрепленная в ч. 3 ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., а также ст.ст. 6 и 13 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>3</sup>, является общепризнанным принципом международного права. Конвенция в ч. 1 ст. 6 специально указывает на особую роль судебной защиты в системе государственных средств защиты прав и свобод человека и гражданина, закрепляя, что «каждый в случае спора о его граждан-

---

<sup>1</sup> См., например: Зорькин В.Д. Интеграция европейского конституционного пространства: вопросы и ответы // Единое правовое пространство Европы и практика конституционного правосудия: Сборник докладов. М., 2007. С. 134; Колесова Н.С. Механизм защиты прав и свобод человека и гражданина в зарубежных государствах. С. 411. Ледях И.А. Опыт функционирования механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина в зарубежных государствах. С. 429.

<sup>2</sup> Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И. Конституционное право России: энциклопедический словарь / Под общей ред. В.И. Червонюка. М., 2002. С. 314.

<sup>3</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. (с изм. от 13 мая 2004 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

ских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона».

Место судебной защиты в системе государственных средств защиты прав и свобод человека и гражданина обусловлено особой природой судебной власти. Она, во-первых, призвана стоять между законодательной и исполнительной властями при их обоюдном стремлении к абсолютизации, и, во-вторых, между ними и человеком, уважая и защищая его права и законные интересы. В противостоянии человека и власти в любом ее проявлении (государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, чиновника) судебная власть должна занять место независимого и беспристрастного арбитра<sup>1</sup>. Таким образом, социальная природа судебной власти состоит в разрешении независимым судьей конфликтов противоборствующих интересов с позиции справедливости. Юридическая природа судебной власти заключается в том, что судья в конкретном случае разграничивает права и законные интересы спорящих сторон и формулирует соответствующие общеобязательные последствия. Приоритет судебной защиты в системе государственной защиты прав и свобод человека и гражданина обусловлен также и тем, что судебная власть осуществляется на основании принципов независимости судей и подчинения их только за-

---

<sup>1</sup> См.: Грудцына Л.Ю. Судебная защита прав и свобод личности: теоретический аспект // Законодательство и экономика. 2003. № 8. С. 15-23; Кашепов В.А. О сущности судебной защиты прав и свобод граждан // Судебная защита прав и свобод граждан. Научно-практическое пособие / Отв. ред. В.П. Кашепов. М., 1999. С. 1-14.

кону, а также процессуального равноправия сторон и самостоятельности.

Гарантии судебной защиты прав и свобод человека и гражданина закреплены во всех конституциях и актах конституционного характера государств Центральной и Восточной Европы. Наиболее типичным является закрепление права каждого на судебную защиту его прав и свобод. Так, например, в соответствии § 51 (ч. 1) Конституции Венгерской Республики от 18 августа 1949 г. «каждый имеет право на то, чтобы ... в любом процессе, его права и обязанности, были рассмотрены на справедливом и открытом заседании независимого и беспартийного суда, установленного законом<sup>1</sup>. Право защищать права и законные интересы в суде закреплено также в ст. 60 Конституции Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г.<sup>2</sup>; § 92 Конституции Латвийской Республики от 15 октября 1922 г.<sup>3</sup>; ст. 30 (ч. 1) Конституции Литовской Республики от 25 октября 1992 г.<sup>4</sup>; ст. 20 Конституции Республики Молдова от 29 июня 1994 г.<sup>5</sup>; ст. 46 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (в ред. от 30 декабря 2008 г.)<sup>6</sup>; ст. 21 Конституции Румынии от 21 ноября 1991 г.<sup>7</sup>; ст.ст. 46 и 48 Конституции Словацкой Республики от

---

<sup>1</sup> Конституция Венгерской Республики от 18 августа 1949 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 445-457.

<sup>2</sup> Конституция Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г. // Конституции государств Европы. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 13-36.

<sup>3</sup> Конституция Латвийской Республики от 15 октября 1922 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 308-316.

<sup>4</sup> Конституция Литовской Республики от 25 октября 1992 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 332-362.

<sup>5</sup> Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 548-576.

<sup>6</sup> Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

<sup>7</sup> Конституция Румынии от 21 ноября 1991 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 81-127.

1 сентября 1992 г. N 460/1992 Z.z.<sup>1</sup>; ст.ст. 15 (ч. 4) и 23 Конституции Республики Словения от 23 декабря 1993 г.<sup>2</sup>; ст. 29 (ч. 1) Конституции Республики Хорватия от 22 декабря 1990 г.<sup>3</sup>; ст. 4 Конституции Чешской Республики от 16 декабря 1992 г.<sup>4</sup>, ст.ст. 36-40 Хартии основных прав и свобод Чешской Республики от 9 января 1991 г.<sup>5</sup>; ст. 60 Конституции Республики Украина от 28 июня 1996 г.<sup>6</sup>, в ст. 15 Конституции Эстонской Республики от 28 июня 1992 г.<sup>7</sup>. В ст. 117 Конституции Республики Болгарии от 12 июня 1991 г.<sup>8</sup>, п. 1 § 50 Конституции Венгерской Республики установлена обязанность судебной власти защищать права и законные интересы граждан, а в Конституции Республики Польской от 2 апреля 1997 г. – запрет законодательно «закрывать судебный путь для восстановления нарушенных свобод или прав»<sup>9</sup>. Интересно, что в Республике Словения и Чешской Республике гарантия судебной защиты прав и свобод человека и гражданина закреплена как основное или общее положение Конституции.

Однако применительно к защите прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти большее

---

<sup>1</sup> Конституция Словацкой Республики от 1 сентября 1992 г. N 460/1992 Z.z. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 128-154.

<sup>2</sup> Конституция Республики Словения от 23 декабря 1993 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 155-189.

<sup>3</sup> Конституция Республики Хорватия от 22 декабря 1990 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 435-476.

<sup>4</sup> Конституция Чешской Республики от 16 декабря 1992 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 435-451.

<sup>5</sup> Хартия основных прав и свобод Чешской Республики от 9 января 1991 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 452-465.

<sup>6</sup> Конституция Украины от 28 июня 1996 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 356-370.

<sup>7</sup> Конституция Эстонской Республики от 28 июня 1992 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 581-602.

<sup>8</sup> Конституция Республики Болгарии от 12 июня 1991 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 381-434.

<sup>9</sup> Конституция Польской Республики от 2 апреля 1997 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 686-732.

значение имеет институт судебного контроля за деятельностью исполнительной власти, который осуществляется посредством рассмотрения судами жалоб на правовые акты, а также бездействие органов исполнительной власти, нарушающие права и свободы человека и гражданина. Судебный контроль в сфере исполнительной власти, будучи элементом системы сдержек и противовесов, выражается в процессуальной деятельности независимых судов по проверке законности правовых актов субъектов исполнительной власти в результате рассмотрения и разрешения публично-правовых споров в целях защиты прав и свобод человека и гражданина и поддержания объективного правопорядка в государстве<sup>1</sup>.

Интересно, что Совет Европы рассматривает «эффективный судебный контроль административных действий, направленный на защиту прав и интересов человека и гражданина» как «существенный элемент системы защиты прав человека». 15 декабря 2004 г. Комитет Министров Совета Европы принял рекомендацию Rec(2004)20 о судебном контроле административных действий. Для реализации принципов правового государства и прав и свобод человека и гражданина как фундаментальных ценностей правовых систем государств – членов Совета Европы, а также с учетом необходимости нахождения «баланса между законными интересами человека и гражданина и эффективным и беспрепятственным осуществлением исполнительной власти и служебной деятельности» государствам было рекомендовано гарантировать гражданам «доступ к эффективному судебному контролю административных действий». При этом, в со-

---

<sup>1</sup> См.: Фиалковская И.Д., Тоненкова О.А. Судебный контроль в сфере исполнительной власти: понятие, признаки, место в системе административного права // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Сер. «Право». 2008. № 3. С. 208-212.



ответствии с п. 1 Рекомендации, «все административные акты должны подлежать судебному контролю... суд должен быть правомочен рассмотреть любое нарушение закона, включая недостаток компетентности, процедурной неуместности и злоупотребления властью». В соответствии с п. 3b государствам предоставлено право самостоятельно определять организацию судебных органов, осуществляющих контроль за правовыми актами или бездействием органов исполнительной власти. Следует заметить, что административные суды и суды общей юрисдикции осуществляют свои полномочия имеют территориальную подсудность, «максимально приближенную» к человеку и гражданину как носителю основных прав и свобод<sup>1</sup>. Таким образом, современной тенденцией в развитии института судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти в государствах Центральной и Восточной Европы должна стать децентрализация институциональной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти, направленная на «приближение» правозащитных институтов к каждому человеку и гражданину как непосредственному носителю прав и свобод.

Однако судебная форма контроля над деятельностью исполнительной власти имеет и некоторые «недостатки», свойственные судебной деятельности в целом. Во-первых, речь всегда будет идти только о контроле на основании критерия законности (применительно к конституционной юстиции, естественно, и конституционности). Во-вторых, пере-

---

<sup>1</sup> Рекомендация Комитета Министров Rec(2004)20 от 15 декабря 2004 г. о судебном контроле административных действий / Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts, adopted by the Committee of Ministers on 15 December 2004 at the 909th meeting of the Ministers' Deputies // Интернет-сайт Совета Европы. [www.coe.int](http://www.coe.int).

смотр вступившего в законную силу судебного решения будет весьма затруднен (даже если была допущена судебная ошибка). И, наконец, судебное разбирательство (даже в том случае, когда осуществляется в упрощенной форме) весьма продолжительно. Кроме того, исполнение судебных решений в свою очередь весьма сложная процедура, детально урегулированная законом и сопряженная со стадийностью. По сути, эти «недостатки» являются основными правовыми гарантиями осуществления должного или справедливого (то есть полного и независимого) правосудия<sup>1</sup>.

Вместе с тем, как было указано в предыдущем параграфе, обязанность защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина возложена не только на судебные органы, но и на все государство в целом. Поэтому полномочиями по выполнению данной государственной обязанности наделены не только судебные, но и иные органы государственной власти – законодательные и исполнительные, а также иные государственные органы, не входящие в систему разделения властей. Поэтому в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти можно выделить также несудебные институты – парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, осуществляемый внутри системы органов исполнительной власти. Судебная защита в системе защиты прав и свобод человека и гражданина должна занимать финальное, завершающее место. Причем судебное разбирательство должно быть обустроено наиболее рациональ-

---

<sup>1</sup> См.: Обжалование неправомερных действий органов исполнительной власти в Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 1 (58). С. 83-84.

ным способом, позволяющим заинтересованному лицу наиболее быстрым и полным образом защитить свои нарушенные права.

2. Особенностью российской системы защиты прав и свобод человека и гражданина является особая роль в ней Президента Российской Федерации как гаранта прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации). Содержание правозащитной функции российского Президента отчетливо выражено в присяге, произносимой им при вступлении в должность, в соответствии с которой Президент РФ обязуется постоянно следить за положением дел в стране с правами и свободами и своевременно реагировать на их нарушения (ч. 1 ст. 82 Конституции РФ). Близкие по содержанию положения также содержатся в Конституции Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г., которая в ч. 1 ст. 79 также определяет Президента Республики не только как Главу государства, но и гаранта прав и свобод человека и гражданина, а в тексте присяги (ч. 1 ст. 83) устанавливает его обязанность «уважать и охранять права и свободы человека и гражданина»<sup>1</sup>. Аналогичным образом и Конституция Украины от 28 июня 1996 г. в ч. 2 ст. 102 определяет Президента как гаранта прав и свобод человека и гражданина<sup>2</sup>.

Представляется, что место главы государства в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти обусловлено, в первую очередь, его местом в системе органов государственной власти прези-

---

<sup>1</sup> Конституция Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г. // Конституции государств Европы. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 13-36.

<sup>2</sup> Конституция Украины от 28 июня 1996 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 356-370.

дентско-парламентской республики, направлениями его взаимодействия с правительством и иными органами исполнительной власти. Как известно, в государствах с президентско-парламентской формой правления высшие органы исполнительной власти формируются совместными усилиями главы государства и парламента, а потому, несут ответственность не только перед парламентом, но и перед президентом. Так, в соответствии со ст.ст. 84 (п. 26) и 106 (ч. 2) Конституции Республики Беларусь Правительство «подотчетно» Президенту Республики, он также наделен полномочием отменять акты Правительства. Конституция Российской Федерации также закрепляет полномочия Президента отменять «постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации» (ч. 3 ст. 115), «приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае ... нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом» (ч. 2 ст. 85), принимать решение об отставке Правительства (ч. 2 ст. 117).

О.А. Снежко полагает, что действенный президентский контроль является важнейшим механизмом повышения эффективности и результативности деятельности государственных органов и должностных лиц по защите прав граждан, указывая на то, что решительные действия Президента РФ в 2000 г. по приостановлению ряда неконституционных актов органов исполнительной власти субъектов Федерации сыграли значительную профилактическую роль в укреплении

прав граждан<sup>1</sup>. Контрольные функции главы государства призвано реализовывать Контрольное управление Президента России. В соответствии с п. 3 Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации (утвержденного Указом Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729) его основными задачами являются: контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также организациями федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина); контроль за реализацией общенациональных проектов; контроль и проверка исполнения поручений Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ; контроль за реализацией ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ и иных программных документов Президента; информирование Президента РФ о результатах проверок и подготовка на их основе предложений по предупреждению и устранению выявленных нарушений<sup>2</sup>.

Необходимость повышения эффективности защиты прав на местах предопределили появление института полномочных представителей Президента России, которые, осуществляя контрольные полномочия, призваны оперативно информировать о ситуации в регионах и способствовать становлению гражданского общества<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См., подробнее: Снежко О.А. Президент Российской Федерации – гарант прав и свобод граждан // Право и политика. 2005. № 2. С. 56-62.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729 (в ред. от 21 октября 2008 г.) "Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 24. Ст. 2395.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (в ред. от 7 сентября 2010 г.) "О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112.

Одним из направлений развития системы органов исполнительной власти в Российской Федерации является расширение контрольных полномочий Президента РФ. Т.Б. Макарова рассматривает такое направление развития президентского контроля как один из способов повышения эффективности функционирования институтов публичной власти, который применим, в том числе к реализации полномочий исполнительной власти по обеспечению прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>. Впервые нормативное закрепление данного принципа получил в Федеральном законе от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий"<sup>2</sup>, который дополнил Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" ст. 26.3.2 "Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации"<sup>3</sup>. Дальнейшую детализацию этого принципа обеспечил Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации"<sup>4</sup>. Данным ак-

---

<sup>1</sup> См.: Макарова Т.Б. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации как форма президентского контроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4. С. 15-16.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 1. Ст. 21.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2007. № 27. Ст. 3256.

том утверждены единые критерии оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, которые должны теперь отражаться в ежегодных докладах глав субъектов РФ Президенту РФ. Эффективность регионального управления будет оцениваться по нескольким параметрам, таким, как: качество государственных услуг, качество бюрократии, компетенция госслужащих, уровень доверия граждан к политике, проводимой органами исполнительной власти субъектов РФ.

Полномочия Президента Украины по контролю за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти несколько уже. В соответствии со ст. 106 (п.п. 15 и 16) Конституции Украины он приостанавливает действие актов Кабинета Министров Украины по мотивам несоответствия настоящей Конституции с одновременным обращением в Конституционный Суд Украины относительно их конституционности, а также отменяет акты Совета министров Автономной Республики Крым.

Вместе с тем, полномочия главы государства как гаранта прав и свобод человека и гражданина не исчерпываются только осуществлением контрольных полномочий. Президент РФ в соответствии с ч. 1 ст. 90 Конституции РФ издает указы, направленные как на защиту прав и свобод всего населения, так и отдельных социальных групп, включая пенсионеров, военнослужащих, студентов и других категорий, особо нуждающихся в защите со стороны государства<sup>1</sup>. Конституционный Суд РФ признал возможность издания указов Президентом, восполняющих пробелы в правовом регулиро-

---

<sup>1</sup> См.: Правовой статус Президента Российской Федерации / Под ред. Д.А. Дмитриева. М., 1997. С. 90.

вании по вопросам, требующим законодательного решения<sup>1</sup>. В порядке реализации этого конституционного положения Президент России издал более 100 указов, причем часть их напрямую затрагивает права и свободы как всех граждан, так и отдельных категорий, а также на содействие развитию правозащитного движения в России<sup>2</sup> и формирование системы государственной защиты прав и свобод человека и гражданина<sup>3</sup>. Вместе с тем при издании указов Президента Российской Федерации никоим образом не должно ущемляться право парламента по принятию соответствующего закона, который наиболее детально и четко регламентирует соответствующие отношения.

Правотворческими полномочиями наделен также и Президент Республики Беларусь, который в соответствии со ст. 85 Конституции Республики Беларусь на основе и в соответствии с Конституцией издает указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории республики, а в случаях, предусмотренных Конституцией, – декреты, имеющие силу законов. В качестве примеров такого президентского правотворчества можно привести декрет Президента Рес-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1996. № 19. Ст. 2320.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 25 сентября 2004 г. № 1237 "О дополнительных мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации" // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2004. № 40. Ст. 3941; Указ Президента РФ от 6 ноября 2004 г. № 1417 (в ред. от 10 февраля 2009 г.) "О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека" // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2004. № 46 (ч. II). Ст. 4511.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 "Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка" // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2009. № 36. Ст. 4312.



публики Беларусь от 14 января 2005 г. № 2 «О совершенствовании работы с населением», которым установлены дополнительные гарантии реализации права на обращение в государственные учреждения, организации и негосударственные организации<sup>1</sup>, указ Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 г. № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц», где закрепляется перечень органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных организаций, уполномоченных рассматривать по существу обращения граждан по различным сферам общественной и государственной жизни<sup>2</sup>; а также указ Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан», который не только утверждает перечень административных процедур, осуществляемых исполнительными органами и иными организациями по заявлениям граждан в 22-х сферах государственного управления, но и устанавливает перечень документов, прилагаемых гражданами к такого рода заявлениям, перечень органов, обязанных рассматривать такие заявления, а также сроки совершения административных процедур<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Декрет Президента Республики Беларусь от 14 января 2005 г. № 2 «О совершенствовании работы с населением» // Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь. <http://www.pravo.by>.

<sup>2</sup> Указ Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 г. № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц» // Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь. <http://www.pravo.by>.

<sup>3</sup> Указ Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан» // Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь. <http://www.pravo.by>.

В соответствии с ч. 2 ст. 106 Конституции Украины Президент Украины на основе и во исполнение Конституции и законов Украины издает указы и распоряжения, являющиеся обязательными к исполнению на территории Украины. Примером такого «указного правотворчества» Главы Украинского государства может быть Указ Президента Украины от 7 февраля 2008 г. № 109/2008 «О первоочередных мерах по обеспечению реализации и гарантирования конституционного права на обращение в органы государственной власти и органов местного самоуправления», которым установлены дополнительные гарантии рассмотрения органами исполнительной власти обращений отдельных категорий граждан, а также предписано ввести постоянный мониторинг соблюдения законодательства по вопросам обращений граждан местными государственными администрациями и их структурными подразделениями, возложив его осуществление на Секретариат Президента Украины<sup>1</sup>.

Важной формой осуществления полномочий президентов Беларуси, России и Украины по защите прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти являются президентские послания. В соответствии со ст. 84 (п.п. 13 и 14) Президент Республики Беларусь обращается с посланиями к народу Республики Беларусь о положении в государстве и об основных направлениях внутренней и внешней политики, а также с ежегодными посланиями к Парламенту, которые заслушиваются без обсуждения на заседа-

---

<sup>1</sup> Указ Президента Украины от 7 февраля 2008 г. № 109/2008 «О первоочередных мерах по обеспечению реализации и гарантирования конституционного права на обращение в органы государственной власти и органов местного самоуправления». / Указ Президента України № 109/2008 от 7 лютого 2008 р. «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» // Загальне законодавство. <http://zakon1.rada.gov.ua>.

ниях Палаты представителей и Совета Республики. Профессор Г.А. Василевич определяет послание Президента Республики Беларусь как средство разъяснения проводимой Главой государства политики. Посредством таких обращений Президент может изложить те задачи и цели, к которым он стремится, либо решает в настоящее время<sup>1</sup>. Послания Президента РФ, направляемые им ежегодно в Федеральное Собрание РФ в соответствии со ст. 84 (п. «е») Конституции РФ не являются обязательными нормативными актами, но служат ориентиром в законодательной деятельности Федерального Собрания по защите прав и свобод личности. Анализ посланий Президента России позволяет сделать вывод, что на протяжении ряда лет глава государства ориентирует все государственные органы на эффективную работу в сфере реализации и защиты прав и свобод граждан. О.А. Снежко и А.М. Голощапов рассматривают послания главы государства в качестве основы формирования конституционно-правового механизма защиты прав граждан и всей государственно-правовой стратегии страны, поскольку послания как программно-политический акт "обязательны для рассмотрения парламентом и исполнения правительством"<sup>2</sup>. Полномочием обращаться с посланиями к народу и с ежегодными и внеочередными посланиями к Верховной Раде Украины о внутреннем и внешнем положении Украины наделен также и Президент Украины (п. 2 ст. 106 Конституции Украины).

Таким образом, особенностью национальных систем защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере ис-

---

<sup>1</sup> См.: Василевич Г.А. Конституция Республики Беларусь. Научно-практический комментарий. Минск, 2006. С. 185.

<sup>2</sup> См., подробнее: Снежко О.А. Президент Российской Федерации - гарант прав и свобод граждан. С. 58; Голощапов А.М. Послания Президента РФ - конституционная основа формирования государственно-правовой стратегии РФ // Право и политика. 2004. № 6. С. 4-11.

полнительной власти в Беларуси, России и Украине является особая роль, которую выполняет в ней глава государства. Следуя логике системного анализа, а также основываясь на предложенном Ю.А. Тихомировым понятии «центр правовой системы»<sup>1</sup>, следует констатировать, что Глава государства в силу своего места в системе органов государственной власти президентско-парламентской республики занимает центральное место в системе государственных институтов, осуществляющих защиту прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти. С одной стороны, президент в Беларуси, России, Украине определяет основные направления внутренней и внешней политики, которую проводят органы исполнительной власти, а с другой, – как институт, участвующий в формировании высшего органа исполнительной власти, осуществляет контроль за соблюдением прав и свобод в их деятельности.

Однако анализ конституций других государств Центральной и Восточной Европы показывает, что в них не закреплены полномочия президента в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем, профессор В. Садурский полагает, что институты президентства в Чешской Республике или Польской Республике в начале 90-х гг. XX в. имели большое «символическое» значение в системе защиты прав и свобод человека и гражданина. Подобное усиление влияния института президентства в системе защиты прав и свобод человека и гражданина было обусловлено, во-первых, кризисной ситуацией в экономической и политической сферах в данных государствах, а во-вторых, тем, что президент Чехии и президент Польши были значимыми сим-

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Теория закона. М.: Наука, 1982. С. 77.

волами «нового политического курса», пользовались значительным авторитетом именно как лидеры национальных правозащитных движений<sup>1</sup>. Следует согласиться с мнением В. Садурского о том, что институт президентского контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, в том числе и в деятельности органов исполнительной власти, в большинстве государств Центральной и Восточной Европы представляет собой явление чрезвычайного характера и наиболее эффективен в период острых политических кризисов, в том случае, если правительство как высший орган исполнительной власти проводит политику, нарушающую международные и национальные стандарты в сфере прав и свобод человека и гражданина.

3. Институт парламентского контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти, в отличие от президентского контроля, получил всеобщее распространение в государствах Центральной и Восточной Европы. А.С. Автономов справедливо указывает на то, что осуществление контроля занимает важное место в деятельности любого парламента. Парламент, будучи органом, в котором представлены разнообразные интересы, работая открыто, находясь в постоянном и более тесном (по сравнению с другими центральными органами государственной власти) контакте с гражданами благодаря работе депутатов в избирательных округах и т.п., играя видную роль в системе конституционных органов госу-

---

<sup>1</sup> Sadurski W. Rights Before Courts: A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe. Dordrecht, 2007. P. 103.

дарственной власти, не может не иметь прав в сфере контроля<sup>1</sup>.

Парламентский контроль обычно определяют как одну из функций парламента, заключающуюся в проверке и корректировке деятельности исполнительной власти, иных государственных органов и должностных лиц в пределах предоставленных парламенту полномочий<sup>2</sup>. Объем соответствующих полномочий парламента зависит от формы правления, он больше при парламентарной форме, меньше в республиках президентского типа. Во всех случаях речь идет о контрольных полномочиях в рамках разделения властей, что исключает вмешательство парламента в непосредственную исполнительную и распорядительную деятельность правительства и подчиненных ему органов<sup>3</sup>. А.Б. Зеленцов, рассматривая парламентский контроль за деятельностью органов исполнительной власти, указывает на то, что его специфика обусловлена тем, что он осуществляется органами и должностными лицами, прямо или косвенно воплощающими суверенную власть и политическую волю народа, либо организациями и учреждениями, выражающими корпоративные интересы отдельных групп населения. Поэтому парламентский контроль ограничивается, как правило, рамками критического анализа и оценки недостатков административной деятельности и непосредственно не связан с исправлением незаконных административных актов. Субъекты парламентско-

---

<sup>1</sup> См.: Введение в парламентское право. Парламентское право России: Учебное пособие / Под ред. Т.Я. Хабриевой. Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 2003. С. 498.

<sup>2</sup> См., подробнее: Парламенты мира. Сб. М., 1991; Страшун Б.А. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. М., 1996; Коврякова Е.В. Парламентский контроль в зарубежных странах // Право и государство на рубеже тысячелетий. М., 2001. С. 15-19.

<sup>3</sup> См.: Конституция Российской Федерации. Энциклопедический словарь / Под ред. В.А. Туманова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1997. С. 165. См., также: Шерин А.Н. Парламентский контроль: зарубежный, советский и российский опыт // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 11. С. 6-10.

го контроля не могут изменить или отменить ни один акт органа исполнительной власти, они не могут отдавать ей какие-либо приказы для непосредственного исполнения и соблюдения законов<sup>1</sup>.

Важнейшими механизмами парламентского контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти являются: а) отчет правительства перед парламентом о своей деятельности; б) парламентский или депутатский запрос; в) вопросы депутатов к членам правительства и иным должностным лицам органов исполнительной власти; г) интерpellация; д) контроль, осуществляемый постоянными комитетами и комиссиями парламента; е) парламентское расследование; ж) рассмотрение парламентом вопроса о доверии правительству; з) контрольные органы, созданные парламентом. «Основная нагрузка» по осуществлению парламентского контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти возложена на институт омбудсмана. Юридическая энциклопедия определяет омбудсмана как «... специальное должностное лицо парламента, наблюдающее за законностью действий государственных органов и соблюдением прав и свобод граждан»<sup>2</sup>. Профессор А.Н. Соколов полагает, что омбудсман является одним из контрольных органов государства, имеющий специфическую область контроля – соблюдение исполнительной властью законодательства в области прав и свобод граждан, не претендуя на иные сферы контроля и не подме-

---

<sup>1</sup> См.: Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. М., 2002. С. 37-49.

<sup>2</sup> Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1997. С.287.

няя иные контрольно-надзорные органы в выполнении ими своих функциональных обязанностей<sup>1</sup>.

Институт омбудсмана рассматривается как орган государственной власти, тесно связанный с законодательным органом, формируемый и подотчетный последнему. Например, правовой статус Народного заступника Республики Македония установлен в ст. 77, которая находится в главе, регламентирующей правовое положение законодательного органа – Собрания Республики Македония. Как один из контрольных органов парламента институт омбудсмана рассматривается также в Литве (ст. 73 Конституции Литовской Республики), Российской Федерации (ст. 103, п. «д» Конституции Российской Федерации). Однако, в Конституции Венгерской Республики правовое положение Уполномоченных Государственного собрания Венгрии закреплено в самостоятельной главе (§ 32/В); а также Конституции Румынии 1991 г. (ст. 55). В Польской Республике (ст. 208 Конституции) Уполномоченный по гражданским правам рассматривается как один из институтов контрольной власти. Аналогичное место занимают омбудсманы Словацкой Республики (ст. 151а Конституции Словацкой Республики) и Республики Словения (ст. 159 Конституции Республики Словения). Однако и в этом случае омбудсман подотчетен парламенту. Наиболее ярко иллюстрируют связь омбудсмана и парламента Конституции Венгерской Республики (§ 27) и Эстонской Республики (ст. 74), которые фактически предоставляют депутатам право передавать поступившие к ним жалобы на рассмотрение национальных омбудсманов.

---

<sup>1</sup> См.: Институт омбудсмана на планете Земля / Под ред. А.Н. Соколова. Калининград, 2005. С. 16-17.



С другой стороны, институт омбудсмана представляет собой институциональную гарантию основных прав и свобод человека и гражданина. В соответствии со ст. 80 Конституции Польской Республики, ст.ст. 55-57 Конституции Румынии, ч. 3 ст. 55 Конституции Украины, право на обращение к омбудсману за защитой является основным правом человека и гражданина. Конституционный законодатель Республики Словения рассматривает Уполномоченного по правам человека и основным свободам как гарантию конституционности и законности (ст. 159 Конституции Республики Словения).

Несмотря на существование в государствах Центральной и Восточной Европы целого ряда судебных, административных, политических и общественных институтов защиты прав человека, гражданин в наше время недостаточно защищен от административных злоупотреблений. Вследствие этого, возникает потребность в создании новых механизмов на базе современного законодательства, а также в усовершенствовании уже действующих и оправдавших себя на практике способов, позволяющих человеку незамедлительно и эффективно защищать свои права и интересы, нарушенные различными властными структурами. Простой в процедурном отношении и доступный для всех граждан институт омбудсмана стал неотъемлемой частью государственно-правовых систем Российской Федерации и иных государствах Центральной и Восточной Европы<sup>1</sup>.

Современной тенденцией развития института омбудсмана в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы является децентрализация

---

<sup>1</sup> См., подробнее: Доронина О.Н. Институт омбудсмана в России и постсоциалистических странах: сравнительно-правовое исследование. Ростов-на-Дону, 2007. С. 25.

данного института. Статья 5 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 10 июня 2008 г.) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» определяет, что в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации<sup>1</sup>. Законодательное закрепление принципа федерализма в Российской Федерации обусловлено федеративным устройством Российского государства. В Законе Республики Польша от 15 июля 1987 г. «Об Уполномоченном по правам граждан» (ст. 22) предусматривается возможность назначения представителей Уполномоченного на местах<sup>2</sup>. Однако законодательно закрепленный институт представителей Уполномоченного по правам граждан реально был учрежден лишь в 2003 г. – были назначены представители польского омбудсмена в Гданьске и Вроцлаве<sup>3</sup>. Институт представителей омбудсмена на местах существует также в Румынии<sup>4</sup>, Украине<sup>5</sup>. На необходимость учреждения представителей омбудсмена на местах указывала также заместитель Уполномоченного правоза-

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 10 июня 2008 г.) "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

<sup>2</sup> Закон Республики Польша от 15 июля 1987 г. «Об Уполномоченном по правам граждан» // Национальные омбудсмены. Свод правовых положений. Варшава, 1999. С. 3-15.

<sup>3</sup> Официальный Интернет-сайт Уполномоченного по правам граждан Польской Республики. <http://www.brpo.gov.pl>.

<sup>4</sup> Закон Румынии № 35/1997 (в ред. Закона № 233/2004) «Об организации и функционировании Управления Защитника народа» / Law no. 35 from 1997 «On the Organisation and Functioning of the Institution of the Advocate of the People». Republished according to the provisions of art. II from the Law no. 233/2004 // Интернет-сайт Адвоката Народа Румынии. <http://www.avp.ro>.

<sup>5</sup> Закон Украины от 23 декабря 1997 г. «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека» // Национальные омбудсмены. Свод правовых положений. Варшава, 1999. С. 81-95.

щитника Республики Хорватия М. Мукич<sup>1</sup>. Подобная тенденция «регионализации» института омбудсмана позволяет приблизить его к гражданам, чьи права он призван защищать, что положительно сказывается на эффективности функционирования института омбудсмана в целом.

4. А.Н. Козырин, рассматривая проблемы обеспечения конституционной законности в деятельности органов исполнительной власти в зарубежных государствах, выделяет как один из возможных видов контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти контроль, осуществляемый вышестоящими органами исполнительной власти в отношении нижестоящих или же вышестоящим должностным лицом в отношении подчиненных ему должностных лиц или государственных служащих.

Институт внутрисистемного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти представляет собой самоконтроль, т.е. контроль, осуществляемый внутри самой системы органов исполнительной власти ее же силами по отношению к отдельным органам, подразделениям, персоналу. Он проводится в порядке подчиненности вышестоящими инстанциями в отношении нижестоящих либо специально выделенными в этих целях должностными лицами, органами и подразделениями. Предметом такого может быть как соблюдение в деятельности органов исполнительной власти конституционных норм и норм законодательных актов, закрепляющих права и свободы человека и гражданина, а так же целесообразность действий данных органов, их необходимость с точки зрения обеспече-

---

<sup>1</sup> См.: Mukic M.V. Role and Functioning of the Ombudsman Institutions in Societies in Transition // Hearing held in Salzburg (Austria). Materials. Salzburg, 2001. P. 12.

ния реализации прав и свобод граждан, эффективность исполнительно-распорядительной деятельности, добросовестность органов исполнительной власти при реализации принадлежащих им полномочий в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина. При осуществлении такого контроля вышестоящий орган исполнительной власти вправе изменять или отменять неправомерные или нецелесообразные решения подконтрольных субъектов<sup>1</sup>.

Полномочие осуществлять данный вид внутрисистемного административного контроля как в Российской Федерации, так и в иных государствах Центральной и Восточной Европы принадлежит, в первую очередь, правительству как высшему органу исполнительной власти. Данное полномочие является следствием закрепленного в конституции или законе полномочия правительства руководить подчиненными ему органами государственного управления и другими органами исполнительной власти (ст. 107 Конституции Республики Беларусь, § 58 Конституции Латвийской Республики от 15 февраля 1922 г.<sup>2</sup>, ч. 3 ст. 146 Конституции Польской Республики, ч. 2 ст. 20 Закона Республики Болгарии от 21 октября 1998 г. «О государственном управлении»<sup>3</sup>, ст. 5 Закона Латвийской Республики от 21 декабря 2001 г. «Об устройстве государственного управления»<sup>4</sup>, ч. 2 ст. 1 Закона Украины от 7 октября 2010 года № 2591-VI «О Кабинете Министров Украи-

<sup>1</sup> См.: Административное право зарубежных стран / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. С. 164.

<sup>2</sup> Конституция Латвийской Республики от 15 октября 1922 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова, М., 2001. Т. 2. С. 308-316.

<sup>3</sup> Закон Республики Болгарии от 21 октября 1998 г. «О государственном управлении» / Republic of Bulgaria. Law for the Administration. October, 21st, 1998. // <http://www.gov.bg>

<sup>4</sup> Закон Латвийской Республики от 21 декабря 2001 г. «Об устройстве государственного управления» // Интернет-сайт Кабинета министров Латвийской Республики. <http://www.mk.gov.lv>.

ны»<sup>1</sup>) или же принципа ответственности и подотчетности правительству министров как членов правительства (ч. 2 § 39 Конституции Венгерской Республики, п.п. 3 и 4 ст. 26 Закона Литовской Республики от 19 мая 1994 г. № I-464. (в ред. от 3 июня 2010 г.) «О правительстве»<sup>2</sup>, ч. 3 ст. 5 Закона Республики Молдова от 31 мая 1990 г. №64-XII (в ред. от 4 мая 2010 г.) «О Правительстве»<sup>3</sup>, ч. 3 ст. 21 Закона Украины «О Кабинете Министров»).

Конституции государств Центральной и Восточной Европы также закрепляют полномочие министров осуществлять руководство подчиненными им органами исполнительной власти (ч. 2 § 37 Конституции Венгерской Республики, п. 11 ст. 26 и ст. 30 Закона Литовской Республики «О правительстве», п. 2 ч. 1 ст. 45 Закона Украины «О Кабинете Министров»), следствием чего является осуществление ими контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти, подчиненных министерству.

Внутренний контроль направлен непосредственно на охрану норм объективного права от нарушений подконтрольными субъектами. Он предполагает наблюдение за способами выполнения органами исполнительной власти, государственными (публичными) служащими своих функций, а также направление в их действиях того, что является противозаконным или свидетельствует о низкой эффективности осу-

---

<sup>1</sup> Закон Украины от 7 октября 2010 года № 2591-VI «О Кабинете Министров Украины» // Интернет-сайт «Союзправоинформ. Законодательство стран СНГ». <http://base.spinform.ru>.

<sup>2</sup> Закон Литовской Республики от 19 мая 1994 г. № I-464. (в ред. от 3 июня 2010 г.) «О правительстве» / Law on the Government of the Republic of Lithuania. 19 May 1994 No I-464 (As last amended on 3 June 2010 – No XI-863) // Интернет-сайт Сейма Литовской Республики. <http://www3.lrs.lt>.

<sup>3</sup> Закон Республики Молдова от 31 мая 1990 г. №64-XII (в ред. от 4 мая 2010 г.) «О Правительстве» // Интернет-сайт «Союзправоинформ. Законодательство стран СНГ». <http://base.spinform.ru>.

ществления исполнительной власти. Этот контроль призван гармонизировать отношения системы органов исполнительной власти гражданским обществом как своего рода «внешней средой» и повышать эффективность осуществления функции исполнительной власти в сфере обеспечения реализации основных прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>. Таким образом, проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина может лишь опосредованно стать предметом внутрисистемного административного контроля.

Более эффективным с точки зрения защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти является контроль, осуществляемый органами исполнительной власти по инициативе граждан в различных формах: как в форме бесспорного административного производства по заявлениям заинтересованных граждан о предоставлении каких-либо прав или удовлетворении законных интересов, так и в форме «внутриведомственного рассмотрения жалоб», разрешения административных споров во внесудебном порядке (административное обжалование)<sup>2</sup>.

Следует сказать, что институт рассмотрения административных споров получил конституционное закрепление только в Конституции Республики Словения, ст. 157 которой устанавливает, что по административному спору о законности окончательных актов индивидуального характера, посредством которых государственные органы, органы местных сообществ и носители публично-властных полномочий принимают решения, касающиеся прав, обязанностей и закон-

---

<sup>1</sup> См.: Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. С. 37-49.

<sup>2</sup> См.: Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. С. 23.

ных интересов физических и юридических лиц и организаций, решение принимается компетентным судом, если для данной категории дел законом не предусмотрен иной порядок судебной защиты.

Вместе с тем, в конституции Российской Федерации (ст. 33), а также в конституциях всех государств Центральной и Восточной Европы закреплено право на обращение в органы государственной власти, в том числе, для защиты своих прав и законных интересов. Например, Конституция Эстонской Республики закрепляет право на обращение в органы публичной власти в 2-х статьях: в ст. 46 закреплено право каждого обращаться в государственные учреждения, местные самоуправления и к их должностным лицам с меморандумами и заявлениями. В соответствии с ч. 1 ст. 51: «каждый имеет право обращаться в государственные учреждения, местные самоуправления и к их должностным лицам ... и получать ответ ...». Сходным образом, но без указания на возможные формы обращения, закрепляется право на обращение и в § 104 Конституции Латвийской Республики устанавливает, что «каждый имеет право в предусмотренном законом виде обращаться в государственные учреждения и учреждения самоуправления с заявлениями и получать ответ по существу». Конституция Республики Беларусь в ст. 40 провозглашает право каждого «направлять личные или коллективные обращения в государственные органы», а также устанавливает обязанность государственных органов, а также должностных лиц «рассмотреть обращение и дать ответ по существу в определенный законом срок». При этом, Конституция устанавливает особое правило в отношении рассмотрения заявлений: «отказ от рассмотрения поданного за-

явления должен быть письменно мотивированным». В то же время, Конституция Украины в ст. 42 закрепляет право на обращение аналогичным образом, но без указания на обязанность дать мотивированный отказ рассмотрению заявления. Близко по содержанию и право петиции, закрепленное в Конституциях Литвы и Молдовы. Частью 3 ст. 33 Конституции Литовской Республики «гражданам гарантируется право на петицию, порядок осуществления которого устанавливается законом». Конституция Республики Молдова в ст. 52 относит институт петиции к гарантиям защиты прав и свобод человека и гражданина.

Порядок рассмотрения таких обращений органами исполнительной власти урегулирован законодательством об административных процедурах. При этом, тот факт, что обращение в органы исполнительной власти носит именно правозащитный характер подтверждается Резолюцией Комитета Министров Совета Европы Res 77(31) о защите человека от действий органов исполнительной власти, в соответствии с которой административное производство, для того, чтобы обеспечить справедливость в отношениях между человеком и органами исполнительной власти должно соответствовать ряду международных стандартов: а) предоставлять гражданину право сообщить органам исполнительной власти аргументированные требования в защиту своих прав и законных интересов, которые нарушены или могут быть нарушены правовыми актами органов исполнительной власти. Органы исполнительной власти обязаны рассмотреть данные заявления, о принятом решении проинформировать заявителя; б) органы исполнительной власти до принятия правовых актов должны проинформировать об этом заинтересованных



граждан и о причинах его принятия; в) гражданам, чьи права и законные интересы могут быть нарушены принятием нормативных правовых актов органов исполнительной власти, должно быть сообщено о принятии таких актов заблаговременно; г) гражданам гарантируется доступ к правовой помощи в рамках административных процедур<sup>1</sup>. Данные международные стандарты взаимодействия между гражданами и органами исполнительной власти способствовали развитию национальных систем административных производств, обеспечивающих привлечение заинтересованных граждан к принятию решений органами исполнительной власти, а также внесудебное обжалование правовых актов и действий органов исполнительной власти.

Важным следствием возможности участия граждан и их представителей в деятельности органов исполнительной власти стало допущение представителей общественности к осуществлению контроля и надзора за осуществлением исполнительной власти. Такой контроль осуществляется в различных формах как неправительственными организациями, так и посредством формирования различных институтов гражданского общества, содействующих деятельности органов исполнительной власти. Одним из ярких примеров последних являются общественные советы, сформированные при органах исполнительной власти в Украине. В соответствии с Постановлением Кабинета Министров Украины от 26 ноября 2009 г. № 1302 «О дополнительных мерах по обеспечению участия общественности в формировании и реализа-

---

<sup>1</sup> Резолюция Комитета Министров Совета Европы Res 77(31) о защите человека от действий органов исполнительной власти / Resolution (77) 31 of Committee of Ministers of Council of Europe on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities // Интернет-сайт Совета Европы. [www.cie.int](http://www.cie.int).

ции государственной политики» в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти при Кабинете Министров Украины, министерстве, другом центральном органе исполнительной власти, территориальных органах исполнительной власти созданы общественные советы при государственной администрации как постоянно действующие коллегиальные выборные консультативно-совещательные органы. Основными задачами общественного совета являются: а) содействие созданию условий для всесторонней реализации гражданами конституционного права на участие в управлении государственными делами; б) осуществление общественного контроля за деятельностью Кабинета Министров Украины, центральных и местных органов исполнительной власти; в) содействие учету Кабинетом Министров Украины, центральными и местными органами исполнительной власти общественного мнения при формировании и реализации государственной политики; г) содействие реализации Кабинетом Министров Украины, центральными и местными органами исполнительной власти общественно значимых общественных инициатив<sup>1</sup>.

Таким образом, контроль институтов гражданского общества за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти в настоящее время становится обязательным элементом системы защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти в государствах Центральной и Восточной Европы.

---

<sup>1</sup> Постановление Кабинета Министров Украины от 26 ноября 2009 г. № 1302 «О дополнительных мерах по обеспечению участия общественности в формировании и реализации государственной политики» / <http://www.gov.uk>.

5. В соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 1 июля 2010 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти<sup>1</sup>. Основная цель прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина – это достижение такого положения, когда эти права и свободы реально соблюдаются всеми органами и должностными лицами, когда граждане уверены, что их права и интересы надежно защищены и что они в случае нарушения этих прав и свобод могут рассчитывать на помощь соответствующих государственных органов, в том числе и органов прокуратуры<sup>2</sup>.

Однако наделение прокуратуры полномочиями по осуществлению надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти для государств Центральной и Восточной Европы является, скорее исключением из общего правила. Данное полномочие закреплено в конституциях Венгерской Республики (§ 51), Молдовы (ч. 1 ст. 124), Румынии (ст. 130), Словацкой Республики (ст. 149), Украины (ст. 121). В ходе конституционных реформ конца 80-х – начала 90-х гг. XX в. надзорные полномочия прокуратуры были значительно сокращены. В частности, в результате поправок, внесенных 29 декабря 1989 г. в Конституцию ПНР 1952 г., были отменены все конституционные

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 1 июля 2010 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>2</sup> См.: Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М., 2007. С. 112.

нормы, ранее закреплявшие положение прокуратуры. Полномочия прокуратуры Польской Республики были определены как «обеспечение верховенства закона, а также поддержание государственного обвинения в суде». Это революционное изменение поставило институт прокуратуры в подчинение Министру юстиции<sup>1</sup>. Примечательным является и опыт реформирования института прокуратуры в Республике Болгарии, где Конституция включила прокуратуру в систему органов судебной власти, чем обеспечила ее независимость, но только как органа, осуществляющего поддержание государственного обвинения в суде<sup>2</sup>.

Таким образом, как отмечают Я. Курчевский и Б. Салливан, основным направлением в развитии института прокурорского надзора в большинстве государств Центральной и Восточной Европы является устранение его из сферы защиты прав и свобод человека вообще, и в частности, в деятельности исполнительной власти<sup>3</sup>. Как пишет Ст. Холмс, большинство государств Центральной и Восточной Европы вернулись к континентальной европейской модели института прокуратуры, которая «развилась в пределах современного контекста, далекого от первоначального инструмента просвещенной и абсолютистской центральной власти» и предполагает, что основным полномочием прокуратуры является не общий надзор за законностью, а только лишь поддержание государственного обвинения в судах<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Czeszejko-Sochacki Zd. Poland, The Procuracy and Its Problem. // East European Constitutional Review. Winter/Spring 1999. Vol. 8. No. 1/2. P. 89, 91.

<sup>2</sup> См.: Kalaydjieva Zdr. Bulgaria, The Procuracy and Its Problems // East European Constitutional Review. Winter/Spring 1999. Vol. 8. No. 1/2. P. 79, 80-81.

<sup>3</sup> Kurczewski J., Sullivan B. The Bill of Rights and The Emerging Democracies // Law and Contemporary Problems: Emerging Democracies. P. 258.

<sup>4</sup> Holmes St. Introduction, The Procuracy and Its Problems // East European Constitutional Review. Winter/Spring 1999. Vol. 8. No. 1/2. P. 76.

Один интересный пример – аннулирование Конституционным Судом Венгерской Республики в 1993 г. правила гражданского процесса, который уполномочивал прокурора предъявлять гражданский иск, если истец неспособен защитить свои права<sup>1</sup>. В соответствии с социалистической концепцией понимания права это процедурное средство было следствием роли прокурора как «общей гарантии законности». Суд решил, что, отказывая человеку в полном контроле за началом и движением гражданского процесса в собственных интересах, закон нарушает принцип автономии человека, его право на самоопределение, одну из основ конституционного строя правового государства – принцип верховенства права (§ 2 Конституции Венгерской Республики), а также и право на достоинство личности (ч. 1 § 54 Конституции).

Следует также заметить, что в соответствии с п. 12 Рекомендации Комитета Министров Совета Европы Rec(2000)19 «прокуратура не должна вмешиваться в компетенцию законодательной или исполнительной власти». В мотивировочной части Рекомендации указано, что введение данного требования к деятельности прокуратуры обусловлено принципом разделения властей. Прокуратура, в соответствии с ее местом в системе государственной власти не должна осуществлять толкование «нормативных текстов, также как и контроль за их конституционностью», поскольку это относится к ведению судебной власти. Если прокуратура может рекомендовать законные изменения, также как и – при некоторых обстоятельствах – избавлять от их толкования, она не может своей собственной властью интерпретировать

---

<sup>1</sup> Решение Конституционного Суда Венгерской Республики № 8/1993 от 27 февраля 1993 г. /Decision 8/1993 of 27 February 1993 // East European Case Report. 1994. No 1. P. 243-244.

закон<sup>1</sup>. Большинство государств Центральной и Восточной Европы привели свое законодательство о прокуратуре в соответствие с этой рекомендацией. Таким образом, в большинстве государств Центральной и Восточной Европы (за исключением Венгрии, России, Румынии, Словакии, Украины) прокуратура не входит в систему защиты прав и свобод человека и гражданина в системе исполнительной власти.

Изложенное позволяет сделать следующие выводы.

1. Представляется возможным предложить общую для государств Центральной и Восточной Европы модель организации системы защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти, построенную в соответствии с конституционными принципами демократического государства, а также разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. Данная модель предполагает обязательное включение следующих институциональных элементов: а) институт парламентского контроля соблюдения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти; б) институт внутрисистемного административного контроля соблюдения прав и свобод человека и гражданина; в) институт судебного контроля соблюдения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти. Вместе с тем, национальная система защиты прав и свобод человека и гражданина в конкретном государстве может иметь определенную специфику, обусловленную традициями государственного строительства.

---

<sup>1</sup> См.: Рекомендация Комитета Министров Совета Европы Rec(2000)19 «Роль прокуратуры в системе уголовного правосудия» // Интернет-сайт Совета Европы. [www.coe.int](http://www.coe.int).

2. Особое место судебной защиты в системе государственных средств защиты прав и свобод человека и гражданина обусловлено особой природой судебной власти. Применительно к защите прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти большее значение имеет институт судебного контроля за деятельностью исполнительной власти, которые осуществляется посредством рассмотрения судами жалоб на правовые акты, а также бездействие органов исполнительной власти, нарушающие права и свободы человека и гражданина.

3. Анализ полномочий парламентов государств Центральной и Восточной Европы по контролю за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в деятельности исполнительной власти показывает, что в парламентских и большинстве президентско-парламентских республик (за исключением Беларуси, России и Украины) именно парламент, а точнее, его специализированные правозащитные органы (омбудсмены общей и специальной компетенции) являются «центром» конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина.

4. Институт внутрисистемного административного контроля является действенным элементом системы защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти, который может осуществляться правительством и иными органами исполнительной власти по собственной инициативе, контроля, осуществляемого в форме участия граждан в административных производствах в качестве стороны, а также иницируемой гражданами процедуры административного обжалования (рассмотрения административных споров). Тенденцией развития законодательства в дан-

ной сфере является расширение перечня несудебных форм контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти, инициируемых гражданами позволит сблизить органы исполнительной власти с обществом.

5. Особенностью национальных систем защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти в полупрезидентских республиках (Республика Беларусь, Российская Федерация, Украина) является включение в их структуру института президентуры. Место Главы государства в национальной правозащитной системе как гаранта прав и свобод человека и гражданина обусловлено подотчетностью ему высшего органа исполнительной власти. Это приводит к тому, что Глава государства в этих странах становится центром конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти.

Рассмотрев роль прокурорского надзора в национальных системах защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти, есть основания сделать вывод о том, что наделение прокуратуры полномочиями по осуществлению надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти как исключение из общего правила закреплено в конституциях Венгрии, Румынии, Словакии, Украины, а также Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». В ходе конституционных реформ конца 80-х – начала 90-х гг. XX в. в Центральной и Восточной Европе государствах надзорные полномочия прокуратуры были значительно сокращены.

6. Обязательным элементом системы защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной вла-



сти в государствах Центральной и Восточной Европы является контроль институтов гражданского общества за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти.

7. Выявлены общие тенденции развития национальных конституционных систем защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти:

а) унификация институциональной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти, приведение ее структуры в целом и отдельных ее элементов в соответствие с международными стандартами защиты прав и свобод человека и гражданина;

б) децентрализация институциональной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти, направленная на «приближение» правозащитных институтов к каждому человеку и гражданину как непосредственному носителю прав и свобод;

в) упрощение доступа к государственно-правовым институтам защиты прав и свобод человека и гражданина.

## **Глава II. Конституционно-правовое исследование опыта организации и функционирования институтов защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти государств Центральной и Восточной Европы**

### **§ 1. Парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти**

Парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти является одним из важнейших элементов социального управления. Он не сводится исключительно к осуществлению парламентом проверочных или надзорных действий и последующим применением санкций в случае обнаружения в ходе таких действий каких-либо нарушений. Наиболее часто возможность осуществления парламентом контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в деятельности правительства закреплена в конституциях государств Центральной и Восточной Европы посредством установления ответственности правительства перед парламентом (п. 1 § 39 Конституции Венгерской Республики, ст. 157 Конституции Польской Республики, ч. 1 ст. 108 Конституции Румынии, ст. 114 Конституции Словацкой Республики, ст. 110 Конституции Республики Словения, ст. 68 Конституции Чешской Республики, ч. 2 ст. 113 Конституции Украины). В соответствии со ст. 119 Закона Республики Молдова от 2 апреля 1996 г. № 797 (в ред. от 4 мая 2010 г.) «О принятии регламента Парламента Республики Молдова», Правительство может добровольно принять не себя ответствен-

ность перед Парламентом по выполнению определенной программы<sup>1</sup>.

Также в конституциях государств Центральной и Восточной Европы может непосредственно закрепляться полномочие парламента осуществлять контроль деятельности правительства (ч. 1 ст. 67 Конституции Литовской Республики, ст. 68 Конституции Республики Македонии, ст. 85 Конституции Польской Республики, ст. 80 Конституции Республики Хорватия). Важнейшими механизмами парламентского контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти являются:

а) отчет правительства о своей деятельности. В соответствии § 39 Конституции Венгерской Республики, п. «а» ст. 114 Конституции Российской Федерации, ст. 106 Конституции Румынии, ст. 111 Конституции Республики Хорватия правительство в данных государствах регулярно отчитывается перед парламентом о результатах своей деятельности. Поскольку обеспечение реализации прав и свобод человека и гражданина является одной из функций правительства и системы органов исполнительной власти в целом, постольку и институт отчета правительства можно рассматривать как форму контроля парламента за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в деятельности правительства;

б) парламентский или депутатский запрос как обращение парламента или его члена к должностным лицам или органам исполнительной власти с требованием предоставить информацию или разъяснения по вопросам их деятельности, обязывающее этих лиц или эти органы дать ответ в установ-

---

<sup>1</sup> Закон Республики Молдова от 2 апреля 1996 г. Nr 797 (в ред. от 4 мая 2010 г.) «О принятии регламента Парламента Республики Молдова» // Monitorul Oficial. 2007. Nr. 50. Ст. 237.

ленные сроки. Институт парламентского запроса получил конституционное закрепление в Венгерской Республике (§ 27 Конституции), Республике Македонии (ч. 3 ст. 72 Конституции), Румынии (ч. 1 ст. 111 Конституции), Республике Хорватия (ст. 86 Конституции), Эстонской Республике (ст. 74 Конституции). Однако, как правило, институт запроса получает юридическое закрепление в нормативных правовых актах, закрепляющих статус высших законодательных (представительных) органов государственной власти (например, в п. 11 ст. 9 Статута Сейма Литовской Республики от 17 февраля 1994 г. № I-399 (в ред. от 18 июня 2010 г.)<sup>1</sup>, или регламентах законодательных органов (например, ст. 47 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденного постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД (в ред. от 26 ноября 2010 г.)<sup>2</sup>.

В регламентах парламентов государств Центральной и Восточной Европы также выделен специальный день и время, когда министрам в течение, как правило, 1 часа можно задавать устные вопросы (например, в § 120 Закона Латвийской Республики от 28 июля 1994 г. (в ред. от 10 декабря 2009 г.) «Процедурные правила Сейма»<sup>3</sup>, ст. 122 Закона Республики Молдова «О принятии регламента Парламента Республики Молдова», ст. 41 Регламента Государственной

<sup>1</sup> Статут Сейма Литовской Республики от 17 февраля 1994 г. № I-399 (в ред. от 18 июня 2010 г.) // Интернет-сайт Сейма Литовской Республики. <http://www3.lrs.lt>.

<sup>2</sup> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД (в ред. от 26 ноября 2010 г.) "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.

<sup>3</sup> Закон Латвийской Республики от 28 июля 1994 г. (в ред. от 10 декабря 2009 г.) «Процедурные правила Сейма»/ Law on Rules of Procedure of the Saeima, adopted on 28 July 1994, (fs supplemented by the 10 December 2009) // Интернет-сайт Сейма Латвийской Республики. <http://www.saeima.lv>.

Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В конституциях ряда государств Центральной и Восточной Европы (ч. 1 ст. 110 Конституции Румынии, ст. 85 Конституции Словацкой Республики, ст. 38 Конституции Чешской Республики) также закреплено право парламента потребовать присутствия высшего должностного лица правительства или министров на заседаниях парламента. Данное право используется в тех случаях, когда становится очевидным, что глава правительства или какой-либо министр не хочет выступить или отвечать на вопросы парламента или комитета;

в) интерпелляция – особая форма запросов, содержащая требование одного или нескольких членов парламента к членам правительства или его главе дать объяснение по действиям возглавляемого им ведомства или по вопросам общей политики. В отличие от обычных запросов интерпелляция, во-первых, влечет за собой общие прения по ответу, завершающиеся голосованием; во-вторых, содержит в себе политическую оценку, которая дается в резолюции и заключается в удовлетворении и неудовлетворении парламента полученным объяснением. Данное средство парламентского контроля получило конституционное закрепление в § 27 Конституции Венгерской Республики, ст. 72 Конституции Республики Македонии, ч. 2 ст. 111 Конституции Румынии, ст. 118 Конституции Республики Словения, ст. 53 Конституции Чешской Республики;

г) контроль, осуществляемый постоянными комитетами и комиссиями парламента за деятельностью органов исполнительной власти специальной компетенции. Комитеты и комиссии парламента, как правило, создаются по отраслевому принципу. В Литовской Республике, например, создано 15

постоянных комитетов и комиссий Сейма, в том числе Комитет по правам человека (п. 15 ст. 43 Статута Сейма Литовской Республики). Следует сказать, что наличие комитета по правам человека в структуре парламента является типичным для государств Центральной и Восточной Европы; например, такие комитеты созданы в Сейме Латвийской Республики (п. 4 § 149 Закона Латвийской Республики «Процедурные правила Сейма»), в Сейме Польской Республики (п. 23 ст. 18 Постановления Сейма Польской Республики от 30 июля 1992 г. (в ред. от 21 января 2009 г.) «О правилах Сейма Польской Республики»)<sup>1</sup>, в Государственном Саборе Республики Хорватия (ст.ст. 56 и 71 Закона Республики Хорватия от 14 января 2002 г. NN. 6/2002 «Статус Парламента Хорватии»<sup>2</sup>). В других государствах Центральной и Восточной Европы (в Чешской Республике в соответствии со ст. 14 Закона Чешской Республики No. 90/1995 Coll. от 19 апреля 1995 г. (в ред. 2006 г.) «О правилах процедуры в Палате Депутатов»<sup>3</sup>, в Республике Хорватия в соответствии со ст.ст. 56 и 93 Закона) созданы комитеты по рассмотрению обращений граждан.

Комитеты и комиссии наделяются полномочиями истребовать и рассматривать информацию о деятельности правительства или отдельных органов исполнительной власти. Так, например, в соответствии п.п. 4 и 9 ст. 49 Статута Сейма

---

<sup>1</sup> Постановление Сейма Польской Республики от 30 июля 1992 г. (в ред. от 21 января 2009 г.) «О правилах Сейма Польской Республики» / Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 g. «Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej» // Интернет-сайт Сейма Польской. <http://www.sejm.gov.pl>.

<sup>2</sup> Закон Республики Хорватия от 14 января 2002 г. NN. 6/2002 «Статус Парламента Хорватии» / Standing Orders of the Croatian Parliament on 21 January 2002 (NN. 6/2002). // Интернет-сайт Государственного Сабора Республики Хорватия. <http://www.sabor.hr>.

<sup>3</sup> Закон Чешской Республики No. 90/1995 Coll. от 19 апреля 1995 г. (в ред. 2006 г.) «О правилах процедуры в Палате депутатов» / Act of Law No. 90/1995 Coll. of 19 April 1995 on the Rules of Procedure of the Chamber of Deputies, as amendmended by 573/2006 Coll. // Интернет-сайт Палаты депутатов Парламента Чешской Республики. <http://www.psp.cz>.

комитеты наделены полномочиями обсуждать программу Правительства; рассматривать программы деятельности Правительства или других государственных органов по отдельным областям и представлять Сейму заключения, а также заслушивать в ходе осуществления парламентского контроля информацию и сообщения министерств и других государственных органов о реализации законов Литовской Республики и других принятых Сеймом актов.

В некоторых государствах постоянные комитеты и комиссии парламентов наделены также полномочиями по проведению парламентских расследований. Так, например, в соответствии с п. 9 ст. 49 Статута Сейма Литовской Республики постоянный комитет по собственной инициативе или по поручению Сейма проводить парламентское расследование отдельных проблем и представлять Сейму заключения. В соответствии со ст. 31 Закона Республики Молдова «О принятии регламента Парламента Республики Молдова», постоянные комиссии наделены полномочием осуществлять «расследование деятельности органов публичного управления»;

д) парламентское расследование – высшая форма (средство) парламентского контроля за исполнительной властью. Оно представляет собой реализацию полномочия парламента создавать специальные комиссии для расследования нарушений законности, имеющих особую общественную значимость<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Червонюк В.И. Парламентское расследование // Конституционное право России: энциклопедический словарь / Под общей ред. В.И. Червонюка. М., 2002. С. 284. Об институте парламентского расследования в зарубежных государствах см., подробнее: Стенина В.К. Парламентский контроль и парламентское расследование в президентских и полупрезидентских республиках // Юридический мир. 2007. № 4. С. 22-28; Трещетенкова Н.Ю. О парламентском контроле в Польской Республике // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 162-167.

Отметим, что наибольшим правозащитным потенциалом институт парламентского расследования обладает в Российской Федерации, поскольку Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2006 г.) "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации" в ст.ст. 2 и 4 прямо указывает на защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина в качестве задачи парламентского расследования, и на «факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина» как предмет парламентского расследования<sup>1</sup>. В соответствии со ст. 76 Конституции Республики Македонии в Государственном Собрании с целью защиты свобод и прав гражданина учреждена постоянная «исследовательская комиссия».

В иных государствах Центральной и Восточной Европы защита основных прав свобод не указывается непосредственно в качестве цели или предмета расследования. Например, в соответствии со ст. 48 Закона Чешской Республики «О правилах процедуры в Палате Депутатов» предметом расследования может быть любой вопрос, имеющий общественное значение. В Законе Польской Республики от 21 декабря 1999 г. (в ред. 2009 г.) «О Комиссии Сейма Польской Республики по расследованию» вообще не указывается на предмет парламентского расследования<sup>2</sup>. Однако это не препятствует осуществлению парламентских расследований

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2006 г.) "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1., С. 7.

<sup>2</sup> Закон Польской Республики от 21 декабря 1999 г. (в ред. 2009 г.) «О Комиссии Сейма Польской Республики по расследованию» / Ustawa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 stycznia 1999 r. «O Sejmowej Komisji Śledczej» // Dziennik Ustaw. 2009 r. Nr 151, poz. 1218.



по фактам нарушений прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти. Например, 1 из 4-х комиссий по расследованию, действующих в Сейме Республики Польской VI созыва, осуществляет расследование законности деятельности следственных органов при проведении предварительного расследования по уголовному делу о похищении и убийстве К. Олевника<sup>1</sup>.

Сведения, полученные в результате парламентского расследования, служат основанием для инициирования применения мер ответственности к должностным лицам и государственным органам;

е) формой контроля парламента за деятельностью правительства, в том числе, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является решение вопроса о доверии правительству. Данным полномочием наделена не только Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации (п. «б» ст. 103 Конституции РФ), но и парламенты всех иных государств Центральной и Восточной Европы (п. 9 ст. 67 Конституции Литовской Республики, ст. 114 Конституции Словацкой Республики, ст. 116 Конституции Республики Словения, ст. 72 Конституции Чешской Республики, ст. 97 Конституции Эстонской Республики);

ж) как институт парламентского контроля также можно рассматривать и омбудсмана (парламентского уполномоченного по правам человека).

Существуют различные способы закрепления института омбудсмана. В ряде конституций государств Центральной и Восточной Европы институт омбудсмана однозначно определен как контрольный институт парламента. В Республике

---

<sup>1</sup> Интернет-сайт Сейма Республики Польской.

Болгарии институт омбудсмана был введен в 2004 г. Законом «Об омбудсмানে»<sup>1</sup>, а в 2006 г. получил конституционное закрепление в ст. 91а Конституции Республики Болгария<sup>2</sup>. В Латвийской Республике статус омбудсмана закреплен только в текущем законодательстве – Законе Латвийской Республики «Об Омбудсмানে» от 25 апреля 2006 г.<sup>3</sup> При этом, особенностью латвийского законодательства об омбудсмানে является имплементация законом рекомендательных норм международного права, содержащихся в правовых актах Европейского Союза (директив Совета 76/207/ЕЕС от 9 февраля 1976 года о реализации принципа равноправия между мужчиной и женщиной в отношении трудоустройства, профессионального образования и карьерного роста, а также условий труда, 2000/43/ЕС от 29 июня 2000 года о реализации принципа равноправия независимо от расового или национального принадлежности; 2000/78/ЕС от 27 ноября 2000 года устанавливающая общие положения для реализации равно обращения в сфере труда и занятости и др.). В Литовской Республике институт контролеров Сейма введен ст. 73 Конституции Литовской Республики от 25 октября 1992 г.<sup>4</sup>, статус и полномочия определены Законом Литовской Республи-

---

<sup>1</sup> Закон Республики Болгария от 23 мая 2003 г. «Об омбудсмানে», ст. 19, ч. 1, п. 5. / Закон за омбудсмана. В сила от 01.01.2004 г. Обн. ДВ. бр.48 от 23 Май 2003г., изм. ДВ. бр.30 от 11 Април 2006г., изм. ДВ. бр.68 от 22 Август 2006 г. // Интернет-сайт Омбудсмана Республики Болгария. <http://www.ombudsman.bg>.

<sup>2</sup> Конституция Республики Болгария от 13 июля 1991 г. (в ред. от 26 сентября 2006 г.) / Конституция на Република България. В сила от 13.07.1991 г. Обн. ДВ. бр.56 от 13 Юли 1991г., изм. ДВ. бр.85 от 26 Септември 2003г., изм. ДВ. бр.18 от 25 Февруари 2005 г., изм. ДВ. бр.27 от 31 Март 2006 г., изм. ДВ. бр.78 от 26 Септември 2006 г. // Интернет-сайт Омбудсмана Республики Болгария. <http://www.ombudsman.bg>.

<sup>3</sup> Закон Латвийской Республики «Об Омбудсмানে» от 25 апреля 2006 г. / Пер. с латышского Е.А. Лохматова. С. 156-164.

<sup>4</sup> Конституция Литвы (Литовской Республики) от 25 октября 1992 г. С. 89-105.

ки от 3 декабря 1998 г. «О контролерах сейма»<sup>1</sup>. В Конституции Республики Македонии (ст. 77) от 17 ноября 1991 г. Народный правозащитник определен как орган, избираемый Народным собранием для охраны конституционных и законных прав граждан «в случае их нарушения органами государственного управления и другими органами и организациями, наделенными публичными полномочиями». Правовое положение омбудсмана конкретизируется в Законе Республики Македонии от 10 сентября № 07-4502/1 «О народном правозащитнике»<sup>2</sup>. В Республике Молдова, в которой статус парламентских адвокатов закреплён только в текущем законодательстве – в Законе Республики Молдова № 1349 от 17 октября 1997 г. «О парламентских адвокатах»<sup>3</sup> и Постановлении Парламента Республики Молдова № 1484-XIII от 5 февраля 1998 г. «Об утверждении Положения о Центре по правам человека, его структуры, штатной численности и порядка финансирования»<sup>4</sup>. В Российской Федерации, где институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждён в ст. 103, п. «д» Конституции только посредством закрепления полномочия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Правовое положение Уполномоченного по правам человека закреплено Федеральным конституционным законом от 26 февраля

---

<sup>1</sup> Закон Литовской Республики от 3 декабря 1993 г. № 110-3024 (в ред. от 4 ноября 2004 г.) // Лохматов Е.А. Становление и развитие института омбудсмана в государствах Балтийского региона: сравнительно-правовое исследование. М., 2007. С. 164-177.

<sup>2</sup> Закон Республики Македонии от 10 сентября № 07-4502/1 «О народном правозащитнике» / Ombudsman Law No. 07-4502/1 on 10th September 2003. // Интернет-сайт Народного правозащитника Республики Македонии. <http://www.ombudsman.mk>.

<sup>3</sup> Закон Республики Молдовы №1349 от 17 октября 1997 г. «О парламентских адвокатах» // Официальный монитор Республики Молдова. 1997. № 82-83. Ст. 671.

<sup>4</sup> Постановление Парламента Республики Молдова № 1484-XIII от 5 февраля 1998 г. «Об утверждении Положения о Центре по правам человека, его структуры, штатной численности и порядка финансирования» // Мониторул Официал ал Р.Молдова. – 1998. – № 22-23/129.

1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 10 июня 2008 г.) "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации"<sup>1</sup>. В Республике Хорватии институт Народного правозащитника был учрежден ст. 92 Конституции Республики Хорватия от 22 декабря 1990 г.<sup>2</sup>, а статус и полномочия омбудсмана конкретизированы в Законе Республики Хорватия от 1 октября 1992 г. «О Народном правозащитнике»<sup>3</sup>.

В других государствах институт омбудсмана определяется как относительно самостоятельный институт контроля за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина. Именно таким способом учреждены институты омбудсмана в Венгерской Республике в результате конституционной реформы 1989 г.<sup>4</sup>. Затем в Законе Венгерской Республики от 1992 г. LXIII «О защите персональных данных и доступе к данным, представляющим общественный интерес» был закреплен статус Уполномоченного Государственного собрания по защите данных и свободе информации<sup>5</sup>; в Законе Венгерской Республики LIX от 1993 г. «Об Уполномоченном Государственного собрания по гражданским правам» по гражданским правам был закреплен статус и полномочия омбудсмана общей компетенции<sup>6</sup>; в Законе LXXIII от 1993 г.

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 10 июня 2008 г.) "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

<sup>2</sup> Конституция Республики Хорватия от 22 декабря 1990 г. (в ред. от 9 ноября 2000 г.). С. 211-225.

<sup>3</sup> Закон Республики Хорватия от 1 октября 1992 г. «О Народном правозащитнике» / The People's Ombudsman Act // Narodne novine. No. 60/1992.

<sup>4</sup> См.: Златопольский Д.Л. Вводная статья. // Конституции государств Европы. М., 2001. С. 42-59.

<sup>5</sup> Закон Венгерской Республики от 1992 г. LXIII «О защите персональных данных и доступе к данным, представляющим общественный интерес» // Национальные омбудсмены. Свод правовых положений. С. 94.

<sup>6</sup> Закон Венгерской Республики LIX от 1993 г. «Об Уполномоченном Государственного собрания по гражданским правам» // Национальные омбудсмены. Свод правовых положений. С. 77-94.

«О правах национальных и этнических меньшинств» учреждался Уполномоченный Государственного собрания по правам национальных и этнических меньшинств<sup>1</sup>. Кроме того в 2007 г. в Закон LIX от 1993 г. «Об Уполномоченном Государственного собрания по гражданским правам» были внесены поправки, учреждающие институт «экологического» омбудсмана<sup>2</sup>. Также полномочия омбудсманов закреплены в законодательстве об информации и уголовном законодательстве. В Польской Республике институт Уполномоченного по защите прав граждан был введен законом в 1987 г.<sup>3</sup>, а конституционное закрепление данный институт получил в 1989 г. в результате внесения изменений в Конституцию). В настоящее время институт Уполномоченного по гражданским правам закреплен в специальном разделе Конституции Республики Польской 1997 г. как один из верховных контрольных органов. В Словацкой Республике институт омбудсмана (Государственного правозащитника) был учрежден конституционным законом от 23 февраля 2001 г. о внесении изменений и дополнений Конституцию Словацкой Республики 1992 г.<sup>4</sup> посредством закрепления ст. 151а. Специализированный закон - Закон Словацкой Республики от 4 декабря 2001 г. № 564/2001 «О Государственном правозащитнике» конкретизи-

---

<sup>1</sup> Закон Венгерской Республики от 1992 г. LXIII «О защите персональных данных и доступе к данным, представляющим общественный интерес» // Национальные омбудсмены. Свод правовых положений. С. 95.

<sup>2</sup> См.: Интернет-сайт Уполномоченного государственного собрания Венгерской Республики для будущих поколений / Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa. <http://jno.hu>.

<sup>3</sup> Закон Республики Польша от 15 июля 1987 г. «Об Уполномоченном по правам граждан» от 15 июля 1987 г. // Национальные омбудсмены. Свод правовых положений. Варшава, 1999. С. 21-34.

<sup>4</sup> Конституция Словакии (Словацкой Республики) от 1 сентября 1992 г. N 460/1992 Z.z. С. 145-159.

зирует правовое положение омбудсмана<sup>1</sup>. В Республике Словения институт омбудсмана по правам человека закреплялся уже в первой редакции Конституции от 23 декабря 1990 г. Конституция Республики Словения (ст. 159, расположенная в главе VII) относит омбудсмана к институциональным гарантиям конституционности и законности<sup>2</sup>. Закон Республики Словения от 28 декабря 1993 г. «Об Омбудсмане по правам человека» детально регулирует полномочия и статус омбудсмана, а также отменяет Закон «О Совете по правам человека и основным свободам»<sup>3</sup>. В Чешской Республике правовое положение Государственного правозащитника закреплено исключительно в текущем законодательстве – Законе Чешской Республики от 8 декабря 1999 г. «О Государственном правозащитнике»<sup>4</sup>. В Конституции Эстонской Республики от 28 июня 1992 г. правовому регулированию института омбудсмана (Канцлера Юстиции) посвящена отдельная глава 12 «Канцлер Юстиции», включающая 7 статей, определяющих задачи Канцлера Юстиции (ст. 139), порядок назначения и отстранения его от должности (ст. 140), полномочия (ст. 141-142) и обязанности (ст. 143), механизмы привлечения к уголовной ответственности (ст. 145)<sup>5</sup>. Закон о Канцлере Юстиции был принят от 5 марта 1993 г.<sup>6</sup> Однако в

---

<sup>1</sup> Закон Словацкой Республики от 4 декабря 2001 г. «О Государственном правозащитнике» // Уполномоченные по правам человека (омбудсмены) стран Европы и СНГ, сборник нормативных правовых актов, М., 2003. С. 45-55.

<sup>2</sup> Конституция Словении (Республики Словения) от 23 декабря 1990 г. С. 160-175.

<sup>3</sup> Закон Республики Словения от 28 декабря 1993 г. «Об Омбудсмане по правам человека» // Национальные омбудсмены. Свод правовых положений. Варшава, 1999. С. 21-32.

<sup>4</sup> Закон Чешской Республики Чешской Республики от 8 декабря 1999 г. «О Государственном правозащитнике» // Уполномоченные по правам человека (омбудсмены) стран Европы и СНГ, сборник нормативных правовых актов, М., 2003. С. 89-95.

<sup>5</sup> Конституция Эстонии (Эстонской Республики) от 28 июня 1992 г. С. 332-551.

<sup>6</sup> Õiguskantsleri tegevuse korraldamise seadus 05.05.1993.

настоящее время действует новый Закон о Канцлере Юстиции от 25 февраля 1999 г.<sup>1</sup>.

Третий способ институционализации омбудсмана – определение его как гарантии прав и свобод человека и гражданина. В Румынии институт Адвоката народа был закреплен в отдельной главе IV «Адвокат народа» (часть II «Основные права, свободы и обязанности») Конституции Румынии от 21 ноября 1991 г.<sup>2</sup>, затем статус и полномочия омбудсмана урегулированы специальным законом – Законом Румынии № 35/1997 (в ред. Закона № 233/204) «Об организации и функционировании Управления Адвоката народа»<sup>3</sup>. Организацию и порядок деятельности Адвоката народа Румынии регулируют «Правила организации и функционирования Адвоката народа», утвержденные решением постоянного бюро Сената Румынии № 5/2002 (в ред. решения постоянного бюро № 1/2004)<sup>4</sup>. В Украине институт омбудсмана закреплен в качестве одной из институциональных гарантий прав человека (ч. 3, ст. 55 Конституции Украины (Украинской Республики) от 28 июня 1996 г.<sup>5</sup>). Правовое положение Уполно-

---

<sup>1</sup> Закон Эстонской Республики от 25 февраля 1999 г. «О Канцлере юстиции» // Уполномоченные по правам человека (омбудсмены) стран Европы и СНГ, сборник нормативных правовых актов. М., 2003. С. 96-111.

<sup>2</sup> Конституция Румынии от 21 ноября 1991 г. С. 130-145.

<sup>3</sup> Закон Румынии № 35/1997 (в ред. Закона № 233/204) «Об организации и функционировании Управления Защитника народа» / Law no. 35 from 1997 «On the Organisation and Functioning of the Institution of the Advocate of the People». Republished according to the provisions of art. II from the Law no. 233/2004 // Интернет-сайт Адвоката Народа Румынии. <http://www.avp.ro>.

<sup>4</sup> «Правила организации и функционирования Адвоката Народа Румынии», утвержденные решением постоянного бюро Сената № 5/2002 (в ред. решения постоянного бюро № 1/2004) / Regulations on the Organization and Functioning of the Advocate of the People were approved by the Decision of the Standing Bureau of Senate no. 5/2002. Republished on the ground of the Decision of the Standing Bureaus of Senate and Chamber of Deputies no. 1/2004 // Интернет-сайт Адвоката Народа Румынии. <http://www.avp.ro>.

<sup>5</sup> Конституция Украины (Украинской Республики) от 28 июня 1996 г. С. 511-531.

моченного Верховной Рады Украины по правам человека установлено специальным законом<sup>1</sup>.

На деятельность омбудсмана оказывают влияние социальные, политические и культурные факторы, характерные для каждой отдельно взятой страны. Государство как бы «примеряет» на свою правовую и административную систему классическую шведскую модель, вследствие чего институт омбудсмана приобретает разнообразные формы со специфическими особенностями. Наиболее общая и всеобъемлющая классификация моделей данного института в зависимости от положения омбудсмана в системе власти и его полномочий была предложена Д. Якоби: а) модель парламентского омбудсмана, б) модель исполнительного омбудсмана, в) модель омбудсмана второго поколения (гибридная модель)<sup>2</sup>.

Примером учреждения в государствах Центральной и Восточной Европы института парламентского омбудсмана является Канцлер юстиции Эстонской Республики. А.А. Сунгуров полагает, что именно «шведская» модель омбудсмана является наилучшей, наиболее подходит для стран с долгим авторитарным прошлым<sup>3</sup>. Вместе с тем, «шведская» модель не получила распространения в государствах Центральной и Восточной Европы. Ни в одном государстве Центральной и Восточной Европы не нашла воплощения в полном объеме модель исполнительного омбудсмана. Однако отдельные элементы этой модели. В частности, в обязанность парла-

---

<sup>1</sup> Закон Украины от 23 декабря 1997 г. «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека» // Национальные омбудсмены. Свод правовых положений. Варшава, 1999. С. 81-95.

<sup>2</sup> Jacoby D. Les ombudsmédiateurs: six ans d'évolution, dix ans de transformation. Tchad, 2000. P. 3-4.

<sup>3</sup> См.: Сунгуров А.Ю. Институт омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). СПб., 2005. С. 213.



ментских адвокатов Республики Молдова вменяется принимать меры к примирению заявителей и публичных органов или служащих, чьи действия обжалуются, а также прекратить дело по достижению соглашения между заявителем и государственным органом, чьи действия обжалуются<sup>1</sup>. Омбудсман Республики Болгария обязан «быть посредником между административными властями и лицами, заинтересованными в устранении допущенных нарушений и регулировать их позиции»<sup>2</sup>.

В связи с развитием демократического движения, начавшегося несколько десятилетий назад, большое значение на международном уровне стала приобретать идея важности прав человека и признание того, что «плохое управление» является формой нарушения прав человека<sup>3</sup>. В этой связи, в государствах Центральной и Восточной Европы возникли «институты омбудсмана второго поколения», которые объединяют в себе функции омбудсмана и комиссии по правам человека, т.е. помимо надзора за деятельностью органов государственной власти и восстановления нарушенных прав граждан, они занимаются вопросами правового просвещения и совершенствования законодательства в области прав и свобод человека<sup>4</sup>. Задачи институтов данной модели, формы и методы их деятельности, существенно отличаются от институтов омбудсмана государств с развитыми демокра-

---

<sup>1</sup> Закон «О парламентских адвокатах», ст. 23 (§ 3).

<sup>2</sup> Закон Республики Болгария от 23 мая 2003 г. «Об омбудсмане», ст. 19, ч. 1, п. 5.

<sup>3</sup> См.: Kessing P.V. Implementation of the Western Ombudsman Model in Countries in Democratic Transition. P. 131

<sup>4</sup> См.: Jacoby D. Independence and Access – Two Cardinal Points To Guide the Ombudsman on the Sea of Democracy and Orient the Choice of an Institutional Model. P. 21.

тическими традициями<sup>1</sup>. При этом реализованная в конкретном государстве «гибридная» модель омбудсмана может склоняться к «шведской» или «датской» модели парламентского омбудсмана. Так, в Республике Македония, Республике Польша, Российской Федерации и Украине реализована «гибридная» модель омбудсмана, приближенная к «шведской» модели парламентского омбудсмана; в Республике Болгария, Венгерской Республике, Республике Молдова, Республике Словения и Республике Хорватия – модель, близкая к «датской» модели парламентского омбудсмана.

Распространение института омбудсмана привело к тому, что институт подвергался реформированию, приспособлению к условиям страны, в которой он учреждался и появлению новых его видов. Появление омбудсманов объясняется тем, что в каждой стране существуют характерные слои населения, нуждающиеся в особой защите. Членами общества, которые чаще всего признаются в качестве лиц, для защиты прав которых требуется создание специализированных омбудсменов, являются лица, принадлежащие к этническим, языковым и религиозным меньшинствам, коренное население, иностранцы, мигранты, иммигранты, беженцы, дети, женщины, а также бедные и инвалиды. Институт специализированного омбудсмана обычно создается для содействия проведению государственной и социальной политики, разработанной для защиты одной или нескольких таких групп.

Как правило, специализированные омбудсмены обладают правовыми признаками, присущими институту

---

<sup>1</sup>См.: Reif L.C. Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection // Harvard Human Rights Journal. Vol. 13. 2000. P. 8.

омбудсмана. Однако деятельность специализированных омбудсманов может быть ограничена определенной сферой, в их компетенцию может входить защита прав какой-то определенной группы населения. И если говорить об омбудсменах «общей компетенции» и специализированных омбудсменах, то по сфере деятельности они соотносятся как общее к частному. Существуют различные точки зрения относительно специализации института омбудсмана. Так, по мнению А.С. Автономова, специализация омбудсманов помогает уменьшить нагрузку на каждого из них и содействует повышению эффективности их работы<sup>1</sup>. С точки зрения В.В. Бойцовой, поскольку гражданское общество отличается богатством и многообразием форм проявления, постольку и омбудсмены могут формироваться на основе гражданского общества и выражать отдельные интересы социальных групп, профессиональных корпораций<sup>2</sup>. По мере обогащения и универсализации каталога прав и свобод на международном и национальном уровнях соответственно все более ощутимой становится необходимость специализации правозащитной деятельности омбудсмана, полагает И.А. Ледях<sup>3</sup>.

В переходный период и при финансовой нестабильности наиболее рациональным было бы сосредоточить все возможные ресурсы в одном офисе национального омбудсмана, назначив при этом заместителей, которые занимались бы специальными вопросами, такими как права детей, потребителей, военнослужащих, персональных данных и

---

<sup>1</sup> Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М., 1999. С. 180

<sup>2</sup> Бойцова В.В. Семинар Московской школы политических исследований «Демократический институт Уполномоченного по правам человека – омбудсмана» // Индекс. 1999. №. 2. С. 14.

<sup>3</sup> Права человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. С. 435.

другими<sup>1</sup>. Данная модель института омбудсмана может существовать тогда, когда институт является коллегиальным органом. В этом случае законодательным органом избирается несколько омбудсманов, в компетенцию которых входят определенные направления деятельности. Например, из 5 контролеров Сейма Литовской Республике 2 рассматривают жалобы на действия и решения государственных служащих, 2 – на действия и решения местной администрации, 1 – на действия и решения военной администрации<sup>2</sup>. О специализации членов коллективного института омбудсмана говорится также в законодательстве Республики Молдова<sup>3</sup>. В Румынии роль специализированных омбудсманов играют заместители Защитника Народа<sup>4</sup>, аналогичное положение существовало и в Республике Польша до 2000 г., был принят закон «Об Уполномоченном по правам ребенка». Однако, как правило, в случае учреждения специализированного омбудсмана в государствах Центральной и Восточной Европы, он является самостоятельным государственным органом, взаимодействующим с омбудсманом «общей компетенции», но независимым от него организационно.

Целью учреждения института омбудсмана является защита прав и свобод человека и гражданина. Существующие государственные институты не всегда имеют возможность обеспечить быструю, своевременную, эффективную и легкодоступную защиту сторон, которых затрагивают действия

---

<sup>1</sup> Заключение по итогам встречи между омбудсменами Центральной и Восточной Европы (Будапешт, 2000 г.) / Conclusions of the meeting between the Ombudsmen of Central and Eastern Europe and Mr. A. Gil-Robles, Commissioner for human rights, Budapest, 2000, P. 1.

<sup>2</sup> См. Официальный сайт Контролеров Сейма Литовской Республики. <http://www.lrski.lt>.

<sup>3</sup> См. Положение «О Центре по правам человека», Приложение №1 к Постановлению Парламента №1484-XIII от 5 февраля 1998 г. // Национальные омбудсмены. Свод правовых положений. С.246.

<sup>4</sup> См. Официальный сайт Защитника Народа Румынии. <http://www.avp.ro>.

администрации. Данная ситуация создает потребность в новом механизме, не дублирующем и не подменяющем функции существующих механизмов защиты прав, но действующим параллельно им, дополняющем их правозащитную деятельность, и при некоторых обстоятельствах, быть им альтернативой.

Во многих государствах институт омбудсмана зарекомендовал себя как действенный инструмент парламентского контроля за органами исполнительной власти и защиты прав граждан. Он отражает необходимость более эффективной защиты индивида от потенциального превышения полномочий органами исполнительной власти. Омбудсман способствует поддержанию баланса между исполнительной и законодательной властью<sup>1</sup>.

Основная функция института омбудсмана напрямую связана с рассмотрением жалоб граждан на действия (бездействие) и решения государственных органов. Институт омбудсмана, для того, чтобы быть эффективным учреждением разрешения жалоб граждан или жизнеспособным досудебным механизмом защиты прав и свобод человека и гражданина должен быть доступен для публики. Несколько шагов могут быть предприняты, чтобы достигнуть этой цели:

а) приближение института омбудсмана к гражданам, чьи права он должен защищать. Место расположения института омбудсмана должно находиться максимально близко к гражданам, что означает создание представительств омбудсмана в унитарных государствах, а в федеративных государствах – учреждение института региональных омбудсманов;

---

<sup>1</sup> Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией. М., 1997. С. 14.

б) институт омбудсмана должен быть доступен для граждан, вне зависимости от их фактического статуса, в том числе, финансового положения, принадлежности к религии, национальности, языковому или какому-либо иному меньшинству;

в) обеспечение возможности телефонных консультаций с омбудсманом, а также направление обращений по телефону и по электронной почте;

г) оказание помощи гражданам при обращении с жалобами к омбудсману. Обычным требованием является направление жалоб омбудсману в письменной форме. Однако повысит доступность омбудсмана также введение практики обеспечения помощи с формулированием устных жалоб граждан, обратившихся к омбудсману лично, при условии, что заявители не обладают достаточным уровнем образования. Кроме того, сотрудники аппаратов омбудсманов могут оказывать помощь в юридической квалификации вопросов, направляемых гражданами к омбудсману. Будет способствовать повышению доступности института омбудсмана также закрепление в законодательстве и последовательная реализация полномочия омбудсмана направлять неподведомственную ему жалобу в институт публичной власти, к ведению которого рассмотрение вопроса, поставленного в жалобе, отнесено законом;

д) разъяснение функций и полномочий омбудсмана в средствах массовой информации, осуществление обучения граждан правилам обращения к омбудсману.

Контрольно-расследовательские функции омбудсмана за действиями и решениями органов исполнительной власти и должностных лиц государства носят рекомендательный ха-

рактик. Цель деятельности уполномоченного по правам человека – восстановление нарушенных прав личности, охрана и защита этих прав, но основные направления и способы ее достижения – осуществление контроля, проведение расследования и дача рекомендаций по устранению допущенных властными структурами нарушений таких прав. В ряде случаев рекомендации имеют императивную силу и подлежат исполнению. Но и в этих случаях обязательность принятых уполномоченным решений и данных им рекомендаций являются скорее исключением, чем правилом, и потому по своей социальной роли институт по правам человека включает в себе внутреннее противоречие между его, безусловно, гуманной и демократичной целевой установкой и способами достижения этой цели, что на практике выражается в недостаточной эффективности деятельности уполномоченного по правам человека. Рекомендательные контрольно-следственные функции характеризуют социально-целевое предназначение и важнейшие направления деятельности уполномоченного по правам человека. Правовой статус уполномоченного по правам человека и его полномочия таковы, что даже в самых радикальных конституционных установлениях они, статус и полномочия, не идут далее неких обязывающих, но не решающих направлений деятельности и мер воздействия на исполнительную власть.

В.В. Бойцова и Л.В. Бойцова отмечают, что институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации не угрожает административной системе, поскольку у нее отсутствуют полномочия по принятию юридически обязательных решений. Это облегчает восприятие его рекомендаций государственными служащими. Административные

структуры чаще всего не препятствуют омбудсмановским расследованиям, ибо омбудсман способствует, в конечном счете, упрочению публичного доверия к администрации, нейтрализации настороженного отношения членов гражданского общества к управленческому аппарату. Институт успокаивает общественное мнение и поддерживает веру общества в конституционность и законность государственного управления. Ценный опыт гражданских служащих, аппарата укрепляет позиции и самого омбудсмана, который видит проблему с разных сторон, а не только с точки зрения самого жалобщика. Кроме того, учреждение института омбудсмана символизирует формирование нового пласта правовой культуры, поскольку выступает против жесткого конструирования общественных процессов<sup>1</sup>. Основными методами работы омбудсман являются гласность, критика и убеждение. Эффективность подобных методов работы и деятельности омбудсмана в общем всегда зависит от уровня правовой культуры конкретного государства, а также от личного авторитета самого омбудсмана. Как считает В.В. Бойцова, цель деятельности омбудсманов – устранение административного насилия, произвола и бессердечия – не может достигаться принудительными мерами<sup>2</sup>.

Главной функцией омбудсманов государств Центральной и Восточной Европы, как это следует из анализа их конституционных актов и законодательства, является защита

---

<sup>1</sup> См.: Бойцова Л.В., Бойцова В.В. Вступительная статья // Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». М., 1997. С. 13.

<sup>2</sup> См.: Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М. 1999. С. 337.



основных прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>. Существует и другой способ определения основной функции омбудсмана. Конституция Украины 1996 г. (ст. 101) и Закон Украины «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека» определяют институт омбудсмана как одну из форм парламентского контроля, осуществляемого в особой сфере. Как контроль за соблюдением прав граждан можно определить и основную функцию Уполномоченного Государственного собрания по гражданским правам (ст. 32/В Конституции Венгерской Республики (в ред. от 31 декабря 1991 г.). Близка по содержанию и одна из функций Канцлера юстиции Эстонской Республики, который осуществляет «надзор за соответствием правовых актов законодательной и исполнительной государственных властей и местных самоуправлений Конституции и законам» (ст. 139 Конституции Эстонской Республики от 28 июня 1992 г.).

Наиболее узкой является сфера компетенции контролеров Сейма Литовской Республики, к ведению которых отнесено рассмотрение жалоб граждан относительно злоупотребления или проявления бюрократизма со стороны должностных лиц органов государственной власти; из их компетенции исключен контроль за соблюдением прав человека коллегиальными органами государственной власти и коллегиальными органами местного самоуправления<sup>2</sup>. В условиях неразвитости института омбудсмана в постсоциалистических государствах подобное ограничение его компетенции предполагает неэффективное функционирование данного инсти-

<sup>1</sup> См, например: Конституция Республики Словения от 23 декабря 2001 г., ст. 159; Конституция Республики Хорватия от 22 декабря 1990 г. (ст. 93); Закон Чешской Республики «О Государственном правозащитнике» (§ 1).

<sup>2</sup> Закон Литовской Республики «О контролерах Сейма» (ст. 5, ч. 1).

тута. Как правило, в компетенцию омбудсманов постсоциалистических государств входит рассмотрение дел о нарушениях прав человека органами публичной власти и их должностными лицами. Законодательство употребляет именно термин «публичная власть», не ограничивая омбудсмана только лишь осуществлением контроля соблюдения основных прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти.

В отдельных случаях компетенция омбудсмана определена более детально. В законодательстве Республики Молдова, Российской Федерации, Словацкой Республики, Словенской Республики, Украины и Эстонской Республики содержится развернутый перечень субъектов, чью деятельность уполномочен контролировать омбудсман. Детальное описание компетенции омбудсмана обусловлено стремлением максимально облегчить осуществление им защиты прав и свобод граждан уже на стадии принятия соответствующего закона. Органы государственной власти и государственные учреждения, непосредственно поименованные в законе, не имеют никакой возможности отказать омбудсману в проверке их деятельности. С другой стороны, у омбудсмана могут возникнуть трудности в реализации контрольной функции в отношении вновь учрежденного государственного института.

Законодательство Литовской Республики и Чешской Республики особо указывают то обстоятельство, что компетенция омбудсмана распространяется на органы военного управления и армию. Закон Эстонской Республики «О Канцлере юстиции» особо не закрепляя подконтрольность органов военной администрации Канцлеру, в § 23 устанавливает особый порядок обращения лица, призванного на военную

службу, в данный государственный орган по защите прав человека. Введение в законодательство об омбудсменах подобных положений обусловлено традиционным отсутствием в социалистических государствах гражданского контроля над армией и органами военного управления. У омбудсманов возникают сложности при ознакомлении с информацией, необходимой для расследования по фактам нарушения прав и свобод в сфере военного управления, обусловленные правовой неопределенностью границ государственной или военной тайны и необходимостью защиты основных прав и свобод. Более эффективно правовое регулирование компетенции омбудсмана в отношении органов военного управления в Законе Венгерской Республики LIX 1993 «Об Уполномоченном Государственного Собрания по гражданским правам» (ст. 16, п. 8), устанавливающее особый порядок ознакомления омбудсмана с документами, содержащими информацию, представляющую государственную тайну.

Полномочия омбудсмана в постсоциалистических государствах Восточной Европы могут распространяться не только на государственный аппарат, но и на государственные учреждения и государственные организации, деятельность которых направлена на обеспечение реализации прав и свобод граждан. Так, в Венгрии, Македонии, Молдове, Польше, Словакии, Словении, Чехии и Эстонии в компетенцию омбудсмана включается проверка соблюдения прав человека не только государственными органами, но и государственными учреждениями, агентствами, имеющими соответствующие полномочия, а также частными агентствами, выполняющими публичные полномочия. В Литве к ведению омбудсмана отнесена защита прав и свобод граждан от

нарушения их отдельными негосударственными институтами, наделенными полномочиями публичной власти (нотариусы и судебные приставы). Как показывает практика, отсутствие в законе прямого указания на подконтрольность омбудсману государственных учреждений не может рассматриваться как основание к отказу в рассмотрении жалобы гражданина или в проведении проверки по факту нарушения конституционных прав и свобод. Достаточно упомянуть о том, что первый специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации был посвящен соблюдению прав граждан, страдающих психическими расстройствами, в том числе и администрацией специальных лечебных учреждений<sup>1</sup>. Вместе с тем, отсутствие государственных учреждений и организаций в списке субъектов, чью деятельность вправе контролировать омбудсман, создает известные трудности при реализации его правозащитной функции.

По мнению ряда зарубежных ученых, основным способом воздействия омбудсмана на исполнительные органы публичной власти является обращение с требованием объяснения обстоятельств и фактов, изложенных в жалобе гражданина<sup>2</sup>. В этом случае омбудсман обсуждает факты и обстоятельства, изложенные в жалобе гражданина, с институтом публичной власти, решения, действия или бездействие которого обжалуются. Последствием такого «обсуждения» является либо вывод омбудсмана о том, что гражданин ошибочно усмотрел нарушение своих прав в актах органов пуб-

---

<sup>1</sup> См.: Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «О соблюдении прав граждан, страдающих психическими расстройствами. 16 июня 1999 г.», М., 1999.

<sup>2</sup> См.: The Role and Effectiveness of the Ombudsman Institution. Washington, 2005. P. 21.

личной власти, либо добровольное «признание права гражданина» органом публичной власти и восстановление нарушенных прав. Однако омбудсмены государств Центральной и Восточной Европы (в т.ч., и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации) не считают данный способ защиты прав и свобод человека и гражданина основным или даже заслуживающим внимания при подведении итогов работы. Как показывает анализ ежегодных докладов омбудсманов в данных государствах, ими не учитываются отдельно жалобы граждан, разрешенные положительно после обращения омбудсмана в соответствующий орган публичной власти за разъяснением его действия (бездействия).

Результирующие акты расследования омбудсманами нарушений прав и свобод могут быть условно разделены на 2 вида – акты реагирования на конкретные нарушения прав и свобод человека и гражданина и акты, предпринимаемые по результатам выявления определенных закономерностей и тенденций в сфере соблюдения институтами публичной власти прав и свобод человека и гражданина. Поскольку целью деятельности омбудсмана является не применение мер юридической ответственности к должностному лицу, государственному или муниципальному служащему, а восстановление нарушенных прав граждан, то в случае исправления ситуации еще в процессе расследования или даже до начала расследования – при затребовании объяснений по существу обстоятельств, описанных в жалобе – омбудсман может прекратить дальнейшее рассмотрение дела<sup>1</sup>. Именно таким способом в 2004 г. Уполномоченный Государственного

---

<sup>1</sup>См.: Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. – С. 180- 190.

собрания Венгерской Республики по гражданским правам восстановил права граждан по 26 жалобам<sup>1</sup>. Данный факт характеризует авторитет института омбудсмана в Венгерской Республике, а также свидетельствует об эффективности осуществляемой им защиты прав и свобод человека и гражданина. К сожалению, в иных государствах, подобной статистики не ведется.

Основным способом воздействия омбудсмана государств Центральной и Восточной Европы на исполнительную власть является его мотивированная рекомендация – особая форма юридического решения, отличающаяся минимальными властными характеристиками и отсутствием императивности, в которой должна излагаться собственная позиция омбудсмана по рассматриваемому вопросу и обстоятельствах дела. Рекомендация омбудсмана – первичная и самая распространенная мера реагирования омбудсмана на нарушение прав и свобод человека и гражданина в деятельности исполнительных органов государства и местного самоуправления. Для Защитника народа Румынии<sup>2</sup>, Государственного правозащитника Словацкой Республики<sup>3</sup>, Омбудсмана по правам человека Республики Словения<sup>4</sup>, Государственного правозащитника Чешской Республики<sup>5</sup>, Омбудсмана Республики Хорватия<sup>6</sup> рекомендации составляют, по существу, единственное средство восстановления нарушенных прав и свобод граждан. В иных государствах рекомендации

---

<sup>1</sup> Annual Report on the Activities of the Parliamentary Commissioner and the Deputy Commissioner for Civil Rights in 2004 (abbreviated version). Budapest, 2005. P.12

<sup>2</sup> Закон Румынии «Об организации и функционировании Управления Защитника народа», ст.ст. 22-25.

<sup>3</sup> Закон Словацкой Республики «О государственном правозащитнике», §§ 19 и 21.

<sup>4</sup> Закон Республики Словения «Об Омбудсмани по правам человека», ст.ст. 38-41.

<sup>5</sup> Закон Чешской Республики «О государственном правозащитнике», § 18.

<sup>6</sup> Закон Республики Хорватии «Об Омбудсмани», ст. 7.

омбудсмана, адресованные органам публичной власти, преобладают среди всех иных мер «омбудсмановского реагирования». Так, Уполномоченным Государственного собрания Венгерской Республики по гражданским правам были даны рекомендации по 166 из 297 дел, рассмотренных им по существу в 2004 г. (56 % от общего числа дел)<sup>1</sup>. В деятельности Государственного правозащитника Чешской Республики в 2004 г. рекомендации составляли 64 % от общего числа примененных им мер реагирования<sup>2</sup>; а в деятельности контролеров Сейма Литовской Республики в 2003 г. – 82 % от использованных мер реагирования<sup>3</sup>.

Важным показателем эффективности правозащитной деятельности омбудсмана является число его рекомендаций, удовлетворенных органами публичной власти. Так, в 2004 г. наибольшее число рекомендаций, принятых органами публичной власти, было сделано Уполномоченным Государственного собрания Венгерской Республики по гражданским правам. Их число составляет 88 % от общего числа рекомендаций Уполномоченного<sup>4</sup>. В деятельности Государственного правозащитника Чешской Республики доля рекомендаций, принятых органами публичной власти в 2004 г. составляет 81 %<sup>5</sup>. Напротив, в 2004 г. органы публичной власти в Румынии приняли лишь 38 рекомендаций Народного защит-

---

<sup>1</sup> Annual Report on the Activities of the Parliamentary Commissioner and the Deputy Commissioner for Civil Rights in 2004 (abbreviated version). P.14.

<sup>2</sup> Annual Report on the Activities of the Public Defender of Rights in 2004 // Интернет-сайт Государственного правозащитника Чешской Республики <http://www.ochrance.cz>.

<sup>3</sup> Seimas Ombudsmen of the Republic of Lithuania Annual Report of 2004. Summary. Vilnius, 2004. P.7

<sup>4</sup> Annual Report on the Activities of the Parliamentary Commissioner and the Deputy Commissioner for Civil Rights in 2004 (abbreviated version). P.14

<sup>5</sup> Annual Report on the Activities of the Public Defender of Rights in 2004 // Интернет-сайт Государственного правозащитника Чешской Республики <http://www.ochrance.cz>.

ника<sup>1</sup>. Омбудсмены отмечая снижение числа рекомендаций, выполненных органами публичной власти, указывают среди основных факторов снижения эффективности данного направления деятельности омбудсмана слабость демократических традиций государства и неразвитость гражданского общества.

Однако даже сам омбудсман может повысить эффективность рассмотрения органами публичной власти своих рекомендаций, если будет строго придерживаться принципов конституционности и законности, а также неантагонистических отношений с государством – начав с предоставления органу публичной власти возможности дать объяснения по существу жалобы, добровольно принять меры к восстановлению нарушенных прав человека и гражданина. В том случае, если государственный орган не предпринимают соответствующих мер, игнорирует обращения и акты омбудсмана, он интенсифицирует средства воздействия. Подобный порядок действий омбудсмана закреплен в Законе Венгерской Республики LIX 1993 «Об Уполномоченном Государственного собрания по гражданским правам», Законе Румынии «Об организации и функционировании Управления Защитника народа», в Законе Республики Словения «Об омбудсмане по правам человека», в Законе Словацкой Республики «О Государственном правозащитнике», в Законе Эстонской Республики «О Канцлере юстиции».

Омбудсмены государств Центральной и Восточной Европы используют также иные средства восстановления прав

---

<sup>1</sup> Annual Report 2004 // Официальный интернет-сайт Народного защитника Румынии <http://www.avp.ro>.



и свобод человека и гражданина, нарушенных правовыми актами или бездействием органов исполнительной власти:

а) обращение в суд в защиту нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Данным полномочием наделены омбудсмены Литовской Республики<sup>1</sup>, Республики Молдовы<sup>2</sup>, Республики Польша<sup>3</sup>, Российской Федерации<sup>4</sup>, Румынии<sup>5</sup>, Украины<sup>6</sup>. Закон Украины «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека указывает, что Уполномоченный может обратиться в суд только в защиту индивидуальных интересов лица, который не может этого сделать самостоятельно. Закон Румынии №554/2004 «Об административной процедуре» указывает, что Защитник народа, основываясь на поданной индивидом жалобе, если установит, что незаконность акта или превышение полномочий административным органом не могут быть устранены кроме как посредством обращения в суд, может направить иск от имени заявителя в административный суд по месту его жительства. По закону статус истца приобретает не омбудсман, а заявитель.

Закон Республики Польша «Об Уполномоченном по правам граждан» выделяет 3 вида обращения Уполномоченного в судебные органы – о возбуждении производства по гражданским делам, о возбуждении производства по административным делам и о разъяснении правовых положений, вызывающих сомнения или применение которых вызвало

---

<sup>1</sup> Закон Литовской Республики «О контролерах Сейма», ст. 22 (п.п.2 и 3).

<sup>2</sup> Закон Республики Молдова «О парламентских адвокатах», ст. 28 (п. «а»).

<sup>3</sup> Закон Республики Польша «Об Уполномоченном по правам граждан», ст.ст. 14 (п.п. 4 и 6) и 16 (п. 4).

<sup>4</sup> Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», ст. 29 (п. 1).

<sup>5</sup> См.: Закон Румынии №554/2004 «Об административной процедуре» // Официальный интернет-сайт Защитника народа Румынии. <http://www.avp.ro>.

<sup>6</sup> Закон Украины «Об Уполномоченном Верховной Рады по правам человека», ст. 13 (п. 10).

разногласия в судебной практике – в Верховный Суд Республики Польша. В 2003 г. Уполномоченный по правам граждан Республики Польша направил в судебные органы 10 заявлений, что составляет около 3 % от общего числа актов его реагирования<sup>1</sup>. Омбудсмены Литовской Республики наделены правом предъявлять в административный суд требование о проверке соответствия закону или постановлению правительства административного акта, иск относительно компенсации морального или материального ущерба, причиненного лицу вследствие совершенных должностными лицами нарушений, а также иск относительно освобождения от занимаемых должностей виновных в злоупотреблении или проявлении бюрократизма должностных лиц. Контролеры Сейма Литовской Республики в 2003 г. направили в судебные органы 16 исков<sup>2</sup>.

Законодательство Республики Молдовы и Российской Федерации не определяет ни форму, ни характер обращения омбудсмана в судебные органы. Следует заметить, что подобная неопределенность вызывала существенные затруднения в деятельности как российского, так и молдавского омбудсманов. В конце концов, в практике Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации сложилось правило, в соответствии с которым он обращается в суд с заявлениями о признании незаконными нормативных правовых актов, индивидуальных актов, а также проверке законности действий (бездействия) государственных органов, долж-

---

<sup>1</sup> Information from the Commissioner for Civil Rights Protection along with the conclusions regarding the activity of the office in 2003, presented to the Sejm and the Senate, in accordance with art. 12 of the Constitution of the Republic of Poland / Официальный интернет-сайт Уполномоченного по правам граждан Республики Польша. <http://www.brpo.gov.pl>.

<sup>2</sup> Summary of Annual Report of 2003 on the Activity of the Seimas Ombudsmen // Официальный интернет-сайт Контролеров Сема Литовской Республики <http://www.lrski.lt>

ностных лиц, органов местного самоуправления. Заявления Уполномоченного по правам человека рассматриваются в порядке, установленном Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации, его подразд. III раздела II.

Таким образом, обращения омбудсмана в суд можно подразделить на два вида. Первый – обращение в защиту публичных интересов с требованием о проверке законности правового акта органа (или лица) публичной власти. В данном случае омбудсман действует не как защитник индивидуальных интересов заявителя. Подобные жалобы или иски, разрешаются в рамках административного судопроизводства. В рамках гражданского судопроизводства омбудсман выполняет функцию восстановления индивидуальных гражданских прав конкретного лица, причем необязательно имеющих юридическое закрепление. В этом смысле институт омбудсмана существенно отличается от классических публично-правовых средств защиты;

б) обращение в судебный орган конституционного контроля с жалобой на нарушение Конституции государства нормативным правовым актом органа исполнительной власти. Данная мера реагирования может применяться омбудсманами Венгерской Республики<sup>1</sup>, Республики Молдова<sup>2</sup>, Республики Польша<sup>3</sup>, Украины<sup>4</sup>. Следует заметить, что данная мера направлена не только на защиту прав и свобод конкретного гражданина, но и на обеспечение реализации конституционно закрепленных прав и свобод.

---

<sup>1</sup> Закон Венгерской Республики LIX 1993 «Об Уполномоченном Государственного собрания по гражданским правам», ст. 22.

<sup>2</sup> Закон Республики Молдова «О парламентских адвокатах», ст. 31.

<sup>3</sup> Закон Республики Польша «Об Уполномоченном по правам граждан», ст. 16 (ч. 2, п.п. 2 и 3).

<sup>4</sup> Закон Украины «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека», ст. 15 (ч. 2).

Наименьшим объемом полномочий в данной сфере наделен Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, который может обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации наравне с российскими гражданами – с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод законом, примененным или подлежащим применению в деле. Единственное преимущество, которым Уполномоченный наделен по сравнению с российскими гражданами – его обращения в Конституционный Суд не облагаются государственной пошлиной. Однако прежде, чем обратиться в судебный орган конституционного контроля он должен собрать и представить в суд доказательства применения к конкретному гражданину. Поэтому в 1998-2003 гг. Российский омбудсман обращался в Конституционный Суд Российской Федерации 5 раз. Ни одна из жалоб не была удовлетворена<sup>1</sup>. Иные омбудсмены могут обжаловать в судебных органах конституционного контроля не только законы, но и иные нормативные правовые акты высших органов государственной власти (Президента, Правительства) безотносительно к применению их к конкретному гражданину. Венгерский омбудсман наделен правом обращаться в Конституционный Суд также с заявлением о проверке соответствия «международным договорам положений законов или любых других юридических инструментов, относящихся к управлению страной»<sup>2</sup>.

Уполномоченный Государственного собрания Венгерской Республики по гражданским правам и Уполномоченный

---

<sup>1</sup> Официальный интернет-сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. <http://www.ombudsmanrf.ru>.

<sup>2</sup> Закон LIX 1993 «Об Уполномоченном Государственного собрания по гражданским правам», ст. 22 (п. «б»).

по правам граждан Республики Польша также могут вступить на стороне гражданина в уже открытое дело в судебном органе конституционного контроля. Уполномоченный Государственного собрания Венгерской Республики по гражданским правам и Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека наделены также правом обращаться в Конституционный Суд с ходатайством о толковании Конституции. Уполномоченный Государственного собрания Венгерской Республики по гражданским правам также может направить в Конституционный Суд заявление об устранении неконституционности, выразившейся в бездействии<sup>1</sup>.

Наряду с восстановлением прав и законных интересов конкретных граждан, обратившихся к ним с жалобами, омбудсмены могут также выносить рекомендации и по корректировке «административной практики», а также нормативных актов органов исполнительной власти, реализация которых привела к нарушениям прав и свобод человека и гражданина. М. Кьерум полагает, что для защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти наиболее важным является консультирование омбудсманов органов исполнительной власти по вопросам прав человека, что может быть реализовано через неформальные встречи с представителями высших органов исполнительной власти<sup>2</sup>. В данном случае следует отметить закрепленное в законодательстве части государств Центральной и Восточной Европы право омбудсмана право собеседования с руководителями всех органов исполнительной власти (включая высших

---

<sup>1</sup> Закон LIX 1993 «Об Уполномоченном Государственного собрания по гражданским правам», ст. 22 (п. «г»).

<sup>2</sup> Цит. по: Сунгуров А.Ю. Государственные институты защиты прав человека // Материалы 3-го Круглого стола уполномоченных по правам человека в субъектах в Российской Федерации. Саратов, 2001. С. 123.

должностных лиц государства), а также право участия в заседаниях высших органов государственной власти (включая и Правительство). Данное право отсутствует у Уполномоченного по правам человека Республики Македония, Защитника народа Румынии, Государственного правозащитника Словацкой Республики, Государственного правозащитника Чешской Республики.

Неформальность методов осуществления омбудсмановских функций отличает институт от других правовых, в том числе судебных, способов защиты гражданских прав. Омбудсман также должен действовать неформально, развивая деликатный стиль работы, добиваясь согласия с администрацией<sup>1</sup>.

Основной мерой воздействия, применяемой омбудсманами государств Центральной и Восточной Европы для совершенствования административной практики, являются рекомендации общего характера, направляемые ими в органы исполнительной власти, должностным лицам. В данных рекомендациях содержатся предложения относительно усовершенствования административных процедур и практики, уменьшающих риск совершения неправомерных деяний, принятия незаконных решений. Рекомендации служб способствуют уточнению многих положений правовых актов органов исполнительной власти, а также помогают формировать систематизированный и полный свод публичного права. Данным полномочием наделены все омбудсмены государств Центральной и Восточной Европы. Так, Уполномоченный правозащитник Хорватской Республики в 2000 г. – 32 реко-

---

<sup>1</sup> См.: Бойцова В.В. Формирование института омбудсмана в России // Правоведение. 1995. - №5-6. С. 215.

мендации о совершенствовании административной практики и 5 предложений об отмене нормативных правовых актов<sup>1</sup>; Уполномоченный по правам граждан Республики Польша в 2003 г. 190 «проблемных рекомендаций»<sup>2</sup>; Защитник народа Румынии в 2004 г. – 621 рекомендацию о совершенствовании административных процедур<sup>3</sup>.

Наблюдения и рекомендации службы омбудсмана во всех государствах, как правило, получают высокую оценку, поскольку являются результатом тщательного социально-юридического анализа функционирования системы управления. Так, органы исполнительной власти Республики Хорватия в 200 г. приняли около 60 % рекомендаций Уполномоченного правозащитника<sup>4</sup>; органы публичной власти Республики Польша в 2003 г. 21 % рекомендаций Уполномоченного по правам граждан<sup>5</sup>. Именно процент удовлетворенных рекомендаций омбудсмана, а не количество направленных им рекомендаций общего характера является показателем эффективности работы омбудсмана.

Институт омбудсмана характеризуется самым тесным взаимодействием с парламентами. Основной мерой воздействия, применяемой омбудсманами для обеспечения уважения прав и свобод человека и гражданина органами публич-

---

<sup>1</sup> См.: Mukic M.V. Role and Functioning of the Ombudsman Institutions in Societies in Transition. P. 17.

<sup>2</sup> Синтетическое изложение Информации Представителя по правам граждан вместе с выводами о его деятельности в 2003 году, представленной Сейму и Сенату согласно ст. 212 Конституции Республики Польша // Официальный интернет-сайт Уполномоченного по правам граждан Республики Польша <http://www.brpo.gov.pl/>

<sup>3</sup> Annual Report 2004 // Официальный интернет-сайт Защитника народа Румынии. <http://www.avp.ro>.

<sup>4</sup> См.: Mukic M.V. Role and Functioning of the Ombudsman Institutions in Societies in Transition. P. 18.

<sup>5</sup> Синтетическое изложение Информации Представителя по правам граждан вместе с выводами о его деятельности в 2003 году, представленной Сейму и Сенату согласно ст. 212 Конституции Республики Польша // Официальный интернет-сайт Уполномоченного по правам граждан Республики Польша <http://www.brpo.gov.pl>.

ной власти, являются его ежегодные доклады о деятельности, а также специальные доклады, посвященные конкретным вопросам, которые направляются в парламент государства, а также публикуются в официальных средствах массовой информации. Эти доклады подробно обсуждаются на заседаниях специальных парламентских комитетов, по итогам которых депутаты принимают необходимые меры.

Ежегодный доклад омбудсмана не является формой его отчетности перед парламентом. Он содержит сведения о состоянии соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина в государстве органами публичной власти, а также объединениями граждан, предприятиями, учреждениями, организациями независимо от формы собственности и их должностными и служебными лицами, которые нарушали своими действиями (бездействием) права и свободы человека и гражданина, и о выявленных недостатках в законодательстве о защите прав и свобод человека и гражданина. Ежегодный доклад, как правило, содержит ссылки на случаи нарушений прав и свобод человека и гражданина, по которым омбудсман принимал необходимые меры, на результаты проверок, которые осуществлялись в течение года, заключения и рекомендации, направленные на улучшение состояния обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

В ряде государств Центральной и Восточной Европы законодательно закрепленным правилом является требование указания конкретных нарушений прав человека, а также рекомендаций по их устранению. Данное правило закреплено в законодательстве Венгерской Республики<sup>1</sup>, Литовской Рес-

---

<sup>1</sup> Закон LIX 1993 «Об Уполномоченном Государственного собрания по гражданским правам», ст. 27.



публики<sup>1</sup>, Республики Польша<sup>2</sup>, Словацкой Республики<sup>3</sup>, Республики Словения<sup>4</sup> и Украины<sup>5</sup>. Данное требование положительно влияет на эффективность защиты омбудсманом прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти, поскольку требует от омбудсмана не ограничиваться лишь констатацией существующего состояния прав и свобод человека в обществе и государстве.

Практически во всех парламентах государств, рассматриваемых в этой статье, существуют специальные Комиссии или Комитеты по взаимодействию с омбудсманами или по делам омбудсманов. При этом исследование опыта взаимодействия омбудсманов с парламентами в государствах Центральной и Восточной Европы позволяют предположить, что одним из направлений повышения эффективности функционирования данного института может стать усиление связи между омбудсманами и парламентами. Представляется, что ежегодные и специальные доклады омбудсманов содержат информацию не только непосредственно о результатах их деятельности, но и о соблюдении прав человека органами публичной власти. Таким образом, они могут и должны рассматриваться парламентом как основа для законопроектной работы по совершенствованию законодательства в сфере прав и свобод человека и гражданина.

Общей чертой для всех государств Центральной и Восточной Европы является то, что основную нагрузку правозащитной деятельности в сфере деятельности средних и

---

<sup>1</sup> Закон Литовской Республики «О контролерах Сейма», ст. 25 (ч. 1).

<sup>2</sup> Закон Республики Польша «Об Уполномоченном по правам граждан», ст. 19 (ч.ч.1 и 3).

<sup>3</sup> Закон Словацкой Республики «О Государственном правозащитнике», § 19.

<sup>4</sup> Закон Республики Словения «Об Омбудсмане по правам человека», ст. 43.

<sup>5</sup> Закон Украины «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека», ст. 18.

низших структур исполнительной власти осуществляет омбудсман (Уполномоченный по правам человека, парламентский адвокат). Национальные особенности моделей парламентского контроля обусловлены моделью организации омбудсмана, избранной в конкретном государстве и, соответственно, формами его взаимодействия с парламентом.

Таким образом, установлено, что общими тенденциями развития данного института в государствах Центральной и Восточной Европы являются: а) расширение сферы их полномочий, предполагающее включение в сферу контроля соблюдения прав и свобод человека и гражданина не только государственными органами исполнительной власти, но и государственными и негосударственными учреждениями и организациями, оказывающими государственные услуги гражданам; б) «специализация» института омбудсмана, предполагающая учреждение наряду с омбудсманом «общей компетенции» институтов парламентского контроля соблюдения в деятельности исполнительной власти прав наиболее уязвимых слоев населения или содействие осуществлению наиболее уязвимых групп основных прав.

## **§ 2. Внутрисистемный административный контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина**

Как указывалось в § 3 главы I настоящей работы, внутрисистемный контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в деятельности исполнительной власти основывается на иерархическом принципе построения системы органов исполнительной власти, который предполагает подчинение и подконтрольность нижестоящих органов исполнительной власти вышестоящим.

Внутрисистемный административный контроль может осуществляться в виде служебного контроля, который предполагает наблюдение вышестоящими должностными лицами за действиями подчиненных. 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, в том числе, соблюдение прав и свобод человека и гражданина, сроки исполнения данных полномочий и т.д. Так, например, в соответствии с 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 Российской Федерации" гражданский служащий обязан исполнять поручения руководителей, в соответствии с п. 2 ст. 48 Закона руководитель при проведении аттестации гражданского служащего составляет представление о его служебной деятельности и выполнении поручений руководства<sup>1</sup>. Принцип иерархичности гражданской службы более конкретно закреплен в ст. 18 Закона Республики Болгария от 27 июля 1999 г. (в ред. от 1 октября 2010 г.) «О гражданских служащих» как обязанность гражданского служащего подчиняться приказам и распоряжениям руководства («вышестоящих гражданских служащих») (ст. 24 Закона)<sup>2</sup>. Закон Польской Республики от 26 августа 2006 г. «О гражданской службе» в ч. 1 ст. 52 уполномочивает непосредственного руководителя

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 14 февраля 2010 г.) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>2</sup> Закон 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.

каждого гражданского служащего осуществлять периодическую оценку служебной деятельности последнего, в том числе и на предмет соблюдения в ней прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>.

Вместе с тем, в российском законодательстве, также как и в законодательстве иных государств Центральной и Восточной Европы закреплены обязанности государственных служащих обеспечивать реализацию прав и свобод человека и гражданина. Так, в 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"<sup>2</sup>, п. 1 ст. 4 и подп. 2 п. 1 ст. 18 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" закрепляется принцип и обязанность государственных служащих руководствоваться при осуществлении служебной деятельности на должностях государственной службы. Аналогичные обязанности государственного служащего закреплены, например, в ст.ст. 4 и 20 Закона Республики Болгария «О гражданских служащих», на гражданского служащего также возложены обязанности точно и оперативно реализовывать законные требования граждан, содействовать реализации их прав и законных интересов, а также «...не ... проявлять грубость и неуважение к гражданам...». Близкая по содержанию норма закреплена в подп. 1 ч. ст. 47 Закона Польской Республики «О гражданской службе». Закрепление соответствующих обязанностей государственного служащего, а также требований к служебному поведению предполагает, что контроль

---

<sup>1</sup> Закон 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.

<sup>2</sup> Федеральный закон 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.

служебной деятельности последних со стороны руководителей может иметь своим предметом не только выполнение служебных обязанностей, но и быть направлен на проверку соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Разновидностью внутрисистемного административного контроля является также контроль вышестоящих органов исполнительной власти над нижестоящими. Этот контроль может носить надведомственный и ведомственный характер. 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)<sup>1</sup>. Как уже было указано в § 3 главы I, полномочие правительства осуществлять контроль за деятельностью министерств и иных органов исполнительной власти прямо закреплено в конституциях Беларуси, Латвии, Польши, а также в законодательстве о правительстве Болгарии и Украины. Так, например, в соответствии с п. 2 ст. 5 Закона Польской Республики от 8 августа 1996 г. (в ред. 2006 г.) «О Совете Министров» Премьер-министр Польской Республики наделен полномочием запрашивать информацию, документы и периодические доклады или по конкретному делу или сфере исполнительной власти от министра, руководителя иного центрального органа исполнительной власти, а также после уведомления соответствующего министра и от сотрудников министерств или органов исполнительной власти<sup>2</sup>. В Респуб-

---

<sup>1</sup> См.: Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. С. 37.

<sup>2</sup> Закон 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.

лике Болгария (ч. 6 ст. 20 Закона Республики Болгарии от 21 октября 1998 г. «О государственном управлении»<sup>1</sup>), Польской Республике (ст. 153 Конституции Польской Республики) и Российской Федерации (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»<sup>2</sup>) правительство наделено также полномочием отменять правовые акты министерств, в том числе на том основании, что они не соответствуют нормам конституций и законов, закрепляющих субъективные права и законные интересы граждан.

Общий контроль распространяется на исполнительно-распорядительную деятельность всех органов исполнительной власти специальной компетенции – министерств, служб, агентств и иных ведомств, а также их территориальных подразделений. Он может осуществляться по любым вопросам, входящим в их компетенцию. 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 (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.ст. 23 и 35 Закона Литовской Республики «О правительстве», ст.ст. 19 и 20 Закона Республики Молдова «О Правительстве», ч. 1 ст. 11 Закона Польской Рес-

---

<sup>1</sup> Закон 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.

<sup>2</sup> Федеральный конституционный закон 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.

публики от 5 июня 1996 г. (в ред. 2002 г.) «О государственном управлении в воеводстве»<sup>1</sup>).

Отраслевые органы исполнительной власти осуществляют ведомственный контроль по вопросам, входящих в их ведение, в том числе и за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, в отношении подчиненных объектов. Данное полномочие является следствием закрепленного в законодательстве (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») полномочия министерств осуществлять руководство подчиненными им органами исполнительной власти. Вместе с тем, полномочие по контролю министерства за соблюдением прав и свобод человека в деятельности подчиненных ему органов исполнительной власти может быть закреплено и специально (например, в п. 3 ч. 1 ст. 34 и ч. 1 ст. 34а Закона Польской Республики «О Совете Министров», в 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"<sup>2</sup>).

Данные виды контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти осуществляются вышестоящими органами исполнительной вла-

---

<sup>1</sup> Закон Польской Республики от 5 июня 1996 г. (в ред. 2002 г.) «О государственном управлении в воеводстве» / Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. (z 2002 r.) o administracji rządowej w województwie // Dz.U. z 2001 г. Nr 80, poz. 872.

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N 314 (в ред. от 22 июня 2010 г. ) "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

сти или вышестоящими государственными служащими по собственной инициативе. Основными приемами и средствами такого контроля являются: а) проверка, т.е. установление фактических данных, характеризующие 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 об административной процедуре Венгрии 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 полномочия 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 12 месяцев с момента вступления решения в силу; г) изменение или отмена обусловлены определенными нормами<sup>1</sup>.

Внутрисистемный 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.

Порядок рассмотрения таких обращений органами исполнительной власти урегулирован законодательством об административных процедурах (например, Законом Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур»<sup>2</sup>, Административно-процедурным кодексом Республики Болгарии от 11 апреля 2006 г. № 30 (в ред. от 7 августа 2007 г.)<sup>3</sup>, Законом Латвийской Республики от 12 июня 2003 г (в ред. от 19 января

---

<sup>1</sup> Приводится по: Административное право зарубежных стран / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. С. 241.

<sup>2</sup> Закон Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур» // Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь. <http://www.pravo.by>.

<sup>3</sup> Административно-процедурный кодекс Республики Болгарии от 11 апреля 2006 г. № 30 (в ред. от 7 августа 2007 г.) / Administrative Procedure Code No. 30/11.04.2006, amended No. 64/7.08.2007 // Интернет-сайт Высшего административного суда Республики Болгарии. <http://www.sac.government.bg>.

2004 г.) «Об административной процедуре»<sup>1</sup>, Законом Литовской Республики от 14 января 1999 г. № VIII-1029 (в ред. от 22 июня 2010 г.) «О производстве по административным делам»<sup>2</sup>, Административным кодексом Польской Республики от 14 июня 1960 г. (в ред. 2000 г.)<sup>3</sup>, Законом Румынии от 24 сентября 1958 г. (в ред. от 31 мая 1996 г.) "Об общем административном процессе"<sup>4</sup>, Законом Словацкой Республики от 29 июня 1967 г. № 71/1967 (в ред. 2008 г.) «Об административном производстве»<sup>5</sup>, Кодексом Чешской Республики от 24 июня 2004 г. «Об административной процедуре»<sup>6</sup>, Законом Эстонской Республики от 6 октября 2001 г. «Об административной процедуре»<sup>7</sup>).

Вместе с тем, в Российской Федерации, а также в Республике Молдова и Украине отсутствуют законы, закрепляющие порядок рассмотрения органами исполнительной власти заявлений, жалоб и иных обращений граждан, поданных в защиту их прав и законных интересов. Данный пробел отчасти восполняется законодательством о порядке рассмот-

---

<sup>1</sup> Административно-процессуальный закон Латвийской Республики от 25 октября 2001 г. (в ред. от 26 октября 2006 г.) / Administrative Procedure Law of October 25, 2001 // Интернет-сайт законодательства Латвийской Республики на английском языке. <http://www.ttc.lv>.

<sup>2</sup> Закон Литовской Республики от 14 января 1999 г. № VIII-1029 (в ред. от 22 июня 2010 г.) «О производстве по административным делам» // Интернет-сайт Сейма Литовской Республики. <http://www3.lrs.lt>.

<sup>3</sup> Административный кодекс Польской Республики от 14 июня 1960 г. (в ред. 2000 г.) / Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (z 2000 r.) // Dziennik Ustaw. 2000. Nr 98. Poz. 1071.

<sup>4</sup> Закон Румынии от 24 сентября 1958 г. (в ред. от 31 мая 1996 г.) "Об общем административном процессе" приводится по: Неколеску Т. Обзор Румынского права. Кишинев. 1997. С. 29-31.

<sup>5</sup> Закон Словацкой Республики от 29 июня 1967 г. № 71/1967 (в ред. 2008 г.) «Об административном производстве» / Správny poriadok - zákon č. 71/1967 Zb. // Zbierka zákonov. Č. 027/1967. Str. 284.

<sup>6</sup> Кодекс Чешской Республики от 24 июня 2004 г. «Об административной процедуре» / Code of Administrative Procedure of 24th June 2004 // Интернет-сайт Верховного административного суда Чешской Республики. <http://www.nssoud.cz>.

<sup>7</sup> Закон Эстонской Республики от 6 октября 2001 г. «Об административной процедуре» // Riigi Teataja. I. 2001. 58. 354

рения обращений граждан – Законом Республики Молдова от 19 июля 1994 г. №190-XIII (в ред. от 4 мая 2010 г.) «О подаче петиций»<sup>1</sup>, Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации»<sup>2</sup>, Законом Украины от 2 октября 1996 г. № 393/96-ВР (в ред. от 14 июля 2008 г.) «Об обращениях граждан»<sup>3</sup>. В Российской Федерации отношения, складывающиеся в процессе рассмотрения жалоб граждан, урегулированы подзаконными актами – административными регламентами. Однако в современных условиях необходим закон, объектом регулирования которого должны быть общественные отношения, возникающие между органом публичного управления и гражданином в процессе реализации прав и законных интересов граждан, а также их защиты от нарушений со стороны властных структур. В этой связи задача по кодификации федерального законодательства, закрепляющего права граждан, обратившихся в органы государственной власти или местного самоуправления за оказанием публичной услуги, стоит достаточно остро.

А.Б. Зеленцов в качестве самостоятельных механизмов обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности исполнительной власти, реализуемых с участием граждан, выделяет следующие: а) опубликование правовых актов органов исполнительной власти, представляющую собой доведение их до заинтересованных лиц и граждан; б) доступ граждан к документам органов исполнительной

---

<sup>1</sup> Закон Республики Молдова от 19 июля 1994 г. №190-XIII (в ред. от 4 мая 2010 г.) «О подаче петиций» // Мониторул Официал ал Р. Молдова. 2003. №6-8.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 29 июня 2010 г.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

<sup>3</sup> Закон Украины от 2 октября 1996 г. № 393/96-ВР (в ред. от 14 июля 2008 г.) «Об обращениях граждан» // Ведомости Верховной Рады Украины. 1996. №47. Ст. 256.

власти, которая во многих странах рассматривается как юридическое средство реализации права любого лица на информацию; в) обоснование правовых актов органов исполнительной власти, что предполагает формулирование в самом документе мотивов административного решения для того, чтобы заинтересованные лица могли легко понять причины такого решения; г) предварительные консультации, проводимые органами исполнительной власти с органами или организациями, заинтересованными в принятии тех или иных решений; д) опрос общественного мнения, позволяющий заинтересованным гражданам представить свои замечания и быть информированными о проектах решений органов исполнительной власти; е) согласование решений органов исполнительной власти, проводимое с участием заинтересованных сторон и общественности, позволяющее им своевременно вмешаться в ход предварительного рассмотрения вопроса и в какой-то мере контролировать принятие решения. А.Б. Зеленцов справедливо указывает на то, что данные средства обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности исполнительной власти как формы самоконтроля со стороны органов исполнительной власти, деятельность которых становится более «прозрачной» и открытой для граждан<sup>1</sup>.

Вместе с тем, все эти средства обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти могут и должны быть увязаны в рамках единой процедуры принятия решений органами исполнительной власти в отношении граждан – административной процеду-

---

<sup>1</sup> См.: Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. С. 37-49.

ры. Лишь в последнее время, благодаря глубоким преобразованиям, коснувшимся многих сторон современной жизни и повышению роли органов публичной власти, изучению позитивных административных процедур и их внедрению в деятельность органов исполнительной власти, стало придаваться большое теоретическое и практическое значение. В связи с перераспределением функций органов исполнительной власти, административные процедуры стали рассматриваться учеными не только в "узком" смысле как форма юрисдикционного правоприменения, но и как форма управленческой деятельности органов исполнительной власти, опосредуемая материальными регулятивными правоотношениями, возникающими в целях реализации прав и законных интересов граждан<sup>1</sup>. Действительно, если с юридической точки зрения цель процесса состоит в реализации норм материального права, то деятельность по реализации материальных административно-правовых норм представляет собой административную процедуру. Его целью является применение не только санкций, но и диспозиций норм права органами исполнительной власти. Из этого следует, что деятельность органов исполнительной власти осуществляется и в сфере позитивного (управленческого) правоприменения, в сфере, где реализуются субъективные права и интересы человека и гражданина. К слову, еще Ю.М. Козлов вы-

---

<sup>1</sup> См., например, подробнее: Делле Й. Реформа административного права в странах СНГ // Юрист. 2005. № 1. С. 15-21; Ефремов М.О. Административная процедура как основной правовой элемент в административной деятельности // Право: Теория и практика. 2003. № 18 (33). С. 21-28; Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. Киров, 2001. С. 67-231; Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. СПб., 2004. С. 316-317.

делял в 2 формы государственного управления: юрисдикционную и оперативно-исполнительную<sup>1</sup>.

Идея о том, что административные процедуры могут носить управленческий характер реализована в законодательстве ряда государств Центральной и Восточной Европы. Оно исходит из того обстоятельства, что рассмотрение определенных категорий дел по правилам административной процедуры предполагает реализацию органом исполнительной власти его компетенции в отношениях как с подчиненными, так и не с подчиненными ему субъектами. Вместе с тем, в рамках иных форм административного производства могут разрешаться и споры, возникшие между органами исполнительной власти и заинтересованными гражданами в процессе рассмотрения индивидуально-конкретных дела<sup>2</sup>. Так, например, со ст. 1 Административно-процедурного кодекса Республики Болгария предметом его регулирования является издание, обжалование и реализация административных актов; рассмотрение жалоб и предложений граждан; рассмотрение вопроса о компенсации вреда, причиненного незаконными правовыми актами органов исполнительной власти Аналогичные положения содержатся в Административном кодексе Польской Республики (ст.ст. 1 и 2), а также Законе Латвийской Республики «Об административной процедуре» (ст.ст. 1 и 3).

В законодательстве ряда других стран административную процедуру определяют только как порядок совершения позитивных управленческих действий. Например, ч.1 ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об основах административ-

---

<sup>1</sup> См.: Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 90-91.

<sup>2</sup> См.: Халлберг П., Яйма М. Основы правовой защиты в Финляндии. Хельсинки. 2002. С. 194.

ных процедур» понимает под административной процедурой «действия уполномоченного органа, совершаемые на основании заявления заинтересованного лица, по установлению ..., изменению, ... или прекращению прав и (или) обязанностей, в том числе заканчивающиеся выдачей справки или другого документа..., либо регистрацией или учетом заинтересованного лица, ... либо предоставлением денежных средств, ... и услуг за счет средств республиканского или местных бюджетов...». Эта же концепция отражена и в Законе Республики Македония от 26 мая 2005 г. «Об общей административной процедуре» (ч. 1 ст. 1)<sup>1</sup>. Аналогичным образом административная процедура определяется в ч. 1 § 1 Закона Словацкой Республики «Об административном производстве», в ч. 1 § 1 Кодекса Чешской Республики «Об административной процедуре», а также в ч. 1 § 2 Закона Эстонской Республики «Об административной процедуре».

Законодательство Литовской Республики напротив, относит к административным процедурам только лишь порядок рассмотрения органами исполнительной власти жалоб на нарушение прав и свобод в сфере исполнительной власти (ст. 19 Закона Литовской Республики от 17 июня 1999 г. № VIII-1234 (в ред. от 21 декабря 2009 г.) «О публичном администрировании»<sup>2</sup>). Закон Литовской Республики от 14 января 1999 г. № VIII-1029 (в ред. от 13 апреля 2010 г.) «О производстве по административным делам» закрепляет, как это видно из названия, «производство по административным де-

---

<sup>1</sup> Закон Республики Македония от 26 мая 2005 г. «Об общей административной процедуре» / Law on May 26<sup>th</sup>, 2005 on General Administrative Procedures // National Gazette of the Republic of Macedonia. No. 38/2005.

<sup>2</sup> Закон Литовской Республики от 17 июня 1999 г. № VIII-1234 (в ред. от 21 декабря 2009 г.) «О публичном администрировании» // Интернет-сайт Сейма Литовской Республики. <http://www3.lrs.lt>.

лам» и устанавливает порядок рассмотрения жалоб на решения и действия органов исполнительной власти специальными юрисдикционными органами и судами<sup>1</sup>. Однако и в этом случае порядок осуществления органами исполнительной власти позитивных управленческих действий в отношении граждан урегулирован законом. В соответствии со ст.ст. 5-18 Закона «О публичном администрировании» урегулирован порядок осуществления таких видов публичного администрирования как административное регламентирование; контроль за осуществлением законов и административных решений (контроль за подведомственными субъектами, надзор за неподведомственными субъектами); предоставление административных услуг; внутреннее администрирование субъекта публичного администрирования.

Аналогичного подхода придерживаются и некоторые отечественные ученые, считающие, что в рамках позитивного административного правоприменения управленческая процедура регулирует порядок неконфликтного разрешения индивидуального дела органом публичной власти. При характеристике обеих форм административной деятельности можно выделить и общие для них признаки: а) юрисдикционное и управленческое правоприменение напрямую зависит и органически связано с собственной компетенцией органов исполнительной власти; б) обе формы правоприменения находят свое выражение в юридической власти и односторонности волеизъявления, исходящих от органа власти. В связи с этим, представляется обоснованной точка зрения Н.Г. Салищевой, рассматривающей "административное про-

---

<sup>1</sup> Закон Литовской Республики от 14 января 1999 г. № VIII-1029 (в ред. от 13 апреля 2010 г.) «О производстве по административным делам» // Интернет-сайт Сейма Литовской Республики. <http://www3.lrs.lt>.



изводство" как порядок реализации компетенции органа государственного управления, не связанный с разрешением правового спора или применением мер принуждения, порядок рассмотрения дел, возникающих между органом власти, общественными организациями и гражданами<sup>1</sup>.

В. Руш указывает на три цели административного производства в современном демократическом государстве: а) обеспечить гарантию прав и свобод человека и гражданина посредством практической реализации конституционных прав и свобод в деятельности органов исполнительной власти; б) гарантировать реализацию публичных интересов посредством реализации принципа транспарентности решения вопросов государственного управления, что обеспечивает возможность контролируемости правовых актов органов исполнительной власти со стороны институтов гражданского общества; в) создавать благоприятный климат для инвестиций и экономического развития посредством установления режима стабильности осуществления исполнительной власти, предсказуемости ее решений и уважения в правовых актах органов исполнительной власти законных интересов граждан<sup>2</sup>. Профессор Д. Галлиган и А. Мукаши среди целей административного производства выделяют 2 «особенно важные»: а) обеспечение эффективности исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти, что предполагает осуществление каждым органом исполнительной власти его полномочий в установленном законом порядке, а также наиболее экономичным и эффектив-

---

<sup>1</sup> Салишева Н.Г. Административный процесс в СССР. М. 1964. С. 11-16.

<sup>2</sup> 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.

ным способом; б) обеспечение уважения субъективных прав и законных интересов граждан, что предполагает реализацию в исполнительно-распорядительной деятельности конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также равное и справедливое отношение органов исполнительной власти к гражданам<sup>1</sup>. Данные идеи находят отражение в законодательстве ряда государств Центральной и Восточной Европы. В наиболее явном виде указанные цели административного производства закреплены в ст. 2 Административно-процессуального закона Латвийской Республики, в соответствии с которой целями законодательного регулирования административных процедур являются: а) обеспечение соблюдения основных принципов демократического, правового государства, в особенности прав человека, в конкретных публично-правовых отношениях между государством и частным лицом; б) подчинение контролю независимой, объективной и компетентной судебной власти действий исполнительной власти, касающихся конкретных публично-правовых отношений между государством и частным лицом; в) обеспечение правового, точного и эффективного применения норм права в публично-правовых отношениях.

Реализация данных целей в административном производстве обеспечивается рядом правовых принципов, задача которых заключается в установлении единого нормативного стандарта, устраняющего саму возможность произвола органов публичной власти в отношении граждан или их объединений. Законодательное установление принципов административных процедур является важной гарантией, исключая

---

<sup>1</sup> См.: Galligan D., Munkácsi Á. Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia and Albania. Paris, 1997. P. 11-12.

ющей возможность их незаконного пересмотра в результате принятия ведомственных актов, а в случае несоблюдения провозглашенных принципов органами власти, гражданин получает возможность обжаловать несправедливые действия органов исполнительной власти в вышестоящих инстанциях или в суде. Принципы, регламентирующие административные процедуры, служат своего рода, "ориентирами" деятельности многочисленных субъектов права и лишь во взаимодействии они сполна могут выполнить свои функции и назначение"<sup>1</sup>. Именно по тому, как реализуются данные принципы на практике, можно судить об эффективности и жизнеспособности актов, регулирующих административные процедуры. Анализ законодательства государств Центральной и Восточной Европы об административных процедурах позволяет выделить следующие общие принципы, которые закреплены в законодательстве большинства этих государств:

а) принцип уважения прав человека. Смысл принципа заключается в том, что органы исполнительной власти при вынесении правовых актов и рассмотрении иных дел, отнесенных к их компетенции, особенно на стадии принятия решений, в рамках закона должны способствовать осуществлению прав и юридических интересов заинтересованных лиц. При этом, Д. Галлиган и А. Мукаши подчеркивают, что данный принцип предполагает, что закрепление в законе т.н. «позитивных прав» автоматически налагает на органы исполнительной власти обязанности по их реализации. При обращении в органы исполнительной власти заявитель не дол-

---

<sup>1</sup> См.: Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002. С. 194-216.

жен зависеть от «доброжелательности или благопристойности чиновника или органа власти»<sup>1</sup>. Данный принцип закреплен в абз. 3 ст. 4 Закона Республики Беларусь «Об основах административной процедуры», ст. 5 Закона Латвийской Республики «Об административной процедуре», ст. 7 Административного кодекса Польской Республики, ч. 1 § 3 Закона Словацкой Республики «Об административном производстве», ст. 4 Кодекса Чешской Республики «Об административной процедуре», ч. 1 § 3 Закона Эстонской Республики «Об административной процедуре». При этом, Кодекс Чешской Республики «Об административной процедуре» в ч. 2 ст. 4 обязывает органы исполнительной власти «предоставить любому заинтересованному лицу разумный совет относительно его прав и обязанностей, если это необходимо исходя из обстоятельств конкретного дела».

Следствиями принципа уважения прав человека в административных процедурах являются требования соразмерности (справедливости) административных правовых актов, которое заключается в том, что выгоды, которые общество может приобрести от ограничений, наложенных на адресата, должны быть большими, чем ограничения прав или законных интересов самого адресата (ст. 13 Закона Латвийской Республики «Об административной процедуре», ч. 3 ст. 2 Кодекса Чешской Республики «Об административной процедуре», ч. 3 § 4 Кодекса Словацкой Республики «Об административной процедуре», ч. 2 § 3 Закона Эстонской Республики «Об административной процедуре»), а также сохранения демократического характера государства и общества

---

<sup>1</sup> Galligan D., Munkácsi Á. Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia and Albania. P. 13.

(ст. 12 Закона Латвийской Республики «Об административной процедуре», ч. 4 ст. 2 Кодекса Чешской Республики «Об административной процедуре»). В законодательстве Литовской Республики принцип приоритета прав человека не закреплен, но установлено требование соразмерности административно-правовых актов (п. 3 ст. 3 Закона Литовской Республики «О публичном администрировании»);

б) принцип равенства заключается в том, что в делах с идентичными фактическими и юридическими обстоятельствами учреждения и суды должны принимать соответственно идентичные решения на административных слушаниях независимо от рода, расы, языка, цвета кожи, религиозного вероисповедания, политических и иных воззрений, социального происхождения, национальности, образования, социального и финансового статуса, рода занятий и других обстоятельств. Он закреплен в абз. 2 ст. 4 Закона Республики Беларусь «Об основах административной процедуры», ст. 6 Закона Латвийской Республики «Об административной процедуре», ч. 4 § 3 Словацкой Республики «Об административном производстве», ст. 7 Кодекса Чешской Республики «Об административной процедуре». В соответствии с п. 2 ст. 3 Закона Литовской Республики «О публичном администрировании» данный принцип именуется принципом объективности и предполагает, что принятие решения и другие официальные действия органа исполнительной власти должны быть беспристрастны;

в) принцип законности обязывает органы исполнительной власти исполнять нормы закона в пределах их полномочий, установленных регулируемыми постановлениями и соответственно использовать свои полномочия только в соот-

ветствии с тем назначением и с той целью, которые указаны в соответствующих правовых нормах (абз. 1 ст. 4 Закона Республики Беларусь «Об основах административной процедуры», п.п. 1 и 4 ст. 3 Закона Литовской Республики «О публичном администрировании», ч.ч. 1 и 4 § 3 Словацкой Республики «Об административном производстве», ст. 6 Административного кодекса Польской Республики, ст. 2 Кодекса Чешской Республики «Об административной процедуре»)<sup>1</sup>. При этом, в Законе Латвийской Республики «Об административной процедуре» принцип законности (ст. 7) конкретизируется применительно к применению норм закона (ст. 8 – разумность применения закона), к законным основаниям решений и действия органов исполнительной власти (ст. 9 – принцип запрета произвола), приоритету законов в деятельности органов исполнительной власти (ст. 14), к деятельности органов исполнительной власти (ст. 10 – принцип доверия к законности совершаемых действий). Требование осуществления административных процедур таким образом, чтобы повысить доверие к исполнительной власти, закреплено и в ст. 8 Административного кодекса Польской Республики;

г) открытость административной процедуры предполагает предоставление возможности заинтересованному лицу ознакомиться с материалами, связанными с рассмотрением своего заявления, и принимать участие в рассмотрении такого заявления лично и (или) через своих представителей (абз. 4 ст. 4 Закона Республики Беларусь «Об основах административной процедуры», ст.ст. 9-11 Административного кодекса Польской Республики, ч. 5 § 3 Словацкой Рес-

---

<sup>1</sup> См., также: Galligan D., Munkácsi Á. Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia and Albania. P. 14.

публики «Об административном производстве», ч. 3 ст. 4 Кодекса Чешской Республики «Об административной процедуре», § 7 Закона Эстонской Республики «Об административной процедуре»);

д) принцип оперативности и доступности административной процедуры (эффективности и процессуальной экономии) означает осуществление административной процедуры в кратчайшие сроки с представлением заинтересованным лицом в уполномоченный орган минимального количества документов и (или) сведений для осуществления административной процедуры<sup>1</sup> (абз. 5 ст. 4 Закона Республики Беларусь «Об основах административной процедуры», абз. 6 и 7 ст. 3 Закона Литовской Республики «О государственном управлении», ст. 12 Административного кодекса Польской Республики, ч. 3 § 3 Словацкой Республики «Об административном производстве», ст. 6 Кодекса Чешской Республики «Об административной процедуре», ч. 3 § 5 Закона Эстонской Республики «Об административной процедуре»). Данный принцип предполагает также реализацию административной процедуры в форме «одного окна», т.е. обращения заинтересованного лица с заявлением в один уполномоченный орган с приложением документов и (или) сведений, необходимых для осуществления административной процедуры, которые могут быть представлены только заинтересованным лицом (абз. 6 ст. 4 Закона Республики Беларусь «Об основах административной процедуры», абз. 8 ст. 3 Закона Литовской Республики «О публичном администрировании»). Следует сказать, что требование к организации административной процедуры в форме «одного окна» не явля-

---

<sup>1</sup> См., также: Rusch W. Administrative Procedures in EU Member States. P. 43.

ется новеллой для деятельности органов исполнительной власти Польской Республики, Словацкой Республики, Чешской Республики, государств – бывших членов СФРЮ. Еще в середине 60-х гг. XX в. профессор Е. Старосцьак отмечал экономические выгоды, а также политический эффект реализации данного требования<sup>1</sup>;

е) в соответствии с принципом сотрудничества при осуществлении административных процедур уполномоченный орган исполнительной власти обязан взаимодействовать с другими государственными органами, иными организациями при осуществлении административных процедур посредством направления запросов и получения документов и (или) сведений, необходимых для осуществления административных процедур, а также в других формах (абз. 7 ст. 4 Закона Республики Беларусь «Об основах административной процедуры», абз. 5 ст. 3 Закона Литовской Республики «О публичном администрировании», ст. 13 Административного кодекса Польской Республики, ст. 8 Кодекса Чешской Республики «Об административной процедуре», ч. 2 § 3 Словацкой Республики «Об административном производстве»).

Принципы административных процедур являются наиболее стабильным и универсальным элементом в сфере взаимоотношений органов исполнительной власти и граждан. Характерной чертой системы данных принципов является их взаимосвязанность<sup>2</sup>, поэтому подавляющее большинство исследуемых в работе актов об административных процедурах не ограничивается формулированием и закреплени-

---

<sup>1</sup> См.: Старосцьак Е. Институты административного процесса европейских социалистических стран. С. 128-129.

<sup>2</sup> См.: Салищева Н., Абросимова Е. О проблемах формирования в Российской Федерации института административной процедуры // Конституционное право: Восточно-европейское обозрение. 2002. № 4 (41). С. 133-135.



ем какого-то одного из принципов, а представляет целую взаимосвязанную систему. Так, соблюдение одного принципа способствует реализации остальных, равно как и нарушение какого-либо из принципов автоматически влечет за собой и несоблюдение других. Принципы административной процедуры, с одной стороны, призваны ограничить пределы усмотрения должностных лиц органов публичной власти, а с другой – предоставить максимум свободы в реализации прав и интересов частных лиц<sup>1</sup>. Соблюдение всех рассмотренных выше принципов ведет к справедливому рассмотрению индивидуально-конкретного дела и вынесению по нему решения, которое бы соответствовало интересам конкретного гражданина. Российская Федерация, как уже отмечалось, является членом Совета Европы, а ряд рассмотренных здесь принципов имеют статус общеевропейских стандартов. Поэтому при принятии собственного нормативного акта, регулирующего административные процедуры, Россия должна будет учитывать тенденции, существующие в европейском законодательстве, в том числе, это касается и принципов, на которых, с одной стороны, "строится" деятельность органов публичной власти, и которые, способствуют реализации правового статуса граждан и их объединений, с другой<sup>2</sup>.

Юридическое закрепление административной процедуры, определение ее как закрепленного в законодательстве порядка рассмотрения обращений граждан и принятию по ним решений, приводит к тому, что граждане становятся не просто субъектами, в отношении которых осуществляется

---

<sup>1</sup> См., подробнее: Эклштайн К. Административная процедура – основа административного процесса // Конституционное право: Восточно-европейское обозрение. 2002. № 4 (41). С. 147-150.

<sup>2</sup> Подробнее, см.: Административное право зарубежных стран / Под ред. А.Н. Козырина, М.А. Шатиной. С. 23.

исполнительная власть, но к тому, что они приобретают статус стороны административной процедуры, также как и орган исполнительной власти<sup>1</sup>.

По общему правилу, гражданин признается стороной административного производства, если он: а) обращается с заявлением об издании административного правового акта; б) на него направлено действие административного правового акта (ст. 15 Административно-процедурного Кодекса Республики Болгарии, ст. 25 Закона Латвийской Республики «Об административной процедуре»<sup>2</sup>, с. 2 ст. 19 Закона Литовской Республики «О государственном управлении», ст. 45 Закона Республики Македония «Об общей административной процедуре», ст. 28 Административного кодекса Польской Республики, § 14 Кодекса Словацкой Республики «Об административном производстве», § 11 Закона Эстонской Республики «Об административной процедуре»). В законодательстве об административной процедуре также устанавливается понятие гражданина как третьего лица, т.е. участника процедуры, права либо обязанности которого могут быть затронуты принятием административного акта либо заключением контракта публичного права<sup>3</sup>. Единственное исключение представляет Закон Республики Беларусь «Об основах административной процедуры», который не закрепляет правосубъектность граждан как участников административной процедуры, но устанавливает их права и обязанности. Таким об-

---

<sup>1</sup> См.: Волчецкая Т.С., Хорьков В.Н., Фоченкова Н.А. Становление административной юстиции в Российской Федерации и Литовской Республике // Журнал российского права. 2003. № 8. С. 93-101.

<sup>2</sup> Закон Латвийской Республики не использует понятия «сторона», но устанавливает правосубъектность лица, обращающегося с заявлением, именуемого «заявителем», и правосубъектность лица, на которое направлено действие административного правового акта («адресата»).

<sup>3</sup> См., например, § 11 Закона Эстонской Республики «Об административной процедуре».

разом, общим признаком правового статуса гражданина как стороны административной процедуры является непосредственная или опосредованная заинтересованность в принятии конкретного административного акта индивидуального характера или в совершении конкретных действий органом исполнительной власти<sup>1</sup>.

Признание гражданина стороной административной процедуры является значительным шагом в развитии административной правосубъектности человека и гражданина<sup>2</sup>. Это, в свою очередь, создает значительные гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти. В этой связи, В. Руш говорит даже о том, что в рамках административных процедур отношения между органом исполнительной власти и заявителем строятся на основе принципа состязательности, указывая, однако на то, что орган исполнительной власти в данном случае является не только стороной административной процедуры, но и субъектом, разрешающим дело по существу<sup>3</sup>.

Законодательство государств Центральной и Восточной Европы об административных процедурах определяет круг участников административных процедур, а также их принципы. Таким образом, «закон гарантирует права граждан и других лиц на справедливое и беспристрастное рассмотрение их обращений органами исполнительной власти и обоснованное решение по ним, а так же право на обжалование этого решения и получение компенсации нанесенных убытков от

---

<sup>1</sup> См.: Салищева Н., Абросимова Е. О проблемах формирования в Российской Федерации института административной процедуры. С. 136.

<sup>2</sup> См., подробнее: Autin J.-L. Reflexions sur le principe du contradictoire dans la procedure administrative // Conseil d'Etat, Rapport Public 2001, Etudes et Documents. 2001. No. 52. Pp. 389-400.

<sup>3</sup> См.: Rusch W. Administrative Procedures in EU Member States. P. 42.

незаконной деятельности органов исполнительной власти». На это непосредственно указано, например, в ст. 19 Закона Литовской Республики «О государственном управлении». Анализ законодательства государств Центральной и Восточной Европы об административных процедурах позволяет выявить каталог общих «процедурных» прав граждан – участников административных процедур:

а) обращаться с заявлениями в уполномоченные органы. Данное право в отношениях между гражданином и органом исполнительной власти носит характер основополагающей гарантии обеспечения и защиты его прав и свобод в деятельности исполнительной власти, поскольку ему корреспондирует обязанность органа исполнительной власти дать ответ по существу заявленного обращения. Данное право гражданина как участника административной процедуры производно от конституционного права на обращение в органы публичной власти, закрепленного в основных законах всех государств Центральной и Восточной Европы. Однако применительно к защите прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти данное процессуальное право выполняет роль гарантии применительно к праву на «хорошее управление», закрепленного в международных договорах, в частности, в ст. 41 Хартии основных прав Европейского Союза, принятой в г. Ницце 7 декабря 2000 г.<sup>1</sup>;

б) получать от уполномоченных органов разъяснение своих прав и обязанностей;

в) принимать участие в административных процедурах лично и (или) через своих представителей, если иное не

---

<sup>1</sup> Хартия основных прав Европейского Союза, принятая в г. Ницце 7 декабря 2000 г. // Московский журнал международного права. 2003. № 2. С. 302 - 314.

предусмотрено законодательными актами. Право на представительство в административной процедуре в настоящее время тем более важно, что для наиболее полной реализации многих гражданину необходимо обладать юридическими познаниями. При этом, законодательстве всех государств Центральной и Восточной Европы об административных процедурах закрепляется право заявителя на получение квалифицированной юридической помощи, а также на пользование услугами адвоката;

г) предоставлять доказательства своих доводов, изложенных в заявлении. Данное право имеет ряд особенностей по сравнению с аналогичным процессуальным правом, закрепленным за сторонами гражданского или уголовного судопроизводства. В рамках административной процедуры орган исполнительной власти обязан принять и рассмотреть доказательства, представленные стороной, но он не связан при принятии решений только лишь доводами стороны, вправе изыскивать доказательства самостоятельно, в т.ч., предложить заявителю представить необходимые сведения и документы в установленный срок. При этом, орган исполнительной власти не вправе требовать от заявителя предоставления сведений, не предусмотренных законом<sup>1</sup>. Интересна в данном случае практика подзаконного регулирования административных процедур в Республики Беларусь, где Указом Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными органи-

---

<sup>1</sup> См.: Woehrling J.-M. Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: Toward a Common Model // Paper presented at Sigma Workshop in Budva, 5 December 2005. NY., 2005. P. 15.

зациями по заявлениям граждан»<sup>1</sup> установлен перечень органов публичной власти с указанием подведомственных им категорий обращений граждан, а также документов, которые необходимо представить в орган исполнительной власти для разрешения обращения по существу. В тоже время, граждане как сторона административного производства должны иметь право предлагать любые средства для проверки своих доводов и участвовать в проведении таких проверок<sup>2</sup>;

д) знакомиться с материалами, связанными с рассмотрением своих заявлений, делать из них выписки, если иное не предусмотрено законодательством о государственной или иной, охраняемой законом тайне;

е) получать административные решения либо выписки из них;

ж) отозвать свое заявление 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 (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 Админи-

---

<sup>1</sup> Указ Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан» // Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь. <http://www.pravo.by>.

<sup>2</sup> См.: Rusch W. Administrative Procedures in EU Member States. P. 44.

стративного кодекса Польской Республики, ст. 44 Кодекса Чешской Республики «Об административной процедуре», § 14 Закона Эстонской Республики «Об административной процедуре»). 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»<sup>1</sup>). Она рассматривается как контрольный процесс, возбуждаемый частным лицом путем подачи жалобы. Идеи о введении института «административного иска»<sup>2</sup> пока не получили закрепления в законодательстве Российской Федерации, а также государств Центральной и Восточной Европы.

Право на административное обжалование и институт административного (внутриведомственного) обжалования, по общему правилу, закреплены тех же законодательных актах, что и административные процедуры и, по существу, является разновидностью административных процедур (ст. 30 Закона

---

<sup>1</sup> Механизмы контроля над деятельностью публичной администрации в странах Европы // Сравнительное конституционное обозрение 2007. № 1 (58) С. 42-77.

<sup>2</sup> См.: Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. С. 56.

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»). При этом право обжалования решений органов исполнительной власти является также одним из процессуальных прав гражданина как стороны административной процедуры<sup>1</sup>. 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. Это выражается в том, что порядок рассмотрения жалоб граждан установлен не в законодательстве об административных процедурах, а в специальном законе – в Законе Словацкой Республики от 9 декабря 2009 г. «О жалобах»<sup>2</sup>.

В государствах Центральной и Восточной Европы, не имеющих законодательства об административных процедурах, институт жалоб и порядок их рассмотрения устанавливается законодательством о порядке рассмотрения обраще-

---

<sup>1</sup> О месте административной жалобы в административной процедуре по законодательству Республики Македония см.: Davitkovski B., Pavlovska-Daneva A. The Novelities in the Macedonian Law on General Administrative Procedure // *Facta Universitatis. Series: Law and Politics*. 2008. Vol. 6. No1. Pp. 21-28.

<sup>2</sup> Закон Словацкой Республики от 9 декабря 2009 г. «О жалобах» / *Zákon o sťažnostiach* č. 9/2010 // *Zbierka zákonov. Č. 4 / 2010. Str. 60.*



ний граждан – п. 4 ст. 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан»<sup>1</sup>; ч. 4 ст. 3 Закона Украины «Об обращениях граждан»<sup>2</sup>. Право на административное обжалование, также как и право на обращение с заявлением о реализации прав и законных интересов, проистекает из закрепленного во всех государствах Центральной и Восточной Европы на конституционном уровне права на обращение в органы публичной власти. Право на обращение играет главенствующую роль в механизме внутреннего контроля исполнительной власти. Его основание можно выразить через максиму: «там, где власть, должна быть и ответственность», т.е. ни одна власть не может рассматриваться как власть, имеющая возможность безответственно править и пользоваться при этом неприкосновенностью. Исходя из этого, каждый человек имеет право на обращение в органы исполнительной власти по поводу нарушения его прав и законных интересов. Следует заметить, что в соответствии с концепцией Комитета министров Совета Европы, выраженной в Резолюции 77(31) о защите человека от действий органов исполнительной власти, право на обжалование включает право быть услышанным<sup>3</sup>. Согласно резолюции, в отношении любых административных действий, в силу своей природы неблагоприятно воздействующих на права, свободы и интересы, заинтересованные лица могут представить факты и аргументы и в соответствующих случаях представить доказа-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 29 июня 2010 г.) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

<sup>2</sup> Закон Украины от 2 октября 1996 г. № 393/96-ВР (в ред. от 14 июля 2008 г.) "Об обращении граждан" // Ведомости Верховной Рады Украины. 1996. №47. Ст. 256.

<sup>3</sup> Резолюция Комитета Министров Совета Европы Res 77(31) о защите человека от действий органов исполнительной власти / Resolution (77) 31 of Committee of Ministers of Council of Europe on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities // Интернет-сайт Совета Европы. [www.cie.int](http://www.cie.int).

тельства, которые должны быть приняты во внимание исполнительной властью. Это право гарантируется тем, что подкрепляется определенными правовыми средствами защиты субъективных прав при неисполнении органами исполнительной власти предписанных им законом функций.

При этом, также как и при рассмотрении заявлений, объем процессуальных прав заявителя должен быть несколько иным, чем это необходимо для восстановления прав, нарушенных в сфере исполнительной власти. Следует также заметить, что обращение с жалобой в порядке, установленном для рассмотрения обращений в органы публичной власти, в отличие от административного обжалования, не ограничено сроком. Таким образом, гражданин может обжаловать решение органа исполнительной власти сколь угодно долго, что создает нестабильность как в его правовом статусе, так и в деятельности органов исполнительной власти.

Наибольшее распространение в государствах Центральной и Восточной Европы получил институт административной жалобы, рассматриваемой уполномоченным органом исполнительной власти (внутриведомственное обжалование). 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 ад-

министративной иерархии и какой-либо орган, специально предназначенный для этой цели<sup>1</sup>.

Административное (внутриведомственное) обжалование дает гражданам возможность изложить должностным лицам и органам исполнительной власти и свое понимание ситуации и защитить свои нарушенные права и законные интересы. Его достоинствами являются оперативность принятия решений по жалобе, «автоматизм» их исполнения нижестоящими органами исполнительной власти<sup>2</sup>. В Рекомендации R (2001) 9 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам об альтернативах судебному разбирательству споров между органами исполнительной власти и частными лицами (п. 8) также указывается на то, что внутриведомственное обжалование является «простой и гибкой процедурой, позволяющей добиться более скорого и менее дорогостоящего урегулирования; обеспечить дружественное урегулирование, разрешение споров с привлечением экспертов; разрешение споров в соответствии с принципами справедливости, а не просто на основании безусловного соблюдения действующих правовых норм...». Вместе с тем, институт административного (внутриведомственного) обжалования имеет не только достоинства, но и недостатки. Так, исследователь проблем защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти в отдельных государствах Центральной и Восточной Европы Б. Бауриг указывает, что основной причиной недостаточно эффективной защиты прав

---

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

<sup>2</sup> См.: Административное право зарубежных стран/ Под ред. А.Н. Козырина, М.А. Штатиной. С. 48; Люббердинг Х. Административная юстиция: комментарий к европейской практике // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2 (51). С. 57-59.

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<sup>1</sup>.

В Литовской Республике полномочиями по рассмотрению жалоб на решения или действия органов исполнительной власти наделены центральные органы исполнительной власти, такие как Совет государственного фонда социального страхования, Служба по регулированию связи, Совет по конкуренции, Государственная контрольная палата, Национальная земельная служба при Министерстве сельского хозяйства и Таможенный департамент. Хотя эти органы и пересматривают решения нижестоящих органов и их решения могут быть обжалованы в административные суды, их деятельность является составной частью внутреннего институционального административного контроля, так как они функционируют в системе органов исполнительной власти. Данные институты не располагают необходимой степенью независимости от органов, чьи решения обжалуются<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Бауринг Б. Административная юстиция в Европе. Аналитический обзор // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2 (51). С. 31-56.

<sup>2</sup> См.: Механизмы контроля над деятельностью публичной администрации в странах Европы. С. 42-77.

Проблемы внутриведомственного обжалования в Польше, так же как и в других государствах Центральной и Восточной Европы связаны с традициями тоталитарного государства и длительным отсутствием принципа разделения властей в качестве основы конституционного строя, а также общие традиции «социалистической бюрократии», незавершенный переход к демократии, правовому государству и цивилизованному рынку. Это не могло не наложить негативный отпечаток на практику осуществления исполнительной власти и сложившиеся традиции в данной сфере. Перегруженность судов и офиса омбудсмена жалобами от граждан демонстрирует неэффективность институтов внутриведомственного обжалования. Главной проблемой, которую отмечают в публикациях польские исследователи, являются ответы «не по существу», затягивание сроков, переадресовка жалоб тем, на кого такие жалобы поступили, «защита чести мундира» вышестоящими инстанциями. Много проблем связано с отсутствием повсеместной системы «одного окна» (возлагающей на орган, принявший жалобу, обязанность определить ее подлинную адресность, переслать, известить заявителя и держать вопрос под контролем). Суды и омбудсмен «распутывают» территориальные и ведомственные противоречия, в которых заявителю невозможно разобраться<sup>1</sup>. Внутриведомственное рассмотрение, для которого зачастую созданы специальные структуры (подразделения государственных органов, рассматривающие жалобы граждан), в общественном мнении неэффективно, особенно по сравнению с омбудсменом и судом.

---

<sup>1</sup> См.: Механизмы контроля над деятельностью публичной администрации в странах Европы. С. 53.

Поэтому, при совершенствовании средств защиты прав и свобод человека и гражданина, действующих внутри системы исполнительной власти можно было бы обратиться к другим институтам альтернативного разрешения конфликтов, возникающих между гражданами и органами исполнительной власти, которые также рекомендуются Комитетом Министров Совета Европы: а) примирительству, под которым понимается внесудебная процедура с привлечением третьей стороны, направленная на приведение сторон к взаимоприемлемому решению, в зависимости от конкретного дела примирительная процедура может закончиться урегулированием по результатам переговоров между сторонами или каким-либо односторонним шагом, предпринятым органом исполнительной власти, например отзывом спорного акта (п.п. 40 и 41 Рекомендации R (2001) 9); б) посредничеству – внесудебной процедуре с привлечением третьей стороны, которая предлагает урегулирование спора в форме не имеющего обязательной силы мнения или рекомендации (п. 42 Рекомендации). Данные процедуры могут привести к достижению урегулирования по результатам переговоров или к какому-либо одностороннему шагу органа исполнительной власти. Комитет Министров также устанавливает ряд принципов, на которых должны основываться альтернативные процедуры разрешения конфликтов между гражданами и органами исполнительной власти: а) получение сторонами соответствующей информации о возможности применения альтернативных способов; б) независимость и беспристрастность примирителей, посредников; в) справедливое разбирательство, обеспечивающее, в частности, уважение прав сторон и соблюдение принципа равенства; г) установление максимально возмож-

ных гарантий прозрачности применения альтернативных способов и определенного объема усмотрения; е) обеспечение исполнения решений, достигнутых благодаря использованию альтернативных способов; ж) завершение альтернативных процедур в разумно необходимые сроки путем установления регламента заседаний или иным способом (п. 3 Рекомендации).

Примером таких альтернативных институтов урегулирования конфликтов между гражданами и органами исполнительной власти является институт «исполнительных омбудсменов» в Швеции. В 70-90 гг. XX в. в системе исполнительной власти данного государства был учрежден целый ряд «исполнительных» омбудсменов – должностных лиц, назначаемых правительством и ответственных за определенные, наиболее проблемные, сферы социальной и политической жизни: Омбудсмен по защите прав потребителей, Омбудсмен по вопросам равноправия мужчины и женщины, Омбудсмен по борьбе с этнической дискриминацией<sup>1</sup>, Омбудсмен по борьбе с дискриминацией на почве сексуальной ориентации, Омбудсмен по защите прав детей и подростков, Омбудсмен по защите прав инвалидов<sup>2</sup>. Характер назначения и ответственности, ведомственная подчиненность «исполнительных» омбудсменов, позволяет однознач-

---

<sup>1</sup> О деятельности Омбудсмана по борьбе с этнической дискриминацией см.: Nobel P. The Swedish Ombudsman against Ethnic Discrimination // Ombudsman in Europe: The Institution. Edited by Matscher F. [Mit Beitr. von: Ernest Michailovitch Ametistov...] - Kehl; Strasbourg; Arlington: Engel, 1994.

<sup>2</sup> О функционировании системы правительственных омбудсменов см.: Шведские омбудсмены. - Стокгольм: Шведский институт, 1999; Consumer education in Sweden: some facts and views. - Stockholm: Swedish Consumer Agency (Konsumentverket); Consumer Ombudsman (Konsumentombudsmannen) (KO), 1998; Market control in Sweden. - Stockholm: Swedish Consumer Agency (Konsumentverket); Consumer Ombudsman (Konsumentombudsmannen) (KO), 1998; Market law in Sweden: consumer protection. - Stockholm: Swedish Consumer Agency (Konsumentverket); Consumer Ombudsman (Konsumentombudsmannen) (KO), 1998.

но рассматривать их как посреднические институты, разрешающие жалобы граждан на нарушение их прав и свобод в сфере исполнительной власти, что в юрисдикционном плане подтверждается включением их, наряду с иными органами исполнительной власти, в сферу надзора Омбудсмана Юстиции<sup>1</sup>. Однако следует заметить, что в отличие от европейских государств с «развитыми демократическими традициями», государства Центральной и Восточной Европы недостаточно активно реализуют данную рекомендацию и не развивают систему медиаторов административных конфликтов или иных примирительных институтов. Институт медиации, учреждаемый настоящее время в ряде государств Центральной и Восточной Европы, используется только лишь для разрешения гражданско-правовых споров и примирения по уголовным делам. Примером может быть институт медиации в Республике Молдова, который по смыслу Закона Республики Молдова Nr. 134 от 14 июня 2007 г. «О медиации» применяется для решения гражданских и семейных дел, а также примирения по уголовным делам частного обвинения (ст.ст. 30-34)<sup>2</sup>.

Определенные «следы реализации Рекомендации Комитета Министров R (2001) 9 можно найти в Административно-процедурном Кодексе Республики Болгарии, в соответствии со ст.ст. 94 и 95 которого для рассмотрения особо сложных жалоб орган исполнительной власти может создавать комиссию, состоящую из экспертов – специалистов в области права и в существе предмета жалобы. Комиссия рассматривает жалобу с привлечением заявителя и предо-

---

<sup>1</sup> См., подробнее: Лохматов Е.А. Становление и развитие института омбудсмана в государствах Балтийского региона: сравнительно-правовое исследование. С. 25-26.

<sup>2</sup> Закон Республики Молдова Nr. 134 от 14 июня 2007 г. «О медиации» // Monitorul Oficial. 2007. Nr. 188-191. Ст. 730.



ставляет свое независимое заключение, содержащее рекомендацию по разрешению вопроса, поставленного в жалобе, на рассмотрение в орган исполнительной власти. Рекомендация также сообщается заявителю (ст. 96 Кодекса). Однако, поскольку эта комиссия формируется для рассмотрения одного дела и не является независимой от органа исполнительной власти, которому направлена жалоба, ее действия не отвечают в полной мере требованиям, предъявляемым к институту примирительства или посредничества.

С известной долей условности близок к институтам посредничества или примирительства институт комиссий по разрешению административных споров, учрежденный в результате второй административной реформы в Литовской Республике. Решение о создании таких несудебных органов было принято в результате мониторинга эффективности судебной системы<sup>1</sup>. В связи с огромным количеством и сложностью административных дел, разрешаемых судами общей юрисдикции, было принято решение о не только создании системы административных судов, а также об учреждении системы специализированных комиссий по разрешению административных споров, позволяющих быстро, без соблюдения излишних формальностей и с меньшими по сравнению с судебным разбирательством затратами рассматривать их во внесудебном порядке, и введены базовые процедуры, касающиеся разрешения этих споров (Закон Литовской Республики от 14 января 1999 г. № VIII-1031 «О комиссиях по раз-

---

<sup>1</sup> См.: См.: Механизмы контроля над деятельностью публичной администрации в странах Европы. С. 42-77.

решению административных споров»<sup>1</sup>). В соответствии с Законом «О комиссиях по разрешению административных споров» в Литве было создано два вида таких комиссий – специализированные комиссии и комиссии «общей компетенции».

Комиссии по административным спорам «общей компетенции» создаются органами исполнительной власти соответствующего уровня (ст. 2 Закона Литовской Республики «О комиссиях по разрешению административных споров»). В соответствии со ст. 2 Закона созданы следующие 3 уровня таких комиссий: а) общественные комиссии по административным спорам; б) уездные комиссии по административным спорам; в) Главная комиссия по административным спорам.

Компетенцию комиссий, а также процессуальный порядок рассмотрения ими споров устанавливает Закон Литовской Республики «О производстве по административным делам» в ст.ст. 15-19 посредством закрепления исключительной компетенции административных судов. Все остальные споры, за исключением налоговых, находятся в ведении комиссий по административным спорам.

Формой обращения в комиссии по административным спорам является жалоба или ходатайство. Все обращения комиссии рассматривают коллегиально в составе не менее 4-х членов и в течение 14 дней со дня получения жалобы или ходатайства. Однако комиссии не решают вопросов, связанных с возмещением имущественных убытков, причиненных гражданам в результате действий (бездействия) органов исполнительной власти. Рассмотрение этих вопросов входит в компетенцию административных судов Литовской

---

<sup>1</sup> Закон Литовской Республики от 14 января 1999 г. № VIII-1031 «О комиссиях по разрешению административных споров» / Law on Administrative Disputes Commissions of 14 January 1999 No. VIII-1031 // Интернет-сайт Сейма Литовской Республики. <http://www3.lrs.lt>.

Республики. Туда же можно обжаловать решения, принятые комиссиями (ст.ст. 17 и 18 Закона Литовской Республики «О комиссиях по разрешению административных споров»). Способы, которые используются комиссиями по разрешениям административных споров - истребование документов, послуживших основаниями для принятия административно-правовых актов, требование представления объяснений (ст. 12 Закона Литовской Республики «О комиссиях по разрешению административных споров»), близки с методами восстановления прав и свобод граждан, используемыми омбудсманами. Таким образом, их деятельность по разрешению административных споров можно с известной долей условности определить как медиацию.

Система комиссий по административным спорам «общей компетенции» сложилась еще не полностью, но Правительство Литовской Республики в полной мере осознает, что такая ситуация не может быть признана удовлетворительной и необходимо более эффективно использовать мало реализованный потенциал комиссий как действенного механизма разрешения споров, ведь разрешение споров эффективным внесудебным способом сокращает число дел, направляемых в административные суды. Действительно, по данным Главной комиссии по административным спорам, за первые 12 месяцев ее работы, начиная с 5 октября 1999 г., было рассмотрено 214 обращений физических и юридических лиц, из них 61,4 % – в пользу заявителей<sup>1</sup>. Помимо того, что деятельность Главной комиссии по разрешению административных споров получила одобрение общественности (это было

---

<sup>1</sup> См.: Волчецкая Т.С., Хорьков В.Н., Фоченкова Н.А. Становление административной юстиции в Российской Федерации и Литовской Республике. С. 95.

выявлено в ходе проведенных социологических опросов), согласно представленному Комиссией в Правительство отчету по результатам своей деятельности, из 457 споров, поступивших в Комиссию, только 13 было направлено в административный суд<sup>1</sup>.

Создание специализированных комиссий и большая часть процедурных вопросов их деятельности регулируются специальными законодательными актами, наделяющими комиссии полномочиями по разрешению споров в соответствующей области. Главная специализированная комиссия по разрешению споров – Комиссия по налоговым спорам, которая фактически является обязательной первой инстанцией при их рассмотрении. Ее компетенция определена в налоговом законодательстве, которое устанавливает обязательное досудебное рассмотрение налоговых споров. За очень короткий промежуток времени Комиссией был создан неформализованный, недорогой, быстрый и, в конечном счете, эффективный механизм разрешения налоговых споров. Основываясь на примере Комиссии по налоговым спорам, можно сделать вывод, что специализированные комиссии способствуют, во-первых, повышению эффективности работы с обращениями граждан (дела быстро и без соблюдения формальностей передаются на рассмотрение независимых экспертов); во-вторых, оптимизации деятельности административной юстиции (количество дел, поступающих в административные суды, сокращается или, по крайней мере, они поступают туда упорядоченными) и, в-третьих, улучшению качества работы органов исполнительной власти в сфере сво-

---

<sup>1</sup> См.: Механизмы контроля над деятельностью публичной администрации в странах Европы. С. 42-77.

ей компетенции<sup>1</sup>. В настоящее время в Литовской Республике рассматривается вопрос о том, чтобы использовать высокую результативность деятельности комиссий для повышения эффективности системы административной юстиции в целом. Кроме того, комиссии по разрешению административных споров могут также снять часть бремени с контролеров Сейма на местном и региональном уровнях.

Однако опыт Литовской Республики является скорее исключением, чем правилом. Программы по внедрению европейских стандартов защиты прав и свобод человека и гражданина в государствах Центральной и Восточной Европы (включая обучение служащих) стремятся поднять уровень работы с жалобами, а просветительские программы (государства и НКО) – уровень правовой грамотности населения. Хорошим примером служат скорее именно эти систематические и комплексные образовательно-просветительские усилия, нежели имплементация в правовые системы рекомендаций международных организаций или заимствование позитивного зарубежного опыта.

Проведенное исследование позволило сделать следующие выводы.

1. Формами внутрисистемного административного контроля как элемента системы защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти, осуществляемого по инициативе самих органов исполнительной власти являются: а) служебный контроль; б) надведомственный контроль; в) ведомственный контроль соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Внутрисистемный контроль,

---

<sup>1</sup> См.: Механизмы контроля над деятельностью публичной администрации в странах Европы. С. 42-77.

осуществляемый по инициативе вышестоящих органов исполнительной власти, направлен на обеспечение публичных интересов и лишь косвенным образом касается прав и свобод человека и гражданина.

2. 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. Порядок рассмотрения таких обращений органами исполнительной власти урегулирован законодательством об административных процедурах. Вместе с тем, в Российской Федерации, а также в Республике Молдова и Украине отсутствуют законы, закрепляющие порядок рассмотрения органами исполнительной власти заявлений, жалоб и иных обращений граждан, поданных в защиту их прав и законных интересов. Данный пробел отчасти восполняется законодательством о порядке рассмотрения обращений граждан, а в Российской Федерации в порядке подзаконного правотворчества – посредством принятия административных регламентов, устанавливающих порядок осуществления органами исполнительной власти отдельных государственных функций. Однако в современных условиях необходим закон, объектом регулирования которого должны быть общественные отношения, возникающие между органом публичного управления и гражданином в процессе реализации прав и законных интересов граждан, а также их защиты от нарушений со стороны властных структур. В этой

связи задача по кодификации российского законодательства, закрепляющего права граждан, обратившихся в органы государственной власти или местного самоуправления за реализацией или защитой конституционных прав и свобод, стоит достаточно остро.

3. Одной из общепризнанных целей административного производства является обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти. Реализация данной цели 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, который позволяет оперативно разрешить обращение гражданина. Задача данных принципов заключается в установлении единого нормативного стандарта, устраняющего возможность произвола органов исполнительной власти в отношении граждан или их объединений.

4. 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, также как и орган исполнительной власти. Признание гражданина стороной административной процедуры является значительным шагом в развитии административной правосубъектности человека и гражданина со-

здает 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.

5. Основанием для начала административной процедуры может быть заявление заинтересованного лица, его 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 восстановлением прав и свобод человека и гражданина, нарушенных правовыми актами (бездействием) органов ис-



полнительной власти. Наибольшее распространение в Российской Федерации, также как и в государствах Центральной и Восточной Европы получил институт внутриведомственного обжалования. Однако данный институт, несмотря на ряд положительных моментов – простая и гибкая процедура, позволяющая добиться более скорого и менее дорогостоящего урегулирования; разрешения споров с привлечением экспертов; разрешение споров в соответствии с принципами справедливости, а не просто на основании безусловного соблюдения действующих правовых норм – имеет и ряд отрицательных – недостаточная открытость подзаконных норм и процедур рассмотрения жалоб, ответы «не по существу», затягивание сроков, переадресовка жалоб тем, на кого такие жалобы поступили, «защита чести мундира» вышестоящими инстанциями.

6. 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.

### **§ 3. Судебная защита прав и свобод человека и гражданина от нарушений в деятельности органов исполнительной власти**

Судебная защита прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти представляет собой вид государственной и правовой защиты, поскольку осуществляется судом как органом государственной власти и при ее реализации суды руководствуются законом как основной формой права, неотъемлемый признак правового государства, в ее основе лежат конституционные нормы, закрепляющие право человека и гражданина прибегнуть к судебной защите, конституционные характеристики современного государства как правового, а также принципы организации и осуществления

судебной власти<sup>1</sup>. С другой стороны, судебная защита прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти представляет собой институт конституционного права - юридический механизм, с помощью которого государство обязано обеспечить соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти.

Однако характеристику судебной защиты в сфере исполнительной власти невозможно представить без рассмотрения правозащитной функции суда, содержание которой складывается из нескольких элементов: а) предупреждения нарушения прав; б) восстановления нарушенного права; в) отмены подзаконных нормативных актов в случае их противоречия закону (признания их недействительности); г) возмещения ущерба и морального вреда, причиненного гражданину; д) решения вопроса об ответственности нарушителя прав гражданина<sup>2</sup>. М.С. Матейкович предлагает определить судебную защиту прав и свобод человека и гражданина как гарантированный каждому индивиду конституционный механизм охраны его прав и свобод, который выражается в деятельности органов судебной власти по предотвращению нарушений прав и свобод, устранению препятствий их реализации либо их восстановлению нарушенного права по средствам установленных законом форм судопроизводства<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Скаун О.Ф. Социально-правовой механизм обеспечения (реализации, охраны и защиты) прав человека // Теория государства и права. Харьков, 2000. С. 314.

<sup>2</sup> См.: Кашепов В.П. Институт судебной защиты прав и свобод граждан и средства ее реализации // Государство и право. 1998. №2. С. 4-16.

<sup>3</sup> Матейкович М.С. Актуальные проблемы судебной защиты избирательных прав граждан в РФ // Государство и право. 2003. №4. С. 51-57.

Целью судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти является предоставление индивиду как носителю субъективного права, нарушенного правовым актом органа исполнительной власти возможности добиться в полной мере защиты и восстановления нарушенного права, опираясь на компенсационные процессуальные механизмы (коллегиальный состав суда, следственный характер процесса, особый порядок распределения бремени доказывания и т.д.)<sup>1</sup>.

Конституционные основы судебной защиты имеют непосредственное отношение к проблеме ее эффективности. Это связано с тем, что в конституционных целях судебной защиты находят отражение основные, объективно существующие потребности и интересы общества в равной для всех, оптимальной процедуре рассмотрения и разрешения судебных дел. От степени практической реализации этих целей зависит уровень эффективности судебной деятельности по осуществлению правосудия<sup>2</sup>. В конституциях государств Центральной и Восточной Европы существуют следующие способы закрепления института судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти:

а) посредством закрепления полномочия судов осуществлять контроль за законностью действий и актов органов исполнительной власти (ч. 1 ст. 120 Конституции Республики Болгарии от 12 июня 1991 г.<sup>3</sup>, п. 2 § 50 Конституции Вен-

---

<sup>1</sup> См.: Зеленцов А.Б. Теоретические основы правового спора. М., 2004. С. 365.

<sup>2</sup> См.: Грудцына Л.Ю. Судебная защита прав и свобод личности: теоретический аспект. С. 20.

<sup>3</sup> Конституция Республики Болгарии от 12 июня 1991 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 381-434.

герской Республики от 18 августа 1949 г.<sup>1</sup>, ст. 157 Конституции Республики Словения от 23 декабря 1993 г.<sup>2</sup>, ст. 19 Конституции Республики Хорватия от 22 декабря 1990 г.<sup>3</sup>). Интересно, что в соответствии со ст. 157 Конституции Республики Словения суд обязан рассмотреть административный спор о законности отдельных действий и актов, затрагивающих конституционные права человека и гражданина, только в том случае, «если иной порядок судебной защиты не гарантирован». Конституция Чешской Республики от 16 декабря 1992 г. в ч. 1 ст. 91 учреждает Высший административный суд, а в ч. 2 ст. 81 определяет его компетенцию в сфере контроля за правовыми актами органов исполнительной власти путем установления изъятия из компетенции Конституционного Суда<sup>4</sup>;

б) закрепляется право человека и гражданина обжаловать в судебном порядке правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления, нарушающих права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 120 Конституции Республики Болгарии, § 70/К Конституции Венгерской Республики, ч. 2 ст. 50 Конституции Республики Македонии от 17 ноября 1991 г.<sup>5</sup>, ст.ст. 78 и 79 Конституции Польской Республики от 2 апреля 1997 г.<sup>6</sup>, ч. 2 ст. 46 Конституции Словацкой Республики от 1 сентября 1992 г.

---

<sup>1</sup> Конституция Венгерской Республики от 18 августа 1949 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 445-457.

<sup>2</sup> Конституция Республики Словения от 23 декабря 1993 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 155-189.

<sup>3</sup> Конституция Республики Хорватия от 22 декабря 1990 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 435-476.

<sup>4</sup> Конституция Чешской Республики от 16 декабря 1992 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 435-451.

<sup>5</sup> Конституция Республики Македонии от 17 ноября 1991 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 105-113.

<sup>6</sup> Конституция Польской Республики от 2 апреля 1997 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 686-732.

N 460/1992 Z.z.<sup>1</sup>, ч. 3 ст. 120 Конституции Республики Словения, ч. 1 ст. 55 Конституции Украины от 28 июня 1996 г.<sup>2</sup>, ст. 18 Конституции Республики Хорватия, ч. 2 ст. 35 Хартии основных прав и свобод Чешской Республики от 9 января 1991 г.<sup>3</sup>). В соответствии со ст. 78 Конституции Польской Республики, граждане имеют право на обжалование административных решений. Вместе с тем, в соответствии со ст.ст. 79 и 188 Конституции, граждане наделены правом обжаловать в Конституционный трибунал и нормативные акты («предписания») высших органов исполнительной власти;

в) наконец, в ряде государств институт судебной защиты человека и гражданина в сфере исполнительной власти на конституционном уровне специально не закреплён, но конституции учреждают лишь общий институт судебной защиты (ст. 60 Конституции Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г.<sup>4</sup>, ст. 30 Конституции Литовской Республики от 25 октября 1992 г.<sup>5</sup>, ст. 20 Конституции Республики Молдова от 29 июня 1994 г.<sup>6</sup>, ст. 21 Конституции Румынии от 21 ноября 1991 г., ст. 15 Конституции Эстонской Республики от 28 июня 1992 г.<sup>7</sup>). При этом, по конституции Эстонской Республики закреплено полномочие суда осуществлять контроль соблюдения Конституции, а также признавать не со-

---

<sup>1</sup> Конституция Словацкой Республики от 1 сентября 1992 г. N 460/1992 Z.z. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 128-154.

<sup>2</sup> Конституция Украины от 28 июня 1996 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 356-370.

<sup>3</sup> Хартия основных прав и свобод Чешской Республики от 9 января 1991 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 452-465.

<sup>4</sup> Конституция Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г. // Конституции государств Европы. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 13-36.

<sup>5</sup> Конституция Литовской Республики от 25 октября 1992 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 332-362.

<sup>6</sup> Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 548-576.

<sup>7</sup> Конституция Эстонской Республики от 28 июня 1992 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 581-602.

ответствующими Конституции любой закон, иной правовой акт или действие, которыми нарушаются установленные Конституцией права и свободы или которые иным образом противоречат Конституции.

Как указывалось в § 3 главы I, судебная защита занимает ведущее и «завершающее» место в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти. Отличительными признаками судебной защиты прав и свобод человека и гражданина, обуславливающими ее итоговое, «завершающее» место в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти, которые обуславливают эффективность судебной защиты, являются следующие.

1. Судебная защита осуществляется судом – особого рода органом, который является организационно и функционально независимым от спорящих сторон, имеющим власть рассматривать правовые споры и выносить обязательные к исполнению решения<sup>1</sup>. Первостепенной гарантией эффективной судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти является ее осуществление на основе принципа независимости и беспристрастности суда. Осуществление правосудия по административным делам независимым и беспристрастным судом «компенсирует» заведомо не равное положение сторон судебного разбирательства<sup>2</sup>. Независимость и беспристрастность суда, рассматривающего жалобу или иск гражданина о восстановлении его прав, нарушенных органом исполнительной власти,

---

<sup>1</sup> См.: Фиалковская И.Д., Тоненкова О.А. Судебный контроль в сфере исполнительной власти: понятие, признаки, место в системе административного права. С. 208.

<sup>2</sup> См.: Зеленцов А.Б. Теоретические основы правового спора. С. 365; Салищева Н., Абросимова Е. О проблемах формирования в Российской Федерации института административной процедуры. С. 140.

должна обеспечиваться, во-первых, тем, что данный суд учрежден в соответствии с конституцией или законами государства (ст. 6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>1</sup>). Кроме того, Комитет Министров Совета Европы рекомендовал закрепить в конституции государства или в законе «максимально возможной юридической силы» гарантии независимости судей, соответствующие европейским стандартам, установленным в ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также в его Рекомендации R (94) 12 о независимости, эффективности и роли судей<sup>2</sup>.

Осуществление судебной защиты в сфере исполнительной власти на основании принципов независимости и беспристрастности тем более важно, что предметом судебной проверки является правовой акт (решение, действие или бездействие) органа исполнительной власти. При этом важны как субъективная сторона беспристрастности судьи, заключающаяся в его личной незаинтересованности в результате рассмотрения конкретного дела, так и объективная сторона, состоящая в наличии достаточных гарантий для исключения сомнений в личной незаинтересованности судьи.

Доводы, используемые для обоснования требований заявителя, должны иметь характер правовых аргументов. При рассмотрении заявлений на нарушение прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти суд обязан руководствоваться исключительно соображениями

---

<sup>1</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. (с изм. от 13 мая 2004 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

<sup>2</sup> См.: Рекомендация Комитета Министров Совета Европы R (94) 12 о независимости, эффективности и роли судей / Recommendation No. R (94) 12 of the Committee of Ministers to Member States on the Independence, Efficiency and Role of Judges // Интернет-сайт Совета Европы. [www.coe.int](http://www.coe.int).



законности. За редким исключением недопустимы ссылки на такие категории, как целесообразность, гуманность, разумность, качество управления, при рассмотрении судами жалоб на правовые акты и бездействие органов исполнительной власти. Одно из таких исключений закреплено в ч. 1 ст. 103 Закона Латвийской Республики от 12 июня 2003 г (в ред. от 19 января 2004 г.) «Об административной процедуре»<sup>1</sup>. Просьбы к судье о снисхождении и милости не влияют на ход судебного рассмотрения дела и выносимое решение: для судьи важны лишь те обстоятельства, которые имеют юридическое значение<sup>2</sup>. Однако при рассмотрении вопросов законности, суд должен руководствоваться среди прочего и принципами административного права, а также общими правовыми принципами, к которым, относится, в том числе и принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов государственной власти<sup>3</sup>. Следует сказать, что, например, в соответствии со ст. 127 Административно-процедурного кодекса Республики Болгарии от 11 апреля 2006 г. № 30 (в ред. от 7 августа 2007 г.)<sup>4</sup>, ч. 4 ст. 8 Кодекса административного судопроизводства Украины 6 июля 2005 г. № 2747-IV (в ред. от 10 июля 2010 г.) суд не

---

<sup>1</sup> Административно-процессуальный закон Латвийской Республики от 25 октября 2001 г. (в ред. от 26 октября 2006 г.) / Administrative Procedure Law of October 25, 2001 // Интернет-сайт законодательства Латвийской Республики на английском языке. <http://www.ttc.lv>.

<sup>2</sup> См., подробнее: Измайлов А. Административные процедуры и административный процесс в Российской Федерации: опыт реформенного процесса в отдельных сферах регулирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 4 (53). С. 168.

<sup>3</sup> См.: Зеленцов А. Административное судопроизводство в России: проблемы правового регулирования // Конституционное право: Восточно-европейское обозрение. 2003. № 2 (43). С. 90; Лапин Б.Н., Чечина Н.А. О проблемах реформирования гражданского судопроизводства в странах СНГ // Правоведение. 2000. № 4. С. 135.

<sup>4</sup> Административно-процедурный кодекс Республики Болгарии от 11 апреля 2006 г. № 30 (в ред. от 7 августа 2007 г.) / Administrative Procedure Code No. 30/11.04.2006, amended No. 64/7.08.2007 // Интернет-сайт Высшего административного суда Республики Болгарии. <http://www.sac.government.bg>.

вправе отказаться от рассмотрения заявления о нарушении прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти, даже если установит, что общественные отношения, ставшие предметом рассмотрения, непосредственно не урегулированы конкретной нормой права.

При этом, в роли «независимого и беспристрастного суда», защищающего права и свободы человека и гражданина в сфере исполнительной власти, могут выступать как суды общей юрисдикции, так и специализированные административные суды. В соответствии с Рекомендацией Комитета Министров Rec(2004)20 от 15 декабря 2004 г. о судебном контроле административных действий государство вправе самостоятельно избирать форму организации судебной власти, осуществляющей защиту прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти<sup>1</sup>, но при этом, оно должно гарантировать независимость и беспристрастность судебных органов, рассматривающих административные споры, какую бы организационно-правовую форму оно не выбрало.

Конкретные организационные модели судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в государствах Центральной и Восточной Европы обусловлены особенностями национальных правовых систем конкретных государств, а также особенностями реализации в данных государствах принципа разделения властей. Классификация этих систем может производиться по различным основаниям. В зависимости от того, какими органами осуществляется юрисдикция

---

<sup>1</sup> См.: Рекомендация Комитета Министров Rec(2004)20 от 15 декабря 2004 г. о судебном контроле административных действий / Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts, adopted by the Committee of Ministers on 15 December 2004 at the 909-th meeting of the Ministers' Deputies // Интернет-сайт Совета Европы. [www.coe.int](http://www.coe.int).

по делам о защите прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти – судами общей юрисдикции или специализированными административными судами, можно условно выделить ряд моделей.

А) Наиболее распространенной моделью организации судебной защиты в государствах Центральной и Восточной Европы является модель «множественной» юрисдикции, отличительной особенностью которой является наличие наряду с судами общей юрисдикции судов, имеющих специальную юрисдикцию – Конституционного Суда, а также административных и иных специализированных судов. Данная модель реализована, например, в Республике Болгарии<sup>1</sup>, в Литовской Республике<sup>2</sup>, в Республике Македонии<sup>3</sup>, в Польской Республике<sup>4</sup>, в Республике Хорватия<sup>5</sup>, в Чешской Республике<sup>6</sup>, в Украине<sup>7</sup>).

Создание всех административных судов в государствах Центральной и Восточной Европы было результатом прове-

<sup>1</sup> Закон Республики Болгарии № 64 от 7 августа 2007 г. (в ред. от 5 августа 2008 г.) «О судебной системе» / Judiciary System Act, promulgated, SG No. 64/7.08.2007 as amendments in SG No. 69/5.08.2008 // Интернет-сайт Верховного административного суда Республики Болгарии. <http://www.sac.government.bg>.

<sup>2</sup> Закон Литовской Республики от 31 мая 1994 г. № I-480 (в ред. от 13 мая 2010 г.) «О судах» // Интернет-сайт Сейма Литовской Республики. <http://www3.lrs.lt>.

<sup>3</sup> Закон Республики Македонии от 27 июля 1995 г. (в ред. от 17 ноября 2010 г.) «О судах» / Законот за судовите на 27 Јули, 1995 г. променета на 17 ноември 2010 г. // Интернет-сайт Министерства юстиции Республики Македонии. <http://www.justice.gov.mk>.

<sup>4</sup> Закон Польской Республики от 25 июля 2002 г. «Об административных судах» / Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. «Prawo o ustroju sądów administracyjnych» // Dziennik Ustaw. 2002 г. Nr 153, poz. 1271.

<sup>5</sup> Закон Республики Хорватия от 15 декабря 2005 г. «О судах» / Zakon o sudovima pro 15. prosinca 2005 // Интернет-сайт Административного суда Республики Хорватия. <http://www.upravnisudrh.hr>.

<sup>6</sup> Закон Чешской Республики № 6/2002 30 Ноября 2001 года о судах, судей, заседателей и государственной администрации судов и внесении изменений в некоторые другие законы / Zákon 6/2002 Sb ze dne 30. listopadu 2001 o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů // Интернет-сайт Высшего административного суда Чешской Республики. <http://www.nssoud.cz>.

<sup>7</sup> Кодекс административного судопроизводства Украины 6 июля 2005 г. № 2747-IV (в ред. от 10 июля 2010 г.) / Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. N 2747-IV, із змінами, внесеними 10.07.2010 // Відомості Верховної Ради України. 2005. N 35-36. N 37. Ст.446.

дения административных реформ. Так, система административных судов в Литве была создана в рамках реформы 1999 года. Этой реформе предшествовал мониторинг судебной системы на предмет ее эффективности и независимости судебной власти. В связи с огромным количеством и сложностью административных дел, разрешаемых судами общей юрисдикции, было принято решение о создании системы административных судов. С целью совершенствования работы административных судов в сентябре 2000 года были проведены дальнейшие правовые преобразования, в том числе внесены изменения в законодательные акты, регламентирующие деятельность административных судов и административную процедуру. Ключевым моментом этих реформ было создание Верховного административного суда Литвы, последовавшее за реорганизацией Отделения по административным делам Апелляционного суда Литвы и Высшего административного суда. Указанные преобразования позволили оптимизировать количество судебных учреждений и инстанций, вовлеченных в процесс рассмотрения административных дел, путем замены трехуровневой системы судов двухуровневой, включающей в себя только уездные административные суды и Верховный административный суд Литвы.

Признаком роста общественного доверия к административным судам за небольшой период их существования является увеличение числа дел, рассмотренных уездными административными судами – с 1 900 до 10 000 за период с 1999 по 2002 год. Граждане обращаются в административные суды, в том числе в Верховный административный суд, потому что они обеспечивают быстрый и эффективный результат – то, что гражданский суд, работающий в соответствии с Ко-

дексом о гражданском процессе, не может обеспечить. Многие считают, что административные суды работают как достаточно эффективное препятствие для злоупотребления властными полномочиями и что граждане, более слабая сторона в неравных отношениях с государственными органами, могут рассчитывать на справедливое рассмотрение дел в этих судах. В целом, система административных судов является одним из ключевых моментов в развитии принципа верховенства права и защиты прав человека в Литве. Мониторинг судебной системы показал, что Верховный административный суд добился хороших результатов и высокой степени доверия граждан со времени начала своей работы в 2001 году. Некоторые законодатели отметили, что Сейм начал использовать решения Верховного административного суда при разработке законопроектов. Реализуя свои надзорные полномочия, Суд продолжает укреплять системность административного судопроизводства и унифицировать судебную практику. Верховный административный суд также рассматривает в первой инстанции дела по обжалованию нормативных правовых актов и прошения о возобновлении судебного разбирательства. Однако следует отметить, что количество дел в Верховном административном суде очень велико и необходимо ввести более рациональный подход к этому вопросу. Почти половина (1846) из 4 000 дел, рассмотренных этим Судом в 2002 году, касалась обжалования обоснованности применения административных санкций. В настоящее время уже есть понимание того, что функции Верховного административного суда нуждаются в дальнейшем законодательном уточнении с тем, чтобы ограничить число рассматриваемых им дел только делами особой важности, затраги-

вающими общественные интересы. В связи с этим дела по обжалованию применения санкций целесообразно передать нижестоящим административным судам. В противном случае Верховный административный суд может быть просто «перегружен» делами, особенно после инкорпорации директив и предписаний ЕС в правовую систему Литвы<sup>1</sup>.

Восстановление административных судов в Польской Республике было выражением компромисса между учреждением института, способного, с одной стороны, содействовать разрядке потенциального общественного напряжения, а с другой, – урегулировать действия органов исполнительной власти, что нашло выражение в Законе Польской Республики от 31 января 1980 г. «О Высшем Административном Суде» (в ред. от 11 мая 1995 г.). Восстановление административного судопроизводства принципиально изменило соотношения между гражданином и государственным органом. Высший Арбитражный Суд Польской Республики начал работу 1 сентября 1980 г., причем до декабря того же года на его рассмотрение уже поступило 982 дела. В следующем году Суд принимал по 600 дел ежемесячно, в последующие годы их количество росло, в период 1988-1990 гг. было несколько меньше дел, но уже в 1991 г. на одну четверть больше, чем в предыдущий год. В 1994 г. темп роста составил 176 % по отношению к 1990 г.

В первые годы деятельности Высшего Административного Суда Польской Республики круг его обязанностей постоянно увеличивался, но принципиальные изменения наступили только в 1990 г., когда его контролю были подчинены все административные решения. Реформирование си-

---

<sup>1</sup> См.: Бауриг Б. Административная юстиция в Европе. Аналитический обзор. С. 36.

стемы административных судов в Польской Республике продолжилось в 2002 г. Целями реформ были децентрализация административной юстиции и облегчение доступа граждан к правосудию по административным делам. Законом 2002 г. «Об административных судах» были учреждены провинциальные административные суды, рассматривающие большее количество административных дел в качестве первой инстанции. Их решения могут быть обжалованы в Высший Административный Суд. При этом, введение дополнительной инстанции не должно делать дольше срок разбирательства дела в административных судах, поскольку предполагалось, что только 12-15 % решений провинциальных административных судов будут обжаловаться в Высший арбитражный Суд<sup>1</sup>.

Создание эффективной системы обжалования решений и действий органов исполнительной власти это отнюдь не означает, что разрешение таких дел следует возложить исключительно на административный суд. С данной задачей вполне может справиться суд по общей юрисдикции или суд, рассматривающий гражданские дела<sup>2</sup>.

Б) Система единой юрисдикции со специализированным административным судопроизводством примечательна тем, что какие-либо специализированные административные суды или административные отделения в общих судах отсутствуют. Контроль осуществляется судом общей юрисдикции, однако, по правилам административного судопроизводства.

---

<sup>1</sup> Приводится по данным Ассоциации Государственных Советов и Высших органов административной юрисдикции Европейского Союза. <http://www.juradmin.eu/>

<sup>2</sup> См.: Люббердинк Х. Административная юстиция: комментарий к европейской практике // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2 (51). С. 57.

Данная модель учреждена в Республике Беларусь<sup>1</sup>, в Российской Федерации<sup>2</sup>. В данных государствах не существует специализированных административных судов, рассмотрение дел, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти осуществляется судами общей юрисдикции в соответствии с гражданским процессуальным законодательством с учетом отдельных особенностей, обусловленных спецификой дел, вытекающих из публичных правоотношений.

В) В модели организационной специализации внутри общих судов выделяются административные присутствия или палаты и вместо самостоятельного Высшего административного суда создается административное отделение в Верховном суде общей юрисдикции. Эта модель основывается на одной из самых строгих интерпретаций принципа разделения властей, провозглашающей монополию судебной власти на судопроизводство. Формирование этих систем отражает новейшую тенденцию, суть которой состоит в том, что административно-спорная юрисдикция перестает рассматриваться как специальная, исключительная для общих судов. Ей придается характер одного из ветвей «общей юрисдикции, которая делится на гражданскую, уголовную, административную, каждая из которых, в свою очередь, может иметь наряду с общей и специальную юрисдикцию». Данная система организации судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти

---

<sup>1</sup> Кодекс Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей от 29 июня 2006 г. № 139-З (в ред. от 28 декабря 2009 г.) // Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь. <http://www.pravo.by>.

<sup>2</sup> Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 27 декабря 2009 г.) "О судебной системе Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.



учреждена в Венгерской Республике, в Латвийской Республике, в Республике Молдова, в Словацкой Республике, в Эстонской Республике.

В Словацкой Республике в соответствии с §§ 17 и 21 Закона Словацкой Республики от 9 декабря 2004 г. № 757/2004 «О судах и внесении изменений и дополнений в некоторые законы» предусмотрена специализация судей на рассмотрении дел об обжаловании правовых актов и действий (бездействия) органов исполнительной власти<sup>1</sup>, однако, порядок рассмотрения данной категории дел регулируется частью 5 Гражданского процессуального кодекса Словацкой Республики от 4 декабря 1963 г. № 00/1963 (в ред. № 20/2010)<sup>2</sup>. Аналогичная модель организации судебной защиты прав и свобод человека и гражданина учреждена и в Венгерской Республике, где дела об обжаловании решений администрации рассматриваются судами общей юрисдикции. Данное полномочие судебных органов закреплено в § 50 (п.п. 1 и 2) Конституции Венгерской Республики от 18 августа 1949 г., в соответствии с которой «суды Венгерской Республики защищают и обеспечивают конституционный строй, права и законные интересы граждан, наказывают лиц, совершивших преступления. Суд контролирует законность административных решений»<sup>3</sup>. Однако в случае отсутствия специализированных административных судов предполагается специали-

---

<sup>1</sup> См.: Закон Словацкой Республики от 9 декабря 2004 г. № 757/2004 «О судах и внесении изменений и дополнений в некоторые законы» / Zákon z 9. decembra 2004 № 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov // Интернет-сайт Министерства юстиции Словацкой Республики. <http://www.justice.gov.sk>.

<sup>2</sup> Гражданский процессуальный кодекс Словацкой Республики от 4 декабря 1963 г. № 00/1963 (в ред. № 20/2010) // Code of Civil Procedure of 4 December 1963 № 99/1963 Coll. last amendment: 20/2010 Coll. // Интернет-сайт Министерства юстиции Словацкой Республики. <http://www.justice.gov.sk>.

<sup>3</sup> Конституции государств Европы. В 3-х т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 412-459.

зация судей. В структуре Верховного Суда Венгерской Республики учреждена палата административного судопроизводства, состоящая из 15 судей, разделенных на 4 коллегии. При этом Председатель Верховного Суда входит в одну из коллегий по административным делам (§§ 24 и 25 Акта Венгерской Республики LXVI 1997 г. об организации и управлении судами)<sup>1</sup>.

В соответствии со ст. 25 Закона Республики Молдова от 6 июля 1995 г. № 514 «О судоустройстве»<sup>2</sup>, а также со ст.ст. 6 и 7 ст. 17 Закона Республики Молдова от 10 февраля 2000 г. №793-XIV (в ред. от 2 июля 2010 г.) «Об административном суде»<sup>3</sup> в Республике Молдова дела о восстановлении прав и свобод человека и гражданина, нарушенных в сфере исполнительной власти, рассматривают специализированные судьи, а судах 2-й инстанции должны быть созданы коллегии по административным делам. Порядок рассмотрения данной категории дел установлен специальным законом – Законом Республики Молдова «Об административном суде».

В Эстонской Республике в соответствии с Законом Эстонской Республики 2000 г. «О судах»<sup>4</sup> учреждены специализированные административные суды, которые, однако, входят в единую судебную систему, подчиненную Государственному суду. Порядок рассмотрения дел, вытекающих из публичных правоотношений, урегулирован Кодексом админи-

---

<sup>1</sup> Акт Венгерской Республики LXVI/1997 об организации и управлении судами / Act N° LXVI of 1997 on the Organization and Administration of Courts // Интернет-сайт судебного сообщества Венгерской Республики. <http://www.birosag.hu>.

<sup>2</sup> Закон Республики Молдова от 6 июля 1995 г. № 514 «О судоустройстве» // Monitorul Oficial. 1995. Nr. 58. Ст. 641.

<sup>3</sup> Закон Республики Молдова от 10 февраля 2000 г. №793-XIV (в ред. от 2 июля 2010 г.) «Об административном суде» // Monitorul Oficial. 2000. Nr. 6-8.

<sup>4</sup> Закон Эстонской Республики от 16 декабря 1992 г. (в ред. от 19 июня 2002 г.) «О суде» / Courts Act of December 16, 1992, repealed on June 19, 2002 // RT. I. 1991. 38. 472; I. 2002. 64. 390.

стративного судопроизводства Эстонской Республики от 25 февраля 1999 г. (в ред. от 10 декабря 2008 г.)<sup>1</sup>. Следует сказать, что учреждение административных судов в Эстонской Республике «взамен» специализированных судей было произведено в результате административной реформы 1999–2000 гг.<sup>2</sup> Учреждение специализированных административных судов было обусловлено необходимостью повысить качество рассмотрения судами административных дел, природа которых существенным образом отличается от гражданских и уголовных дел. Это будет способствовать обеспечению эффективной защиты прав и свобод граждан от нарушений их органами и должностными лицами исполнительной власти.

Следует также заметить, что в Российской Федерации, а также в ряде государств Центральной и Восточной Европы полномочиями контролировать конституционность (а значит, и соблюдение прав и свобод человека и гражданина) правовых актов высших органов исполнительной власти наделены и конституционные суды. Так, в Конституционный Суд Республики Беларусь (ч. 4, абз. 4 ст. 116 Конституции), Венгерской Республики (ч. 1 § 32/A Конституции), Латвийской Республики (§ 85 Конституции), Литовской Республики (п. 2 ч. 2 § 105 Конституции), Республики Молдова (п. «а» ч. 1 ст. 135 Конституции), Польской Республики (п. 1 ст. 188 Конституции), Российской Федерации (п. «а» и «б» ч. 2 ст. 125 Конституции), Румынии (п. «b» ст. 144), Словацкой Республики (п.п. «b»–«d» ч. 1 ст. 125 Конституции), Республики Словения

---

<sup>1</sup> Кодекс административного судопроизводства Эстонской Республики от 25 февраля 1999 г. (в ред. от 10 декабря 2008 г.) / Code of Administrative Court Procedure on 25 February 1999, amended by the following Acts: 10 December 2008 // Riigi Teataja. I. 1999, 31, 425.

<sup>2</sup> См.: Бауриг Б. Административная юстиция в Европе. Аналитический обзор. С. 36.

(ч. 1, абз. 3 и 4 ст. 160 Конституции), Республики Хорватия (абз. 2 и 3 ст. 125 Конституции); Чешской Республики (п. «б» ч. 1 ст. 87 Конституции), Украины (ч. 2 ст. 147 и п. 1 ч. 1 ст. 150 Конституции) проверяют конституционность нормативных правовых актов правительства. Однако Конституционный Суд занимает особое место в системе органов судебной власти как высший судебный орган, имеющий очень узкую юрисдикцию – осуществление судебного конституционного контроля. Как отмечает Р. Уитц, Конституционный Суд Венгерской Республики – «это отнюдь не часть системы обычных судов и не апелляционный суд»<sup>1</sup>. При этом, только в Венгрии<sup>2</sup>, Польше<sup>3</sup> и Словении<sup>4</sup> гражданин может обжаловать нормативный правовой акт высшего органа исполнительной власти в судебный орган конституционного контроля, в Конституционный Трибунал Польской Республики также может быть обжалован нормативный правовой акт центрального органа исполнительной власти (министерства).

2. Судебная защита осуществляется только при наличии правового спора в качестве основания для начала судопроизводства (п. 5 ст. 355 Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь от 11 января 1999 г. № 238-3 (в ред. от 15 июля 2010 г.)<sup>5</sup>, ст. 126 Административно-процедурного

---

<sup>1</sup> Уитц Р. Привлечение судов к суду: история соблюдения Венгрией стандартов Европейского Суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1 (54). С. 76.

<sup>2</sup> Закон Венгерской Республики XXXII от 1989 г. «О Конституционном Суде» / Act XXXII of 1989 on the Constitutional Court // Интернет-сайт Конституционного Суда Венгерской Республики. <http://www.mkab.hu>.

<sup>3</sup> Закон Республики Польской от 1 августа 1997 г. (в ред. 2009 г.) «О Конституционном Трибунале» / The Constitutional Tribunal Act of 1 August 1997 // Интернет-сайт Конституционного Трибунала Республики Польской. <http://www.trybunal.gov.pl>.

<sup>4</sup> Закон Словении от 15 июля 2007 г. «О Конституционном Суде» / Constitutional Court Act // Интернет-сайт Конституционного Суда Словении. <http://www.us-rs.si>.

<sup>5</sup> Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь от 11 января 1999 г. № 238-3 (в ред. от 15 июля 2010 г. // Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь. <http://www.pravo.by>.

кодекса Болгарии, ч. 1 ст. 106 Закона Латвийской Республики «Об административной процедуре», ст. 22 Законом Литовской Республики от 14 января 1999 г. № VIII-1029 (в ред. от 22 июня 2010 г.) «О производстве по административным делам»<sup>1</sup>, ч. 1 ст. 3 Закона Республики Македония от 19 мая 2006 г. «Об административных спорах»<sup>2</sup>, ст. 17 Закона Республики Молдова «Об административном суде», § 2 ст. 3 Закона Польской Республики от 30 августа 2002 г. (в ред. от 7 августа 2010 г.) «Об административном судопроизводстве»<sup>3</sup>, ст. 245 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 23 декабря 2010 г.)<sup>4</sup>, ст. 104 Кодекса административного судопроизводства Украины, § 32 Кодекса административного судопроизводства Чешской Республики 2002 г. № 150/2002 Coll<sup>5</sup>, § 6 Кодекса административного судопроизводства Эстонской Республики). Суд может начать действовать только на основании заявления лица, права и интересы которого были нарушены незаконным административным актом (административного иска). Даже имея информацию о нарушениях конституционных прав и свобод в деятельности органа исполнительной власти, судья самостоятельно не может воз-

---

<sup>1</sup> Закон Литовской Республики от 14 января 1999 г. № VIII-1029 (в ред. от 22 июня 2010 г.) «О производстве по административным делам» // Интернет-сайт Сейма Литовской Республики. [h://www3.lrs.lt](http://www3.lrs.lt).

<sup>2</sup> Закон Республики Македония от 19 мая 2006 г. «Об административных спорах» / Law on Administrative Disputes of 19 May 2006 // Official Gazette of the Republic of Macedonia. 2006. 19 May.

<sup>3</sup> Закон Польской Республики от 30 августа 2002 г. (в ред. от 7 августа 2010 г.) «Об административном судопроизводстве» / Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 г. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi // Dz.U. 2002. № 153. poz. 1270.

<sup>4</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 23 декабря 2010 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

<sup>5</sup> Кодекс административного судопроизводства Чешской Республики 2002 г. № 150/2002 Coll / Code of Administrative Justice. Act No. 150/2002 Coll // Интернет-сайт Высшего административного суда Чешской Республики. <http://www.nssoud.cz>.

будить дело. Обращение заявителя должно содержать указание на то, какое из его прав нарушено или какой из законных интересов ущемлен, и кто, какой орган должен нести за это ответственность<sup>1</sup>.

При этом, в соответствии п. 1 Рекомендации Комитета Министров Совета Европы Rec(2004)20 о судебном контроле административных действий, предметом рассмотрения в суде должны быть любые акты органов исполнительной власти, как нормативного, так и индивидуального характера, а также бездействие органов исполнительной власти. Суд может осуществить проверку соблюдения прав и свобод заявителя в правовом акте органа исполнительной власти как непосредственно при обжаловании заявителем такого акта, так и косвенным образом при проверке соблюдения прав и свобод человека и гражданина в правовом акте, который заявителем не обжалуется, но на котором основан обжалуемый правовой акт. Последняя возможность актуальна в том случае, если законодательство не предоставляет гражданину возможности обжаловать в судебном порядке нормативные правовые акты органов исполнительной власти, но допускает возможность обжалования правоприменительных актов или действий (бездействия) органов исполнительной власти. Однако в таком случае становятся очевидными недостатки защиты прав и свобод человека и гражданина от нарушений их нормативными правовыми актами высших исполнительной власти. Так, Ю.А. Юдин и Ю.Л. Шульженко полагают, что к ним относится связанность суда при разрешении вопросов обстоятельствами рассмат-

---

<sup>1</sup> См.: Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. С. 65.

риваемых уголовных и гражданских дел<sup>1</sup>. Профессор М. Шапиро так определяет специфику конституционного контроля, осуществляемого судьей при рассмотрении конкретного дела: «Осуществляя правосудие, мы проверяем конституционность закона только в той мере, в какой это необходимо для нормального рассмотрения конкретного дела...»<sup>2</sup>.

В судебном порядке могут быть обжалованы правовые акты органов исполнительной власти, которые непосредственно затрагивают субъективные права и законные интересы заявителей. При этом, законодательство ряда государств Центральной и Восточной Европы (ч. 1 ст. 136, ст. 186 Административно-процедурного кодекса Болгарии – при обжаловании нормативных правовых актов органов исполнительной власти, ч. 2 ст. 106 Закона Латвийской Республики «Об административной процедуре» - в установленных законом случаях, ст. 110 Закона Литовской Республики «О производстве по административным делам», ч. 6 ст. 3 Закона Республики Македония «Об административных спорах», § 4 ст. 25 Закона Польской Республики «Об административном судопроизводстве», ч.ч. 2 и 3 § 7 Кодекса административного судопроизводства Эстонской Республики) предоставляют право на обращение в суд за защитой в защиту коллективных прав от имени социальной группы представителем коллективных интересов лицом, чьи права непосредственно не затронуты (например, в защиту права на безопасную окружающую среду). Однако и в этом случае для принятия заяв-

---

<sup>1</sup> См.: Юдин Ю.А., Шульженко Ю.Л. Конституционное правосудие // Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 1999. С. 82.

<sup>2</sup> Shapiro M. The Success of Judicial Review // Constitutional Dialogues in Comparative Perspective/ Ed. by S.J. Kenney, W.M. Reisinger, J.C. Reitz. L., 1999. P. 211.

ления к рассмотрению суд должен выявить заинтересованность (материальную или процессуальную) в восстановлении права, в защиту которого подано заявление. Однако предоставление такого права является исключением из общего правила.

В законодательстве ряда государств Центральной и Восточной Европы (например, в Республике Беларусь для судебного обжалования решений патентного органа в соответствии со ст. 359 ГПК, ст. 22 Закона Литовской Республики «О производстве по административным делам», ст. 14 Закона Республики Молдова «Об административном суде», п. «а» § 68 Кодекса административного судопроизводства Чешской Республики) в качестве одного из оснований для обращения за судебной защитой установлено предварительное досудебное обжалование. В соответствии с п. 4 ч. 2 § 12 Кодекса административного судопроизводства Эстонской Республики досудебное разбирательство как бы «встроено» в процедуру судопроизводства, поскольку суд на предварительном заседании выясняет, возможно ли удовлетворение заявления и восстановление прав и сфере исполнительной власти во внесудебном порядке. Однако такие правила не должны существенно затруднять доступ к судебной защите. Установление процедур досудебного обжалования позволяет существенно снизить нагрузку на суды, что в конечном итоге, повышает эффективность судебной защиты.

Также одним условий доступности и эффективности судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти является установление сроков, в течение которых возможно обжалование правовых актов и действий (бездействия) органов исполнительной власти. Це-



люю установления данных сроков является нахождение баланса между публичным интересом стабильности и беспрепятственности осуществления исполнительной власти, с одной стороны, и частным интересом заявителя восстановления нарушенных прав, – с другой.

Этот срок составляет 6 месяцев – в Украине (ч. 2 ст. 99 Кодекса административного судопроизводства Украины), 3 месяца – в Российской Федерации (ст. 5 Закона РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 (в ред. от 9 февраля 2009 г.) "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан"<sup>1</sup>), 2 месяца – в Чешской Республике (§ 72 Кодекса административного судопроизводства Чешской Республики) 1 месяц – в Республике Беларусь (ст. 355 ГПК), в Латвийской Республике (ч. 1 ст. 188 Закона Латвийской Республики «Об административной процедуре»), в Литовской Республике, (ст. 33 Закона Литовской Республики «О производстве по административным делам»), в Республике Македония (ст. 20 Закона Республики Македония «Об административных спорах»), в Республике Молдова (ч. 1 ст. 17 Закона Республики Молдова «Об административном суде»), в Польской Республике (ст. 53 Закона Польской Республики «Об административном судопроизводстве»), в Эстонской Республике (§ 9 Кодекса административного судопроизводства Эстонской Республики); 14 дней – в Республике Болгария (ст. 149 Административно-процедурного кодекса Болгарии). В случаях, определенных в законе, данный срок может быть продлен или восстановлен. По общему правилу, зако-

---

<sup>1</sup> Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 (в ред. от 9 февраля 2009 г.) "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 19. Ст. 685.

нодательство государств Центральной и Восточной Европы связывает начало течения такого срока с датой, когда заявитель узнал (или должен был узнать) о нарушении его субъективных прав и законных интересов правовым актом или действием (бездействием) органа исполнительной власти. Однако в ряде случаев в законодательстве прямо устанавливается «бессрочный» характер права на обращение за судебной защитой (ч. 1 ст. 187 Административно-процедурного кодекса Болгарии – для нормативных правовых актов органов исполнительной власти, ч. 3 ст. 33 Закона Литовской Республики «О производстве по административным делам», ч. 3 ст. 17 Закона Республики Молдова «Об административном суде», ст. 251 ГПК РФ). Кодекс административного судопроизводства Эстонской Республики в ч. 4 § 9 устанавливает срок для обжалования нормативных правовых актов органов исполнительной власти в 3 года.

Важной гарантией эффективности судебной защиты в соответствии с п. 2d Рекомендации Комитета Министров Совета Европы Комитета Министров Совета Европы Rec(2004)20 о судебном контроле административных действий является доступность судебной защиты с финансовой точки зрения. Размер государственной пошлины (налога), которую необходимо оплатить для принятия заявления (административного иска) судом, не должен создавать препятствия для обращения за судебной защитой. Так, в соответствии со ст. 124 Закона Латвийской Республики «Об административной процедуре» размер государственной пошлины составляет 10 лат, со ст. 39 Закона Литовской Республики «О производстве по административным делам» – 100 лит, с п. 7 ст. 333.19 Налогового кодекса Российской Федерации (части

второй) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2010 г.) – 200 рублей<sup>1</sup>. В законодательстве Литовской Республики также устанавливается право пенсионеров граждан на освобождение от оплаты пошлины по жалобам на назначение пенсии, а также в иных случаях с учетом имущественного положения заявителя (п. 2 ст. 40, ст. 41 Закона Литовской Республики «О производстве по административным делам»).

Рекомендация Rec(2004)20 также включает стоимость правовой помощи, оказываемой гражданам при обращении в суд за защитой в сфере исполнительной власти в понятие «финансовой доступности», что предполагает обеспечение малоимущих граждан бесплатной юридической помощью. Данная рекомендация реализуется, например, в законодательстве Республики Болгария при оплате представителя истца - сообщества граждан (ч. 4 ст. 136 Административно-процедурного кодекса Болгарии, ч. 3 ст. 16 Кодекса административного судопроизводства Украины).

3. Проверка судом фактов нарушений прав и свобод в деятельности органов исполнительной власти носит более глубокий и обстоятельный характер и отличается более детально проработанной процедурой расследования и разбирательства дела. Она предполагает, что осуществляющий его судья, компетентный и независимый, обязан оценить характер претензий и разногласий сторон конфликта, выявить, на чьей стороне право, и какая из сторон нарушила закон. Нормы и принципы, регулирующие судопроизводство, обязывают судью основательно изучить все подробности дела,

---

<sup>1</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2010 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3340.

дать обдуманную юридическую квалификацию всех правовых и фактических обстоятельств и при необходимости в целях более глубокого исследования и избежания судебной ошибки назначить дополнительные следственные действия.

При проведении проверки по заявлению о нарушении прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти суд наделен достаточно узким набором средств и методов контрольной деятельности, которые также ограничены правовыми рамками<sup>1</sup>. Следует, однако отметить, что при рассмотрении дел в защиту прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти суд не должен быть связан доводами, которые заявитель приводит в подтверждение своих требований. Он должен быть правомочен рассмотреть любое нарушение закона, включая недостаток компетентности, процедурной неуместности и злоупотребления властью (п. 1 Рекомендации Rec(2004)20).

Нарушение прав и свобод человека и гражданина в действиях органа исполнительной власти может быть вызвано выходом органа исполнительной власти при принятии решения за пределы своей компетенции; нарушением установленного в законе порядка издания правового акта или совершения юридически-значимого действия (например, отказом от проведения обязательных консультаций, публичных слушаний). Наконец, нарушение прав и свобод человека и гражданина может быть обусловлено тем, что орган исполнительной власти реализовал принадлежащее ему полномочие, но для достижения цели, не установленной в законе, не-

---

<sup>1</sup> См.: Фиалковская И.Д., Тоненкова О.А. Судебный контроль в сфере исполнительной власти: понятие, признаки, место в системе административного права. С. 209.

правильно истолковал норму закона. Все это может быть проверено судом при рассмотрении заявления гражданина на нарушение его прав и свобод в сфере исполнительной власти (административного иска) по собственной инициативе. Исследование опыта государств Центральной и Восточной Европы (ч. 3 ст. 163, ст. 169 Административно-процедурного кодекса Болгарии, ч. 2 ст. 103 Закона Латвийской Республики «Об административной процедуре», ст. 81 Закона Литовской Республики «О производстве по административным делам», ст. 37 Закона Республики Македония «Об административных спорах», ст. 13 и ч. 2 ст. 25 Закона Республики Молдова «Об административном суде», ч. 3 ст. 2 Кодекса административного судопроизводства Украины, ч.ч. 7 и 8 § 19 Кодекса административного судопроизводства Эстонской Республики) показывает, что осуществление правосудия судами при рассмотрении споров, вызванных нарушениями прав и свобод человека и гражданина действиями органов исполнительной власти, существенно отличается правосудия по гражданским и уголовным делам. Данное различие обусловлено предметом заявления (административного иска)<sup>1</sup>. При этом, в законодательстве ряда государств (ст. 339 ГПК Беларуси, § 53 Кодекса административного судопроизводства Чешской Республики) данная обязанность суда прямо не закрепляется, указывается лишь на то, что суд обязан исследовать «законность и обоснованность» правовых актов органов исполнительной власти. Следует заметить, что в соответствии с ч. 2 ст. 249 ГПК России, суд при рассмотрении дел, вытекающих из публичных правоотноше-

---

<sup>1</sup> См.: Измайлов А. Административные процедуры и административный процесс в Российской Федерации: опыт реформенного процесса в отдельных сферах регулирования. С 166.

ний, не вправе изменить основание иска, но может истребовать дополнительные доказательства по собственной инициативе. Это на практике, приводит к тому, что при рассмотрении дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, суд не связан доводами сторон<sup>1</sup>. Такая активная, «расследовательская» позиция суда в Российской Федерации, а также в большинстве государств Центральной и Восточной Европы при осуществлении защиты прав и свобод в сфере исполнительной власти также призвана компенсировать «материальное неравенство» сторон судебного разбирательства<sup>2</sup>.

4. Эффективность судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти также обеспечивается тем, что она осуществляется в рамках, установленных принципами и нормами судопроизводства. Процессуальное законодательство государств Центральной и Восточной Европы определяет состав судебного органа, независимость судей, состязательный характер разбирательства дела, необходимость мотивировать решение и т.д. Кроме того, важное значение имеют процессуальные нормы, которые регулируют порядок передачи дела на рассмотрение судьи, методы проведения судебного расследования, порядок реализации и объем полномочий судьи, принципы вынесения решений и пути их обжалования. Все эти нормы и принципы служат эффективной гарантией беспристрастности и объективности правосудия при восстановлении прав и свобод человека и гражданина, нарушенных правовыми актами, действиями (бездействием) органов исполнительной власти.

---

<sup>1</sup> См.: Глазкова М.Е. Пределы активности суда в состязательном процессе // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 113-121.

<sup>2</sup> См.: Зеленцов А.Б. Теоретические основы правового спора. С. 365.

Общим правилом для процессуального законодательства государств Центральной и Восточной Европы является установление срока рассмотрения заявления о нарушении прав и свобод в сфере исполнительной власти. Так, в соответствии со ст. 257 ГПК России срок рассмотрения заявлений о нарушении прав и свобод человека и гражданина составляет 10 дней, в соответствии со ст. 337 ГПК Беларуси, ст. 172 Административно-процедурного кодекса Болгарии, ст. 29 Закона Республики Македония «Об административных спорах», ст. 122 Кодекса административного судопроизводства Украины срок рассмотрения любых жалоб судом составляет один месяц. Данный срок может продляться судом исходя из сложности рассматриваемого дела, трудностей, с которыми сталкивается суд при получении необходимых доказательств (ст.ст. 137 и 138 Административно-процедурного кодекса Болгарии, ч. 3 ст. 29 Закона Республики Македония «Об административных спорах»). Интересно, что в соответствии со ст. 252 ГПК России срок рассмотрения заявления о нарушении прав и свобод человека и гражданина нормативным правовым актом составляет 1 месяц, а Верховный Суд Российской Федерации рассматривает любые дела, вытекающие из публично-правовых отношений в течение 3-х месяцев (ст.ст. 252 и 257 ГПК России). Однако требование ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод о «разумном» сроке рассмотрения дела судом обязательно и в этом случае. Данное требование непосредственно закреплено в ч. 2 ст. 103 Закона Латвийской Республики «Об административной процедуре», § 13 Кодекса административного судопроизводства Эстонской Республики. В соответствии со ст. 23 Закона Республики Молдова «Об админи-

стративном суде» суд обязан рассмотреть дело о защите прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти «при первой же явке сторон в суд».

Важной гарантией эффективности судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти является принцип гласности судопроизводства. В соответствии со ст. 17 ГПК Беларуси, ст. 108 Закона Латвийской Республики «Об административной процедуре», ч. 2 ст. 79 Закона Литовской Республики «О производстве по административным делам», ст.ст. 10 и 90 Закона Польской Республики «Об административном судопроизводстве», ст. 10 ГПК России, ст. 12 Кодекса административного судопроизводства Украины, ч. 1 § 49 Кодекса административного судопроизводства Чешской Республики, ч.ч. 4 и 5 § 19 Кодекса административного судопроизводства Эстонской Республики рассмотрение судами дел об обжаловании правовых актов или решений (бездействия) органов исполнительной власти осуществляется в открытом судебном заседании. Однако, в соответствии со ст. 30 Закона Республики Македония «Об административных спорах» общим правилом рассмотрения административных споров является рассмотрение дела в закрытом судебном заседании, в порядке письменного судопроизводства. Принцип гласности судопроизводства особенно важен при судебной проверке соблюдения прав и свобод человека и гражданина в подзаконных нормативных правовых актах органов исполнительной власти.

Однако определенным исключением из принципа гласного судебного разбирательства является допущение письменного судопроизводства при рассмотрении ряда дел о защите прав и свобод человека и гражданина в сфере испол-



нительной власти (ст. 114 Закона Латвийской Республики «Об административной процедуре», ст.ст. 115 и 119 Закона Польской Республики «Об административном судопроизводстве», § 51 Кодекса административного судопроизводства Чешской Республики, п. 5 § 12 Кодекса административного судопроизводства Эстонской Республики). Суд принимает решение о назначении письменного разбирательства, если доказательств, представленных истцом, достаточно для вынесения правосудного решения и при наличии согласия истца. Письменное судопроизводство позволяет сократить нагрузку на суды. Это особенно важно при восстановлении прав, нарушенных правовыми актами или действиями (бездействием) органов исполнительной власти, поскольку позволяет увеличить «пропускную способность» судебной защиты при необходимости рассмотрения множества аналогичных заявлений на нарушение прав аналогичными правовыми актами (действиями или бездействием). Однако и в случае письменного судопроизводства и общественности должна быть возможность ознакомиться с аргументами, положенными судом в основу судебного решения. Это предполагает публикацию отдельных решений судов о защите прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти в средствах массовой информации.

Эффективность судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти обеспечивается также принципом судопроизводства, предусматривающим возможность проверки судебного решения в кассационном или апелляционном порядке (ч. 3 ст. 357 ГПК Беларуси, ст. 172 Административно-процедурного кодекса Болгарии, ст. 289 Закона Латвийской Республики «Об администра-

тивной процедуре», ст. 127 Закона Литовской Республики «О производстве по административным делам», ст. 43 Закона Республики Македония «Об административных спорах», ст. 30 Закона Республики Молдова «Об административном суде», ст. 173 Закона Польской Республики «Об административном судопроизводстве», ст. 336 ГПК России, ст. 184 Кодекса административного судопроизводства Украины, § 102 Кодекса административного судопроизводства Чешской Республики, § 31 Кодекса административного судопроизводства Эстонской Республики). Установление данного принципа уменьшает возможность принятия судами заведомо неправосудных решений, а также обеспечивает стабильность судебной практики<sup>1</sup>. Право истца обжаловать решение суда ограничивается разумным сроком, установленном в национальном процессуальном законодательстве (10 дней – в соответствии со ст. 338 ГПК России, ч. 2 ст. 186 Кодекса административного судопроизводства Украины; 14 дней – в соответствии с ч. 1 ст. 127 Закона Литовской Республики «О производстве по административным делам»; 15 дней – в соответствии с ч. 1 ст. 30 Закона Республики Молдова «Об административном суде», 20 дней - в соответствии со ст. 29 Закона Латвийской Республики «Об административной процедуре», 30 дней – в соответствии со ст. 44 Закона Республики Македония «Об административных спорах»).

5. Эффективность судебной защиты обеспечивается также осуществлением рассмотрения дела в суде на основе

---

<sup>1</sup> См., например: Хаманева Н.Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1999. С. 31.

принципов равноправия и состязательности сторон<sup>1</sup>. Данный принцип непосредственно закреплен в ст. 339 ГПК Беларуси, ст.ст. 170 Административно-процедурного кодекса Болгарии, ст.ст. 145 и 150 Закона Латвийской Республики «Об административной процедуре», ст.ст. 48, 51-53 Закона Литовской Республики «О производстве по административным делам», ст. 6 ГПК России, ст.ст. 10 и 11 Кодекса административного судопроизводства Украины, ч. 1 § 36 Кодекса административного судопроизводства Чешской Республики, § 15 Кодекса административного судопроизводства Эстонской Республики).

Принцип равноправия сторон при рассмотрении судами заявлений о защите прав и свобод граждан, нарушенных действиями органов исполнительной власти, имеет определенные ограничения, которые обусловлены необходимостью защиты прав граждан как «слабой» в материально-правовом смысле стороны по отношению к органу исполнительной власти. «Позитивная дискриминация» заявителей по отношению органам исполнительной власти, выступающим в роли противной стороны, в полной мере соответствует ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая допускает предоставление «слабой стороне» судебного разбирательства преимуществ, с тем, чтобы она имела возможности для предоставления доказательств, эквивалентные возможностям органов исполнительной власти.

При этом, органы исполнительной власти обязан обеспечить доступ к материалам дела, на основании которых был

---

<sup>1</sup> См.: Гаджиев Г. Конституционно-правовые ориентиры при создании системы административных судов в Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3 (52). С. 166.

принят оспариваемый правовой акт (совершено действие или бездействие). Суд может запросить материалы дела, а орган исполнительной власти обязан их предоставить в установленный судом срок (ст. 163 Административно-процедурного кодекса Болгарии, ч. 2 ст. 36 Закона Республики Македония «Об административных спорах», п. «в» ч. 1 и ч. 2 ст. 22 Закона Республики Молдова «Об административном суде», § 2 ст. 48 Закона Польской Республики «Об административном судопроизводстве», ч. 2 ст. 249 ГПК России, ч. 5 ст. 11 и ч. 4 ст. 71 Кодекса административного судопроизводства Украины, § 18 Кодекса административного судопроизводства Эстонской Республики).

Однако принцип равенства прав и состязательности судебного разбирательства сторон также предполагает обязанность суда информировать орган исполнительной власти, решения или действия которого обжалуются, о существовании направленного в суд заявления и о доказательствах, представленных заявителем в поддержку своих требований (ст.ст. 147 и 163 Административно-процедурного кодекса Болгарии, ч. 5 ст. 204 и ст. 205 Закона Латвийской Республики «Об административной процедуре», ст.ст. 72, 73 и 78 Закона Литовской Республики «О производстве по административным делам», ст. 20 Закона Республики Молдова «Об административном суде», ч. 2 § 12 Кодекса административного судопроизводства Эстонской Республики). Орган исполнительной власти также должен иметь право предоставить свои возражения, а также доказательства в их поддержку (ч. 2 ст. 339 ГПК Беларуси, ч. 2 ст. 163 Административно-процедурного кодекса Болгарии, ст. 161 Закона Латвийской Республики «Об административной процедуре», ст. 72 Зако-

на Литовской Республики «О производстве по административным делам», ч. 1 ст. 249 ГПК России, ч. 2 § 49 Кодекса административного судопроизводства Чешской Республики).

Суд при рассмотрении заявления с равным доверием относится к доказательствам, представленным как заявителем, так и органом исполнительной власти (ст. 171 Административно-процедурного кодекса Болгарии, ст. 57 Закона Литовской Республики «О производстве по административным делам», ст.ст. 56 и 57 ГПК России, ст.ст. 69 и 60 Кодекса административного судопроизводства Украины). Суд наделяется полномочием устанавливать фактические обстоятельства дела. Это, однако, не означает, что суд не может полагаться на факты, установленные органами исполнительной власти, положенные в основу обжалуемого решения. При этом суд должен быть в состоянии проверить законность получения органом исполнительной власти данных фактов преюдициального характера<sup>1</sup>.

б. Критерием эффективности судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти является ее результативность, в том числе право суда принять решение о восстановлении нарушенных прав, а также его исполнимость. Суд наделяется полномочием вынести решение по существу дела, в котором четко и определенно ответить на все пункты полученного заявления, которое при всех условиях, в отличие от административного акта, должно носить мотивированный характер<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Хаманева Н.Ю. Проблемы административной юстиции // Государство и право на рубеже веков. Конституционное и административное право. М., 2000. С. 109.

<sup>2</sup> См.: Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. С. 67-78, Салищева Н., Абросимова Е. О проблемах формирования в Российской Федерации института административной процедуры. С. 141.

Во-первых, для обеспечения результативности судебного решения, суд наделяется полномочием принять меры для обеспечения исполнения возможного его решения, в том числе, запретить исполнение решения, обжалованного в судебном порядке, приостановить исполнение оспоренного решения органа исполнительной власти (ч.ч. 2 и 3 ст. 340 ГПК Беларуси, ч. 1 ст. 167 Административно-процедурного кодекса Болгарии, ст. 185 Закона Латвийской Республики «Об административной процедуре», ч.ч. 1 и 2 ст. 71 Закона Литовской Республики «О производстве по административным делам», ст. 21 Закона Республики Молдова «Об административном суде», § 2 ст. 61 Закона Польской Республики «Об административном судопроизводстве», ч. 1 ст. 117 Кодекса административного судопроизводства Украины, § 38 Кодекса административного судопроизводства Чешской Республики). Интересно, что в законодательстве Латвии закреплён институт «временного урегулирования», в соответствии с которым в случае, когда обжалуемый правовой акт органа исполнительной власти является «очевидно противоправным», то суд может своим определением «заместить» этот акт (ст.ст. 195 и 196 Закона Латвийской Республики «Об административной процедуре»). Аналогичный институт закреплён и в ст. 15 Закона Республики Македония «Об административных спорах», а также § 12.1 Кодекса административного судопроизводства Эстонской Республики. Это положение должно облегчить исполнение соответствующих решений суда в последующем.

Во-вторых, в государствах Центральной и Восточной Европы суды наделены полномочиями восстановить нарушенные права заявителя, в случае, если сделает вывод об

их нарушении правовым актом органа исполнительной власти (ч. 2 ст. 357 ГПК Беларуси). В том числе, он наделяется правами отменить незаконный правовой акт (ч. 2 ст. 172, ст. 173 Административно-процедурного кодекса Болгарии, ст. 253 Закона Латвийской Республики «Об административной процедуре», п. 2 ст. 88 Закона Литовской Республики «О производстве по административным делам», ч. 1 ст. 40 Закона Республики Македония «Об административных спорах», п. «b» ч. 1 ст. 25 Закона Республики Молдова «Об административном суде», ст. 145 Закона Польской Республики «Об административном судопроизводстве», ч. 2 ст. 162 Кодекса административного судопроизводства Украины, § 76 Кодекса административного судопроизводства Чешской Республики, п. 3 ч. 1 § 26 Кодекса административного судопроизводства Эстонской Республики), признать его недействующим со дня его принятия (ч. 2 ст. 253 ГПК России), или же обязать орган исполнительной власти принять решение, реализующее права и законные интересы заявителя (ст. 254 Закона Латвийской Республики «Об административной процедуре», п. 3 ст. 88 Закона Литовской Республики «О производстве по административным делам», п. «b» ч. 1 ст. 25 Закона Республики Молдова «Об административном суде», ч. 1 ст. 258 ГПК России, ч. 2 ст. 162 Кодекса административного судопроизводства Украины, п. 2 ч. 1 § 26 Кодекса административного судопроизводства Эстонской Республики). При этом, в Эстонской Республике, суд может изменить правовой акт органа исполнительной власти (п. 1 ч. 1 §26 Кодекса административного судопроизводства Эстонской Республики).

В этой связи, представляет интерес позиция профессора Г.А. Гаджиева о том, что решение суда по заявлению

гражданина в защиту прав и свобод, нарушенных органом исполнительной власти, может иметь обратную силу, но только в отношении заявителя<sup>1</sup>. Данное правило продиктовано уважением к общеправовому принципу правовой стабильности и означает, что решение суда о признании нормы незаконной имеет для всех правовые последствия лишь в будущем и не сказывается на тех правоотношениях, которые возникли до вынесения решения суда с момента принятия нормативного акта.

Суд также наделен полномочием принять решение о возмещении заявителю убытков и компенсации иных затрат, понесенных в результате нарушения прав и свобод в сфере исполнительной власти (ст.ст. 253 и 254 Закона Латвийской Республики «Об административной процедуре», п. 4 ст. 88 Закона Литовской Республики «О производстве по административным делам», ч. 2 ст. 40 Закона Республики Македония «Об административных спорах», ч.ч. 3-4 ст. 25 Закона Республики Молдова «Об административном суде», ч. 2 ст. 162 Кодекса административного судопроизводства Украины, п. 4 ч. 1 § 26 Кодекса административного судопроизводства Эстонской Республики). Суд может обязать орган исполнительной власти возместить ущерб в денежном выражении, или же в «неденежной форме», т.е. исполнить обязательство в натуре<sup>2</sup>. Примером такого решения может быть, например, решение суда об обязанности органа исполнительной власти совершить определенные действия в пользу заявителя в установленный срок (ст. 90 Закона Литовской Рес-

---

<sup>1</sup> См.: Гаджиев Г. Конституционно-правовые ориентиры при создании системы административных судов в Российской Федерации. С. 167.

<sup>2</sup> См.: Фиалковская И.Д., Тоненкова О.А. Судебный контроль в сфере исполнительной власти: понятие, признаки, место в системе административного права. С. 209.



публики «О производстве по административным делам», п.п. 2 и 3 ч. 2 ст. 162 Кодекса административного судопроизводства Украины).

Следует заметить, что Комитет Министров Совета Европы уделяет особое внимание исполнению решений судов в сфере исполнительной власти, принципы исполнения таких решений установлены в его Рекомендации Rec(2003)16 об исполнении административных решений и судебных решений в области административного права<sup>1</sup>. Механизм обеспечения исполнения органами исполнительной власти судебных решений, принятых в защиту прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти должен обеспечивать исполнение решений судов в разумный срок, в том числе, посредством предоставления судам возможности наложения запретов на осуществление органами исполнительной власти отдельных государственных функций или наложения штрафов, а также применения мер юридической ответственности к гражданским служащим и лицам, замещающим государственные должности, за отказ исполнить или небрежное исполнение судебных решений.

Изложенное позволяет сделать следующие выводы.

1. Судебная защита прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти представляет собой институт конституционного права - юридический механизм, с помощью которого государство обязано обеспечить соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти. Уточнено содержание правозащитной функции суда, которое склады-

---

<sup>1</sup> Рекомендация Комитета министров Совета Европы Rec (2003) 16 об исполнении административных решений и судебных решений в области административного права // Официально не опубликована. Приводится по данным СПС «КонсультантПлюс».

вается из нескольких элементов – предупреждения нарушения прав; восстановления нарушенного права; отмены подзаконных нормативных актов в случае их противоречия закону или признания их недействительности; возмещения ущерба и морального вреда, причиненного гражданину.

2. Установлено, что институт судебной защиты занимает особое «финальное» место в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти, которое обусловлено специфической социальной и юридической природой органов судебной власти, организационно и функционально независимых от спорящих сторон, имеющих полномочия рассматривать правовые споры, возникающие вследствие нарушений прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти, и выносить обязательные к исполнению решения.

Судебная защита осуществляется только при наличии правового спора в качестве основания для начала судопроизводства, при этом, в соответствии п. 1 Рекомендации Комитета Министров Совета Европы Rec(2004)20 о судебном контроле административных действий, предметом рассмотрения в суде должны быть любые акты органов исполнительной власти, как нормативного, так и индивидуального характера, а также их бездействие. Законодательство ряда Болгарии, Латвии, Литвы, Македонии, Польши, Эстонии предоставляет право на обращение в суд в защиту коллективных прав от имени социальной группы представителя коллективных интересов лицом, чьи права непосредственно не затронуты (например, в защиту права на безопасную окружающую среду).

Эффективность судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти также обеспечивается тем, что она осуществляется в рамках, установленных принципами и нормами судопроизводства, в первую очередь, принципами независимости суда и подчинения его только закону, состязательности и равноправия сторон судебного разбирательства, гласности судебного разбирательства, устности, обязательности судебных постановлений.

Вместе с тем, реализация данных принципов при осуществлении судебной защиты прав и свобод человека и гражданина от нарушений в деятельности органов исполнительной власти имеет свои особенности:

а) доводы, используемые заявителем для обоснования своих требований, должны иметь характер правовых аргументов. Однако при проверке наличия или отсутствия нарушений прав и свобод заявителя в деятельности органов исполнительной власти, суд должен руководствоваться среди прочего общими правовыми принципами, к которым, относится, в том числе и принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти. В законодательстве Болгарии и Украины непосредственно закреплена обязанность суда принять к рассмотрению заявление о нарушении прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти, даже если общественные отношения, ставшие предметом рассмотрения, непосредственно не урегулированы конкретной нормой права;

б) принцип состязательности и равноправия сторон при рассмотрении судами заявлений о защите прав и свобод

граждан, нарушенных действиями органов исполнительной власти, имеет определенные ограничения, которые обусловлены необходимостью защиты прав граждан как «слабой» в материально-правовом смысле стороны по отношению к органу исполнительной власти. Следствием данного ограничения является специфическое распределение обязанностей по доказыванию фактических обстоятельств дела. Так, при рассмотрении дел в защиту прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти суд не должен быть связан доводами, которые заявитель приводит в подтверждение своих требований, он правомочен рассмотреть любое нарушение закона при принятии обжалованного правового акта (действия или бездействия), включая недостаток компетентности, процедурной неуместности и злоупотребления властью (п. 1 Рекомендации Rec(2004)20). Это полномочие суда закреплено в законодательстве Болгарии, Латвии, Литвы, Македонии, Молдовы, Украины, Эстонии. Кроме того в законодательстве Болгарии, Македонии, Молдовы, Польши, России, Украины, Эстонии установлено полномочие суда требовать от органов исполнительной власти доказательства, необходимые для рассмотрения заявления по существу;

в) определенным исключением из принципов гласности и устности судебного разбирательства является допущение в законодательстве Латвии, Польши, Чехии, Эстонии письменного судопроизводства при рассмотрении дел о защите прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти;

г) принцип обязательности судебного решения предполагает, с одной стороны, наличие у суда полномочий по восстановлению нарушенных прав человека и гражданина, в том

числе: отменить незаконный правовой акт (в Болгарии, Латвии, Литве, Македонии, Молдове, Польше, Украине, Чехии, Эстонии) или признать его недействующим со дня его принятия (России); обязать орган исполнительной власти принять решение, реализующее права и законные интересы заявителя (в Латвии, Литве, Молдове, России, Украине, Эстонии). Суд также наделен полномочием принять решение о возмещении заявителю убытков и компенсации иных затрат, понесенных в результате нарушения прав и свобод в сфере исполнительной власти. С другой стороны, исполнение судебного решения, принятого в защиту прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти, обеспечивается полномочием суда после принятия заявления к рассмотрению запретить или приостановить исполнение решения, обжалованного в судебном порядке (в законодательстве Беларуси, Болгарии, Латвии, Литвы, Македонии, Молдовы, Польши, Украины, Чехии, Эстонии).

3. Конкретные организационные модели судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в государствах Центральной и Восточной Европы обусловлены особенностями национальных правовых систем конкретных государств, а также особенностями реализации в данных государствах принципа разделения властей:

а) модель «множественной» юрисдикции, отличительной особенностью которой является наличие наряду с судами общей юрисдикции судов, имеющих специальную юрисдикцию – Конституционного Суда, а также административных судов. Данная модель реализована, например, в Республике Болгарии, в Литовской Республике, в Республике Македонии,

в Польской Республике, в Республике Хорватия, в Чешской Республике, в Украине;

б) модель единой юрисдикции со специализированным административным судопроизводством примечательна тем, что какие-либо специализированные административные суды или административные отделения в общих судах отсутствуют. Контроль осуществляется судом общей юрисдикции, однако, по правилам административного судопроизводства. Данная модель учреждена в Республике Беларусь, в Российской Федерации;

в) модель организационной специализации выражается в том, что внутри общих судов выделяются административные коллегии или палаты и вместо самостоятельного Высшего административного суда создается административное отделение в Верховном суде общей юрисдикции. Данная система организации судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти учреждена в Венгерской Республике, в Латвийской Республике, в Республике Молдова, в Словацкой Республике, в Эстонской Республики.

Следует также заметить, что в Российской Федерации, а также в большинстве государств Центральной и Восточной Европы полномочиями контролировать конституционность (а значит, и соблюдение прав и свобод человека и гражданина) правовых актов высших органов исполнительной власти наделены и конституционные суды. Однако Конституционный Суд занимает особое место в системе органов судебной власти как высший судебный орган, имеющий очень узкую юрисдикцию – осуществление судебного конституционного контроля. При этом, только в Венгрии, Польше и Словении гражданин может обжаловать нормативный правовой акт

высшего органа исполнительной власти в судебный орган конституционного контроля, в Конституционный Трибунал Польской Республики также может быть обжалован нормативный правовой акт центрального органа исполнительной власти (министерства). Данное обстоятельство значительно ограничивает правозащитные полномочия конституционных судов в сфере исполнительной власти.

4. В развитии системы защиты прав и свобод человека и гражданина в государствах Центральной и Восточной Европы в системе исполнительной власти прослеживаются следующие тенденции:

а) развитие законодательства, учреждающего институт судебной защиты прав и свобод человека и гражданина от нарушений их органами исполнительной власти, осуществляется параллельно с развитием законодательства, закрепляющего несудебные формы такой защиты;

б) ряде государств Центральной и Восточной Европы (Литва, Молдова, Чехия, Эстония) в судебные процедуры внедряются отдельные элементы, присущие несудебным процедурам – такие как процедура досудебного рассмотрения заявлений о нарушении прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти, в том числе, урегулирование конфликта через посредничество;

в) в законодательстве о судостроительстве наблюдается постепенный переход от «административной специализации» судей к созданию административных судов, убедительным примером проявления данной тенденции является развитие законодательства Эстонии о судебной системе.

Законодательство Российской Федерации, закрепляющее структуру судебной системы России, а также порядок

рассмотрения судами дел, вытекающих из публичных правоотношений, развивается не столь однозначно. Проект Федерального конституционного закона «Об административных судах», внесенный в Государственную Думу в 2000 г. Верховным Судом Российской Федерации так и не был принят, отсутствует и специализация судей на рассмотрении административных дел. Вместе с тем, опыт государств Центральной и Восточной Европы показывает, что даже введение административной специализации судей в судах общей юрисдикции способствует обеспечению законности и обоснованности судебных решений по делам, вытекающим из административных правоотношений, и, в конечном итоге, повышению эффективности судебной защиты прав и свобод человека и гражданина от нарушений их органами и должностными лицами исполнительной власти.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования авторы пришли к следующим выводам.

1. Деятельность органов исполнительной власти в сфере органов исполнительной власти может быть охарактеризована как правообеспечительная, т.е. направленная на создание условий беспрепятственной реализации основных прав и свобод человека и гражданина, а также непосредственное осуществление прав и свобод. При этом в конституциях Российской Федерации, а также государств Центральной и Восточной Европы установлены границы усмотрения органов исполнительной власти в сфере прав и свобод человека и гражданина (посредством закрепления приоритета законодательного регулирования и ограничения основных прав и свобод человека и гражданина).

Направлениями деятельности высших органов исполнительной власти (правительств, кабинетов или советов министров) являются выработка государственной политики государственной политики в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также участие в установлении юридических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина посредством права законодательной инициативы. Направлениями деятельности центральных отраслевых органов исполнительной власти (министерств) являются участие в реализации государственной политики государственной политики в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина, что предполагает создание и развитие на территории государства общих гарантий (экономических и социальных условий) наиболее полной реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, а

также участие в установлении юридических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина посредством издания подзаконных нормативных правовых актов, определяющих порядок реализации законов, регулирующих права и свободы человека и гражданина. В ряде государств (Республика Беларусь, Республика Болгарии, Республика Молдова, Украина) на министерства возложена обязанность непосредственное осуществление конституционных прав и свобод человека и гражданина путем оказания гражданам государственных услуг. В Российской Федерации, также как и в большинстве государств Центральной и Восточной Европы непосредственное осуществление конституционных прав и свобод человека и гражданина путем оказания гражданам государственных услуг возложено на органы исполнительной власти или иные институты публичной администрации, учрежденных правительством и находящихся в ведении соответствующих министерств, которые надзирают за их деятельностью.

2. К конституционным основам защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти положения относятся положения Конституции Российской Федерации 1993 г., а также конституций государств Центральной и Восточной Европы, определяющих сущность защиты основных прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти. Во-первых, это конституционные нормы, закрепляющие основную обязанность государства защищать права и свободы человека и гражданина (Беларусь, Латвия, Молдова, Польша, Россия, Словения, Хорватия), либо основное право человека и гражданина прибегнуть к защите государства. При этом, конституционные акты Венгрии,

Македонии, Молдовы, Румынии, Словакии, Словении, Украины и Чехии специально закрепляют возможность защиты прав и свобод от нарушений со стороны органов исполнительной власти. Необходимо отметить, что данные возможности были закреплены еще в конституциях социалистических государств (ст. 58 Конституции СССР 1977 г., ст. 86 Конституции ПНР 1952 г. (в ред. 1972 г.), ст. 29 Конституции ЧССР 1960 г. (в ред. 1968 г.), ч. 1 ст. 180 и ч. 2 ст. 203 Конституции СФРЮ 1974 г.), однако реальный характер приобрели лишь в результате конституционных реформ конца 80-х – начала 90-х гг. XX в. Во-вторых, к конституционным основам защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти относятся нормы Конституции Российской Федерации и конституций государств Центральной и Восточной Европы, закрепляющие основы конституционного строя, в первую очередь, конституционные принципы правового, демократического и социального государства. Положения о правовом и демократическом характере государства закреплены в конституциях всех государств Центральной и Восточной Европы в практически тождественных формулировках. Принцип социального государства прямо закреплен в Конституции Российской Федерации, конституциях Македонии, Словакии, Словении, Хорватии; конституции Венгрии и Польши устанавливают социальный характер экономики, в конституциях иных государств данный принцип прямо не закреплен, но может быть сформулирован посредством толкования конституционных норм об общих принципах организации государства, а также конституционных норм, закрепляющих социальные права человека и гражданина. Конституционное закрепление принципов правового, демократического

и социального государства, а также реализация данных принципов в практике государственного строительства Российской Федерации и государств Центральной и Восточной Европы, предполагает ограничение усмотрения органов государственной (в том числе исполнительной) власти международными и национальными стандартами в сфере прав и свобод человека и гражданина, построение системы органов государственной власти на основе принципов народовластия и разделения властей, а также установление полномочия органов законодательной и судебной власти по контролю деятельности правительства и иных органов исполнительной власти, создает условия эффективной защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти. К конституционным основам защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти относятся также положения Конституции Российской Федерации, а также государств Центральной и Восточной Европы, закрепляющие общие принципы защиты прав и свобод человека и гражданина, которые реализуются при осуществлении предупреждения и пресечения нарушений прав и свобод человека и гражданина, а также восстановлении прав и свобод, нарушенных в деятельности органов исполнительной власти. К данным принципам относится признание достоинства человека и гражданина, справедливость защиты прав и свобод человека и гражданина, равенство защиты и запрет дискриминации, а также гарантированность защиты.

3. Изучение опыта конституционных реформ в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы позволило выявить ряд факторов, общих для государств Центральной и Восточной Европы, которые повлияли

на развитие конституционных основ защиты прав и свобод человека и гражданина, в том числе, в сфере исполнительной власти. К ним следует отнести: а) демократизацию государственно-политического режима в государствах Центральной и Восточной Европы; б) влияние международных организаций, установивших международные стандарты защиты прав и свобод человека и гражданина, а также последовательно добивающиеся их реализации в национальном законодательстве государств Центральной и Восточной Европы; в) деятельность международных и национальных неправительственных правозащитных организаций. Указанные общие факторы способствовали формированию в государствах Центральной и Восточной Европы практически тождественных подходов к основам защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти, а также их закреплению в новых «демократических» конституциях.

Особое место судебной защиты в системе государственных средств защиты прав и свобод человека и гражданина обусловлено особой природой судебной власти. Применительно к защите прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти большее значение имеет институт судебного контроля за деятельностью исполнительной власти, который осуществляется посредством рассмотрения судами жалоб на правовые акты, а также бездействие органов исполнительной власти, нарушающие права и свободы человека и гражданина. Он осуществляется судами общей юрисдикции (в Венгерской Республике, в Российской Федерации, в Словацкой Республике), или специализированными административными судами (в Республике Болгарии, в Литовской Республике, в Польской Республике, в Чеш-

ской Республике, в Украине, в Эстонской Республике), а также конституционными судами (в Словацкой Республике, в Украине – по заявлению Уполномоченного Верховной Рады по правам человека) и Конституционным Трибуналом Польской Республики.

Особенностью национальных систем защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти в полупрезидентских республиках (Республика Беларусь, Российская Федерация, Украина) является включение в их структуру института президентуры. Место Главы государства в национальной правозащитной системе как гаранта прав и свобод человека и гражданина обусловлено подотчетностью ему Правительства (Кабинета Министров) как высшего органа исполнительной власти. Это приводит к тому, что Глава государства в этих странах становится центром конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти. Зарубежные ученые отмечают, что президенты Польши и Чехии в начале 90-х гг. XX в. также осуществляли правозащитную деятельность в сфере исполнительной власти, что было обусловлено необходимостью принятия оперативных мер реагирования по предупреждению нарушений прав и свобод человека и гражданина. Однако общей тенденцией является изменение «вектора» деятельности президента в направлении от осуществления контроля за деятельностью исполнительной власти к координации деятельности государственных правозащитных институтов, а также содействие развитию контроля деятельности исполнительной власти со стороны институтов гражданского общества.

Анализ полномочий парламентов государств Центральной и Восточной Европы по контролю за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в деятельности исполнительной власти показывает, что в парламентских и большинстве президентско-парламентских республик (за исключением Беларуси, России и Украины) «центром» системы государственной защиты прав и свобод человека и гражданина являются парламент, а точнее, его специализированные правозащитные органы (омбудсмены общей и специальной компетенции).

Исследование норм конституций государств Центральной и Восточной Европы, закрепляющих полномочия высших органов исполнительной власти по контролю соблюдения прав и свобод человека и гражданина в деятельности нижестоящих органов исполнительной власти позволило сделать вывод о том, что институт внутрисистемного административного контроля является элементом системы защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти. Выявлены следующие виды такого контроля – внутрисистемный контроль, осуществляемый правительством и иными органами исполнительной власти по собственной инициативе, контроля, осуществляемого в форме участия граждан в административных производствах в качестве стороны, а также иницируемой гражданами процедуры административного обжалования (рассмотрения административных споров). Тенденцией развития законодательства в данной сфере является расширение перечня несудебных форм контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти, иницируемых

гражданами позволит сблизить органы исполнительной власти с обществом.

Наделение прокуратуры полномочиями по осуществлению надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти как исключение из общего правила закреплено в конституциях Венгерской Республики (§ 51), Румынии (ст. 130), Словацкой Республики (ст. 149), Украины (ст. 121), а также Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 1 июля 2010 г.) "О прокуратуре Российской Федерации" (ч. 2 ст. 1). В ходе конституционных реформ конца 80-х – начала 90-х гг. XX в. были значительно сокращены надзорные полномочия прокуратуры, в частности, прокуратура в Республике Болгарии и в Польской Республике утратила полномочия по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Обязательным элементом системы защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти в государствах Центральной и Восточной Европы является контроль институтов гражданского общества за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти.

Проведенное исследование позволило предложить общую для государств Центральной и Восточной Европы модель организации системы защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти, построенную в соответствии с конституционными принципами демократического государства, а также разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. Данная модель предполагает обязательное включение следующих институциональных элементов: а) институт парламентского контроля



соблюдения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти; б) институт внутрисистемного административного контроля соблюдения прав и свобод человека и гражданина; в) институт судебного контроля соблюдения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти. Вместе с тем, национальная система защиты прав и свобод человека и гражданина в конкретном государстве может иметь определенную специфику, обусловленную традициями государственного строительства.

4. Выявлены общие тенденции развития национальных конституционных систем защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти: а) унификация институциональной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти, приведение ее структуры в целом и отдельных ее элементов в соответствие с международными стандартами защиты прав и свобод человека и гражданина; б) децентрализация институциональной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти, направленная на «приближение» правозащитных институтов к каждому человеку и гражданину как непосредственному носителю прав и свобод; в) упрощение доступа к государственно-правовым институтам защиты прав и свобод человека и гражданина.

5. Общей чертой для всех государств Центральной и Восточной Европы является то, что основную нагрузку правозащитной деятельности в сфере функционирования средних и низших структур исполнительной власти осуществляет омбудсман (Уполномоченный по правам человека, парламентский адвокат). Национальные особенности моделей

парламентского контроля обусловлены моделью организации омбудсмана, избранной в конкретном государстве, и, соответственно, формами его взаимодействия с парламентом.

Есть основания утверждать, что общими тенденциями развития данного института в государствах Центральной и Восточной Европы являются: а) расширение сферы их полномочий, предполагающее включение в сферу контроля соблюдения прав и свобод человека и гражданина не только государственными органами исполнительной власти, но и государственными и негосударственными учреждениями и организациями, оказывающими государственные услуги гражданам; б) «специализация» института омбудсмана, предполагающая учреждение наряду с омбудсманом «общей компетенции» институтов парламентского контроля соблюдения в деятельности исполнительной власти прав наиболее уязвимых слоев населения или содействие осуществлению наиболее уязвимых групп основных прав.

5. 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. Порядок рассмотрения таких обращений органами исполнительной власти урегулирован законодательством об административных процедурах. Вместе с тем, в Российской Федерации, а также в Республике Молдова и Украине отсутствуют законы, закрепляющие порядок рассмотрения органами исполнительной власти заяв-

лений, жалоб и иных обращений граждан, поданных в защиту их прав и законных интересов. Данный пробел отчасти восполняется законодательством о порядке рассмотрения обращений граждан, а в Российской Федерации в порядке подзаконного правотворчества – посредством принятия административных регламентов, устанавливающих порядок осуществления органами исполнительной власти отдельных государственных функций. Однако в современных условиях необходим закон, объектом регулирования которого должны быть общественные отношения, возникающие между органом публичного управления и гражданином в процессе реализации прав и законных интересов граждан, а также их защиты от нарушений со стороны властных структур. В этой связи задача по кодификации российского законодательства, закрепляющего права граждан, обратившихся в органы государственной власти или местного самоуправления за реализацией или защитой конституционных прав и свобод, стоит достаточно остро.

Одной из общепризнанных целей административного производства является обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти. Реализация данной цели 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,

который позволяет оперативно разрешить обращение гражданина. Задача данных принципов заключается в установлении единого нормативного стандарта, устраняющего возможность 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, также как и орган исполнительной власти. Признание гражданина стороной административной процедуры является значительным шагом в развитии административной правосубъектности человека и гражданина 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 оконча-

ния осуществления административной процедуры;  
з) обжаловать принятые административные решения.

6. 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 восстановлением прав и свобод человека и гражданина, нарушенных правовыми актами (бездействием) органов исполнительной власти. Наибольшее распространение в Российской Федерации, также как и в государствах Центральной и Восточной Европы получил институт внутриведомственного обжалования. Однако данный институт, несмотря на ряд положительных моментов – простая и гибкая процедура, позволяющая добиться более скорого и менее дорогостоящего урегулирования; разрешения споров с привлечением экспертов; разрешение споров в соответствии с принципами справедливости, а не просто на основании безусловного соблюдения действующих правовых норм – имеет и ряд отрицательных – недостаточная открытость подзаконных норм и процедур рассмотрения жалоб, ответы «не по существу», затягивание сроков, переадресовка жалоб тем, на кого такие жалобы поступили, «защита чести мундира» вышестоящими инстанциями.

7. 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 демократи-

ческой 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.

7. Институт судебной защиты занимает особое «финальное» место в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти, которое обусловлено специфической социальной и юридической природой органов судебной власти. Судебная защита осуществляется только при наличии правового спора в качестве основания для начала судопроизводства, при этом, в соответствии п.1 Рекомендации Комитета Министров Совета Европы

Rec(2004)20 о судебном контроле административных действий, предметом рассмотрения в суде должны быть любые акты органов исполнительной власти, как нормативного, так и индивидуального характера, а также их бездействие.

Эффективность судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти также обеспечивается тем, что она осуществляется в рамках, установленных принципами и нормами судопроизводства. Вместе с тем, реализация данных принципов при осуществлении судебной защиты прав и свобод человека и гражданина от нарушений в деятельности органов исполнительной власти имеет свои особенности: а) доводы, используемые заявителем для обоснования своих требований, должны иметь характер правовых аргументов. Однако в законодательстве Болгарии и Украины непосредственно закреплена обязанность суда принять к рассмотрению заявление о нарушении прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти, даже если общественные отношения, ставшие предметом рассмотрения, непосредственно не урегулированы конкретной нормой права; б) принцип состязательности и равноправия сторон при рассмотрении судами заявлений о защите прав и свобод граждан, нарушенных действиями органов исполнительной власти, имеет определенные ограничения, обусловленные необходимостью защиты прав гражданина как «слабой» в материально-правовом смысле стороны по отношению к органу исполнительной власти; в) определенным исключением из принципов гласности и устности судебного разбирательства является допущение в законодательстве Латвии, Польши, Чехии, Эстонии письменного судопроизводства при рассмотрении дел о защите прав

и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти; г) принцип обязательности судебного решения предполагает, с одной стороны, наличие у суда полномочий отменить незаконный правовой акт (в Болгарии, Латвии, Литве, Македонии, Молдове, Польше, Украине, Чехии, Эстонии) или признать его недействующим со дня его принятия (России); обязать орган исполнительной власти принять решение, реализующее права и законные интересы заявителя (в Латвии, Литве, Молдове, России, Украине, Эстонии), с другой стороны, исполнение судебного решения, принятого в защиту прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти, обеспечивается полномочием суда после принятия заявления к рассмотрению запретить или приостановить исполнение решения, обжалованного в судебном порядке (в законодательстве Беларуси, Болгарии, Латвии, Литвы, Македонии, Молдовы, Польши, Украины, Чехии, Эстонии).

Конкретные организационные модели судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в государствах Центральной и Восточной Европы обусловлены особенностями национальных правовых систем конкретных государств, а также особенностями реализации в данных государствах принципа разделения властей: а) модель «множественной» юрисдикции, отличительной особенностью которой является наличие наряду с судами общей юрисдикции судов, имеющих специальную юрисдикцию – Конституционного Суда, а также административных судов (в Болгарии, в Литве, в Македонии, в Польше, в Хорватии, в Чехии, в Украине); б) модель единой юрисдикции со специализированным административным судопроизводством примечательна тем, что какие-либо специализированные административные суды или админи-



стративные отделения в общих судах отсутствуют, контроль осуществляется судом общей юрисдикции, однако, по правилам административного судопроизводства (в Беларуси и в Российской Федерации); в) модель организационной специализации внутри общих судов выделяются административные коллегии вместо самостоятельной системы административных судов (в Венгрии, в Латвии, в Молдове, в Словакии, в Эстонии). Следует также заметить, что в Российской Федерации, а также в большинстве государств Центральной и Восточной Европы полномочиями контролировать конституционность (а значит, и соблюдение прав и свобод человека и гражданина) правовых актов высших органов исполнительной власти наделены и конституционные суды. Однако, только в Венгрии, Польше и Словении гражданин может обжаловать нормативный правовой акт высшего органа исполнительной власти в судебный орган конституционного контроля, в Конституционный Трибунал Польской Республики также может быть обжалован нормативный правовой акт центрального органа исполнительной власти (министерства). Данное обстоятельство значительно ограничивает правозащитные полномочия конституционных судов в сфере исполнительной власти.

В развитии системы защиты прав и свобод человека и гражданина в государствах Центральной и Восточной Европы в системе исполнительной власти прослеживаются следующие тенденции: а) развитие законодательства, учреждающего институт судебной защиты прав и свобод человека и гражданина от нарушений их органами исполнительной власти, осуществляется параллельно с развитием законодательства, закрепляющего несудебные формы такой защиты;

б) ряде государств Центральной и Восточной Европы (Литва, Молдова, Чехия, Эстония) в судебные процедуры внедряются отдельные элементы, присущие несудебным процедурам – такие как процедура досудебного рассмотрения заявлений о нарушении прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов исполнительной власти, в том числе, урегулирование конфликта через посредничество; в) в законодательстве о судоустройстве наблюдается постепенный переход от «административной специализации» судей к созданию административных судов, убедительным примером проявления данной тенденции является развитие законодательства Эстонии о судебной системе.

Законодательство Российской Федерации, закрепляющее структуру судебной системы России, а также порядок рассмотрения судами дел, вытекающих из публичных правоотношений, развивается не столь однозначно. Проект Федерального конституционного закона «Об административных судах», внесенный в Государственную Думу в 2000 г. Верховным Судом Российской Федерации не был принят, отсутствует и специализация судей на рассмотрении административных дел. Вместе с тем, опыт государств Центральной и Восточной Европы показывает, что даже введение административной специализации судей в судах общей юрисдикции способствует обеспечению законности и обоснованности судебных решений по делам, вытекающим из административных правоотношений, и, в конечном итоге, повышению эффективности судебной защиты прав и свобод человека и гражданина от нарушений их органами и должностными лицами исполнительной власти.

**Марина Васильевна Мархгейм  
Олег Николаевич Полухин  
Олеся Олеговна Товстуха**

**ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА  
И ГРАЖДАНИНА В СФЕРЕ  
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ:  
ОПЫТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ГОСУДАРСТВ  
ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ**

монография

Подписано в печать 10.12.2011 г.

Формат 60x84 1/16. Объем 18,25 п.л. Гарнитура Arial.

Печать офсетная. Бумага Офсетная 80 г/м<sup>2</sup>. Тираж 100 экз.

---

**Издательство «Ростиздат»**

Почтовый адрес: 344010, г. Ростов-на-Дону,

ул. Красноармейская, д. 23.

Тел./факс 8(863) 2-32-37-87.

---

**Отпечатано в типографии «КОНСТАНТА»**

г. Белгород, ул. Менделеева, 6. Тел./факс (4722) 300-720.