**Институт государства и права РАН**

***Хаманева Наталия Юрьевна***

**ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН
В СФЕРЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*****'* **Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук**

**Москва**

1997 г.

Введение 3

Глава I. Теоретические проблемы защиты прав и свобод граждан в

сфере исполнительной власти 18

§ 1. Основные черты административно-правового статуса

гражданина 18

§ 2. Общая характеристика способов защиты прав и свобод

граждан в сфере исполнительной власти 32

§ 3. Понятие и классификация видов обращения граждан в

государственные органы 73

§ 4. Теоретические проблемы административно-правового

спора 91

[Глава П. Контроль омбудсмена в сфере защиты прав и свобод граж­дан 102](#bookmark4)

§ 1. Зарубежный опыт развития института омбудсмена .... 102 § 2. Специфика правового статуса Уполномоченного по правам человека в России и проблемы законодательного ре­гулирования его деятельности 135

Глава Ш. Судебный контроль за реализацией прав и свобод граждан

в сфере исполнительной власти 172

§ 1. История становления и развития института судебного

обжалования действий администрации 172

§ 2. Административная юстиция как механизм защиты прав и свобод граждан. Проблемы развития и законодательного регулирования института административной юстиции в

России 190

§ 3. Защита Конституционным Судом Российской Федера­ции прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти . 220 § 4. Полномочия судов общей юрисдикции в сфере защиты прав и свобод граждан от неправомерных действий органов исполнительной власти, государственных служащих, долж­ностных лиц 236

§ 5. Полномочия арбитражных судов в сфере защиты прав и свобод граждан от неправомерных действий органов ис­полнительной власти и их должностных лиц 270

Глава IV. Административный порядок рассмотрения жалоб граждан

и проблемы его законодательного регулирования 278

§ 1. Понятие и принципы производства по рассмотрению

жалоб граждан 278

§ 2. Проблемы обеспечения законности и обоснованности принятия решений органами исполнительной власти, их

должностными лицами по жалобам граждан 294

§ 3. Ответственность органов исполнительной власти, госу­дарственных служащих, должностных лиц за нарушения прав и свобод граждан, допущенных в ходе рассмотрения

их жалоб 326

[Заключение 333](#bookmark8)

[Список литературы 340](#bookmark9)

Актуальность исследования. Необходимым условием нормального развития и функционирования любого демократического правового го­сударства является неуклонное исполнение законов, дальнейшее укреп­ление гарантий прав и свобод граждан, охрана этих прав от различных нарушений. Формирование правового государства есть в первую очередь утверждение принципа верховенства закона и строгого его соблюдения в обществе всеми без исключения государственными органами, должност­ными лицами, гражданами и т.д. Создание демократического общества предполагает расширение круга прав и свобод человека, наполнение их богатым содержанием, подкрепление их прочной системой гарантий: экономических, политических, организационных и правовых.

В Послании Президента Российской Федерации по национальной безопасности (1996 год) подчеркнуто, что Россия окончательно станет правовым государством, когда власть в своих решениях и действиях будет связана правом и в то же время сможет эффективно гарантировать безот­казное действие права. Основа правового государства уже есть, и плоды этого ощутимы. Конституция России закрепила ряд незыблемых принци­пов, обеспечивающих правовую основу государственности, — разделе­ние властей, прямое действие норм и принципов Конституции, презумп­цию невиновности, права человека как высшую ценность, а также соот­ветствующую этим принципам систему государственной власти.

Каждодневно граждане вступают в отношения с различными госу­дарственными органами. Весьма многообразны подобные отношения граждан и в сфере исполнительной власти. Роль этой ветви власти в обеспечении надлежащего функционирования института прав человека достаточно велика по объему и значению. Одним из направлений дея­тельности исполнительной власти является создание необходимых усло­вий реализации прав и свобод гражданина, а также осуществление функ­ций зашиты этих прав.

Отношения гражданина с органами исполнительной власти можно рассматривать с различных позиций. Большой интерес представляют те связи между гражданином и администрацией, которые выходят за рамки позитивных и возникают тогда, когда человек считает, что его права

з

нарушены и обращается за их защитой, используя различные правовые возможности.

Конституционные нормы закрепляют обязанность государства и его органов в деле охраны прав личности. В то же время такое государствен­ное «участие» не исключает и самостоятельных активных действий инди­вида, что позволяет значительно расширить возможности гражданина по отстаиванию своих интересов.

Важная роль в этом плане принадлежит закрепленному в Конститу­ции РФ праву граждан на подачу различного рода обращений, и в част­ности жалобы, которая одновременно является и правом, и способом защиты других прав, т.е. выступает в роли организационно-правовой гарантии прав и свобод личности. Используя это право, гражданин имеет возможность обратиться к широкому кругу различных органов всех вет­вей власти. Однако, несмотря на существование в нашей стране разнооб­разных каналов обжалования, наличие арсенала способов охраны прав индивида, юридическая незащищенность личности перед различными ведомствами, учреждениями, чиновниками и государством вообще — факт очевидный. Права гражданина, достаточно широко декларирован­ные Конституцией, не ограждают его в должной степени надежно от административного произвола и несправедливости. Это происходит не­смотря на то, что имеются соответствующие правовые рычаги, чтобы противостоять бюрократической машине, которая по закону или на ос­новании огромного числа подзаконных актов наделена очень большими полномочиями.

Практика показала, что за короткий срок с момента принятия Кон­ституции РФ 1993 года просто невозможно создать стройную правовую систему, обеспеченную, с одной стороны, качественными и не противо­речащими друг другу нормативно-правовыми актами, а с другой — эф­фективными правоохранительными институтами. Происходящие в на­стоящее время в стране перемены, связанные с активизацией демократи­ческих процессов, укреплением законности и правопорядка, усилением правового положения личности, настоятельно требуют разрушить такую систему отношений между аппаратом и гражданином, при которой пос­ледний выступает в роли просителя даже тогда, когда речь идет об удов­летворении его бесспорных прав и законных интересов. Для достижения этих целей необходимо модернизирование уже имеющихся и внедрение новых правовых механизмов защиты прав личности.

При решении поставленных задач важную роль играет изучение по­зитивного исторического опьгга нашего государства. Большую помощь может оказать исследование практики других стран, то положительное, что применимо не только в условиях конкретной страны, но и те обозна­чившиеся тенденции, которые раздвигают национальные границы и при­обретают мировое звучание. Сравнительный анализ достижений науки и практики позволяет выявить наиболее интересные решения тех или иных правовых проблем, создает основу для творческого подхода к оценке национального и зарубежного опьгга в деле защиты прав граждан в сфере управления.

В России только началось строительство правового государства, яв­ляющегося практическим инструментом обеспечения и зашиты свободы, чести и достоинства человека, средством борьбы с негативными тенден­циями в работе властных структур. Прежде всего надо сосредоточить усилия на восстановлении уважения к праву, на утверждении принципов законности, соблюдении прав личности.

Отношение государства, его структур к правам человека является ярким показателем природы существующего политического строя. И пока права человека не на бумаге, а на деле не обретут приоритет, не станут высшей ценностью, не будут выступать ограничителем всевластия государства, общество не может быть охарактеризовано как демократи­ческое, а государство — правовое[[1]](#footnote-1). Для реализации этих задач нужно безотлагательно начать процесс, связанный с разработкой системы пра­вовых актов, затрагивающих вопросы охраны прав граждан в деятельнос­ти исполнительной власти. Именно в ее сфере на сегодняшний день наиболее часто нарушаются права гражданина. Очевидно, что несовер­шенство нормативной основы статуса личности в сфере защиты прав и законных интересов от неправомерных действий (бездействия), реше­ний органов государственного управления, обусловленное недостаточ­ной проработкой соответствующих теоретических и прикладных вопро­сов, отсутствие четкого процессуального законодательства и т.д. в конеч­ном итоге приводит к низкой эффективности защитных средств, при­нижению роли гражданина, превращению его в зависимую, а не в равную сторону в административно-правовом споре, наделенную комплексом прав и обязанностей, а также арсеналом действенных гарантий, необхо­димых для его защиты.

В этой связи возникает потребность в создании новых механизмов на базе современного законодательства, а также необходимость усовершен­ствования уже действующих и оправдавших себя на практике способов, позволяющих человеку незамедлительно и эффективно защищать свои права и интересы, нарушенные различными властными структурами.

Решение конкретных задач повышения эффективности форм и ме­тодов защиты прав граждан в сфере исполнительной власти требует детального исследования как в теоретическом, так и в практическом плане проблем развития и модернизации способов правовой защиты, определения и нормативного закрепления административно-правового статуса гражданина на базе совершенствования не только норм мате­риального права, но и развития административно-процессуального нор­мотворчества.

Вопросам статуса гражданина, защиты прав и свобод граждан по­священо большое количество работ по общей теории права, конститу­ционного права, международного права. По этим проблемам писали: С.С. Алексеев, С.В. Боботов, Т.А. Васильева, Н.В. Витрук, Л.Д. Воево­дин, Ю.А. Дмитриев, Д.Л. Златопольский, В.А. Карташкин, А.Е. Козлов, Н.С. Колесова, Н.С. Крылова, И.А. Ледях, Е.А. Лукашева, Н.С. Малеин, Н.И. Матузов, Э.И. Мачульский, В.И. Новоселов, В.А. Патюлин, И.М. Степанов, Б.А. Страшун, Б.Н. Топорнин, В.А. Туманов, Р.О. Хал- фина, В.Е. Чиркин, В.М. Чхиквадзе, Ю.Л. Шульженко, Ю.А. Юдин, Ц.А. Ямпольская и другие авторы.

Темы защиты прав граждан в сфере исполнительной власти, институ­та обращений граждан, административного и судебного порядка разре­шения жалоб, процессуальных аспектов этой проблемы звучали в трудах представителей различных отраслей права. В своих работах ученые рас-

сматривали с разной степенью детализации отдельные вопросы, касаю­щиеся способов и методов осуществления гражданином его права на защиту от нарушений в сфере государственного управления.

Данная тематика нашла отражение в трудах видных ученых, занима­ющихся административным правом, гражданско-процессуальным пра­вом, уголовно-процессуальным правом и другими отраслями права. Эти вопросы освещены в работах С.Н. Абрамова, И.А. Азовкина, А.П. Але­хина, Ю.Н. Алистратова, Д.Н. Бахраха, С.Г. Березовской, В.В. Бойцовой, А.Т.Боннера, Т.А. Бочковой, С.Н. Братуся, Л.А. Ванеевой, Р.Д. Геворкя­на, Е.В. Додина, М.Д. Загряцкова, М.В. Карасевой, В.Т. Квиткина, А.Д. Клейнмана, В.Л. Кобалевского, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева,

1. И. Кудряшовой, Н.П. Курцева, Б.М. Лазарева, В.В. Лаптева, Л.Ф. Лес- ницкой, В.А. Лории, А.Е. Лунева, В.В. Малькова, А.А. Мельникова,

Э.М. Мурадьяна, Г.И. Никерова, Л.А. Николаевой, С.Г. Николаевой, Г.Е. Петухова, А.С. Пиголкина, Л.Л. Попова, М.В. Пучковой, В.И. Рем- нева, Ю.А. Розенбаума, В.М. Савицкого, В.В. Сажиной, Н.Г. Салищевой,

1. И. Смолярчука, В.Д. Сорокина, С.С. Строговича, С.С. Студеникина, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, Г.А. Туманова, Д.М. Чечота, А.П. Шергина, В.И. Шишкина, Е.В. Шориной, В.А. Юсупова, А.Ю. Яки­мова, О.М. Якубы и других ученых.

Исследованием проблемы института омбудсмена занимались такие ученые, как А.С. Автономов, В.В. Бойцова, Т.А. Васильева, И.С. Власов,

О.В. Воробьев, В.Гладышев, Н.М. Касаткина, Н.С. Колесова, И.А. Ледях, Е.А. Лукашева, И.А. Мелик-Дадаев, М.А. Никифорова, Н.Ю. Трещетен- кова, Ю. Шемшученко и другие юристы.

Вопросы защиты прав граждан в сфере исполнительной власти при­влекали внимание многих ученых западных стран. Так, А.Ангелов, Л.Бар, Е.Бафия, В.Баяки, Е.Борковский, Г.Брэбан, С.Говедаров, В.Давидович, И.Дерменджиев, К.Лазаров, И.Лентовский, М.Лессаж, Ф.Люшер, К.Марек, С.Попович, Д.Роуат, В.Розен, С.Розмарин, Д.Русу, И.Сабо, И.Скала, П.Стайнов, Ж.Смалев, Е.Старосьцяк, Ф.Стэси, Ф.Толди, Д.Уилсон, Р.Уолкер, А.Филипович, Ю.Хрусанов, В.Хутта, Г.Шарвен и другие ученые-юристы изучали эти проблемы.

Однако до настоящего времени отсутствуют монографические рабо­ты, посвященные глубокому комплексному анализу существующих форм

и методов защиты прав и свобод граждан, нарушенных в сфере функци­онирования исполнительной власти, проблемам административно-пра­вового спора, исследованию особого административно-правового стату­са гражданина в этой сфере общественных отношений, проведенные с использованием элементов метода сравнительного правоведения. Дума­ется, что теоретическое осмысление данной проблемы будет способство­вать не только развитию административного права, но и решению неко­торых общетеоретических проблем, а также поможет наметить конкрет­ные направления дальнейшего совершенствования законодательства Российской Федерации, связанного с защитой прав человека и граждани­на в сфере исполнительной власти.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся при осуществлении гражда­нином принадлежащего ему права на защиту от неправомерных дейст­вий, решений органов исполнительной власти, а также процесс реализа­ции этого права, подкрепленный как материальными, так и процессуаль­ными правовыми нормами.

Предмет исследования — научный анализ административно-право­вого статуса гражданина в сфере защиты его прав и свобод, методов и правовых форм этой защиты, концептуальная сущность права граж­данина на подачу обращения, многоаспектность института права жа­лобы, роль жалобы в сфере исполнительной власти как основание воз­никновения административного спора.

Цели и задачи исследования. Целью настоящего исследования явля­ется изучение существующих в мировой практике способов защиты прав граждан, нарушенных незаконными действиями (решениями) органов исполнительной власти, проблем законодательного закрепления форм, методов и гарантий защиты, а также теоретических вопросов реализации административно-правового статуса граждан в этой сфере, нормативного и организационного обеспечения права граждан на подачу обращений.

В связи с этим в диссертации решаются следующие задачи:

1. Постановка теоретических проблем административно-правового статуса граждан в сфере защиты их прав и свобод.
2. Исследование теоретических вопросов административно-правово­го спора как разновидности юридического конфликта.
3. Анализ правовых форм и методов защиты прав граждан, нарушен­ных в сфере функционирования исполнительной власти, их взаимодейст­вие, сравнительные характеристики, этапы становления.
4. Выявление направлений развития механизмов защиты прав граж­дан, позитивных и негативных факторов, оказывающих непосредствен­ное влияние на процесс реализации права.. гражданина на защиту.
5. Исследование концептуальной сущности права граждан на подачу обращений в органы государственной власти. Анализ понятий и право­вого статуса различных видов обращений. Предложения по совершенст­вованию законодательства об обращениях граждан.
6. Исследование социально-правовой сущности института права жа­лобы граждан в сфере исполнительной власти.
7. Формулирование предложений по созданию оптимальной модели системы административной юстиции в России.
8. Выявление специфики правового статуса Уполномоченного по правам челоека в РФ. Внесение предложений о совершенствовании ин­ститута Уполномоченного по правам человека в РФ, отвечающих совре­менной российской действительности.

Методология и методы исследования. Методологической основой диссертационного исследования является система философских знаний, формулирующих основные требования к научным теориям, к определе­нию сущности исследуемых явлений общественной жизни.

Автором изучена общетеоретическая и специальная литература, в том числе труды по проблемам конституционного права, административ­ного права, гражданского права, уголовного права, гражданского про­цессуального права. Ключевое значение для раскрытия темы имели пра­вовые методы исследования. Прежде всего это формально-юридический метод, заключающийся в анализе Конституции, законов, иных норматив­но-правовых актов. Такой подход дал возможность показать отношение государства к охране и защите прав граждан в сфере функционирования исполнительной власти.

Автором было исследовано законодательство западных стран в этой области. Большое внимание в работе уделено изучению теоретических аспектов рассматриваемой темы, так как именно в отечественной и зарубежных теориях наиболее полно представлена и разработана про­блематика правовой защиты прав граждан. В работе широко исполь­зован метод сравнительного правоведения. С его помощью показано, с одной стороны, то общее, что характерно для форм и методов защиты прав и свобод граждан, нарушенных в результате деятельности испол­нительной власти, а с другой стороны, специфика защитных механизмов в России, а также в ряде других стран.

Применение данного метода позволило решить еще один важный вопрос — выявить сущность и основные тенденции развития института права жалобы граждан, идентифицировать проблемы его законодатель­ного регулирования.



При написании работы автор прибегнул к историко-правовому ме­тоду. Это один из основополагающих методов познания, без которого невозможно провести четкий, объективный анализ ни одного общест­венного явления. Применительно к теме исследования на основе этого метода показано становление и развитие института судебного контроля, института омбудсмена, органов административной юстиции, конститу­ционного контроля.



В диссертации использован статистический метод. Проанализиро­ваны статистические данные, демонстрирующие характер, тематику и количество обращений, поступающих Президенту РФ, в Правительство РФ, Государственную Думу Федерального Собрания РФ, в судебные органы, органы прокуратуры. .



Автор применил институциональный метод исследования. На его основе было выявлено своеобразие способов и правовых форм защиты прав граждан; социально-правовое значение института права жалобы; специфика данного института, являющегося одновременно и правом гражданина, и гарантией реализации иных прав и свобод граждан.

Таким образом при написании диссертации был использован ши­рокий спектр существующих методов права, социологии, истории и дру­гих дисциплин. Их применение позволило диссертанту исследовать объ­екты во взаимосвязях и взаимозависимости.

Научная новизна исследования. Автором комплексно исследована проблема повышения эффективности защиты прав граждан, нарушен­ных в сфере функционирования исполнительной власти. Впервые в науке административного права этот вопрос изучен в таком объеме с использованием элементов метода сравнительного правоведения.

Проведен всесторонний сравнительный анализ системы и взаимодей­ствия органов, осуществляющих охрану прав граждан в сфере государст­венного управления, тех форм и методов, которые они используют защи­щая права граждан от неправомерных действий администрации. Выска­заны предЬжения по совершенствованию механизмов защиты.

С учетом положений Конституции РФ исследована проблема адми­нистративно-правового статуса гражданина. В общем административно­правовом статусе выделена его часть — особый правовой статус гражда­нина в сфере защиты его прав и свобод; сформулированы предположе­ния по оптимизации этого статуса.

Впервые исследованы теоретичекие проблемы административно­правового спора как разновидности юридического конфликта между органом исполнительной власти и гражданином. Выявлены основания возникновения такого спора, предмет, задача, цель, внешние факторы, порождающие спор, стадии его развития, способы и гарантии разреше­ния.

Предложена концепция построения системы органов администра­тивной юстиции в России, призванных разрешать административно-пра­вовые споры. Внесены предложения по созданию нормативно-правовой базы функционирования этих органов.

Порядок организации учреждена органов административной юсти­ции, процедуры деятельности, возможность обжалования их решений в судах общей юрисдикции должны быть урегулированы федеральным законодательством: Законом «О системе органов административной юс­тиции» и Административно-процессуальным кодексом РФ.

Вперые проанализирована специфика правового статуса Уполномо­ченного по правам человека в России. Высказаны предложения по совер­шенствованию нормативно-правовой базы его деятельности.

В диссертации по-новому осмыслена роль и сущность института права жалобы в условиях демократического государства как одного из средств защиты прав граждан, выделены принципы административного производства, действующие при рассмотрении этого вида обращений.

и

Положения, выносимые на защиту:

1. На основе проведения сравнительно-правового анализа определе­ние научной характеристики существующих способов защиты прав и совбод граждан, нарушенных действиями (бездействием), решениями органов исполнительной власти, их взаимодействия, а также выявление направлений их развития; обоснование необходимости сохранения и мо­дернизации всех форм и методов этой защиты.
2. Выделение в общем административно-правовом статусе граждани­на особого и индивидуального правового статуса при реализации при­надлежащего гражданину права на защиту от нарушений в сфере функ­ционирования механизма исполнительной власти.
3. Обоснование теоретических проблем административно-правового спора. Выявление динамики развития спора и определение его структур­ных элементов.
4. Результаты исследования становления и развития правового стату­са омбудсмена в зарубежных странах на основе метода сравнительного правоведения, позволившие выделить общие и особенные положения конструирования этого института в зависимости от национальных осо­бенностей, конституционных традиций, степени совершенства иных спо­собов защиты прав граждан в сфере исполнительной власти.
5. Результаты сравнительного анализа положений Федерального кон­ституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Рос­сийской Федерации» с зарубежными моделями института омбудсмена, демонстрирующие соответствие российского законодательства мировой практике нормативного закрепления принципов его деятельности, пра­вового статуса и функциональной направленности в деле защиты прав человека и гражданина. Выявление специфики правового статуса Упол­номоченного по правам человека в РФ.
6. Обоснование предложений по конкретизации компетенции Упол­номоченного по правам человека в РФ, в частности, наделение его пра­вом законодательной инициативы. В связи с этим делается предложение о необходимости внесения изменений и дополнений в Конституцию РФ относительно расширения круга субъектов права законодательной ини­циативы.

Предложение по введению института Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, а также аргументация идеи создания системы специализированных уполномоченных, определение характера их взаимоотношений; обоснование комплексного подхода к решению проблемы формирования нормативно-правовой базы институ­та Уполномоченного в нашей стране, что позволит ликвидировать суще­ствующие пробелы в сфере функционирования правозащитных меха­низмов.

1. Результаты комплексного историко-правового анализа становле­ния и развития института судебного контроля в сфере исполнительной власти; выявление тенденции его сосредоточения в настоящее время в России в рамках правосудия по административным делам; предложения по расширению сферы судебного контроля и по совершенствованию действующего в этой области законодательства.
2. Понятие административной юстиции как системы специальных органов судебной власти, осуществляющих контроль в сфере государ­ственного управления и защиту нарушенных субъективных прав граж­дан. Предложения, касающиеся формулирования общих положений концепции административной юстиции в Российской Федерации и фор­мирования нормативно-правовой базы ее деятельности. Обоснование предполагаемых моделей создания в России системы органов админи­стративной юстиции.
3. Определение роли индивидуальной конституционной жалобы как действенной гарантии защиты прав и свобод личности, осуществляемой в рамках конституционного судопроизводства и содействующей интег­рации гражданина в процесс управления государством и обществом.
4. Представление научной классификации видов обращений с уче­том их различных правовых статусов. На этой основе обоснование не­обходимости разработки материального и процессуального законода­тельства, отвечающего требованию времени и реально обеспечивающего реализацию права гражданина на подачу обращений, создание целост­ной, максимально внутренне скоординированной системы нормативно­правовых актов, регулирующих это право. К ним относятся: Админи­стративно-процессуальный кодекс РФ, Федеральные законы «Об обра­щениях граждан», «О петициях» и др.

Предложения о внесении изменений и дополнений в ст. 33 Конститу­ции РФ, касающихся расширения круга субъектов и адресатов права гражданина на обращение.

1. Определение социально-правовой значимости права гражданина на жалобу как одной из форм: а) непосредственной демократии; б) соци­ального контроля; в) элемента обратной связи между гражданином и аппаратом государства; г) лично-субъективного права гражданина; д) га­рантии защиты других прав; е) специфического средства защиты.
2. Определение юридических гарантий осуществления права граж­данина на жалобу, к которым относятся: а) закрепление его в консти­туционных нормах; б) закрепление его реализации в законодательных и иных нормативно-правовых актах; в) установление определенного, основанного на демократических принципах процесса; г) обязанность государства обеспечивать неприкосновенность и безопасность лица, по­дающего жалобу; д) применение мер юридической ответственности в отношении лиц, виновных в незаконном, бюрократическом отношении к разбору жалоб; е) установление форм государственного и обществен­ного контроля за законностью и правильностью рассмотрения жалоб граждан; ж) наличие различных способов защиты прав граждан и др.
3. Предложение о внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РФ относительно установления уголовной ответственности долж­ностных лиц за умышленное ущемление прав и законных интересов граждан, связанное с преследованием за критику в связи с подачей гражданином жалобы, а также предложение о внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, предусматривающих административную ответственность за нарушение порядка регистрации обращений, сроков их рассмотрения, принятие незаконного решения.

Теоретическое значение результатов исследования. Разработанные автором концептуальные положения обогащают науку административ­ного права, раскрывая понятие и сущность административно-правового статуса гражданина в сфере защиты его прав и свобод. В научный оборот вводятся понятия особого и индивидуального правового статуса гражда­нина при реализации конституционного права на защиту.

Раскрываются теоретические проблемы административно-правового спора как разновидности юридического конфликта. Выявляются его спе­цифические черты.

Обосновывается методология анализа совокупности форм и методов защиты прав граждан в сфере государственного управления, а также определяются тенденции развития способов защиты прав и свобод инди­вида. Показано соотношение компетенции различных государственных органов при осуществлении ими контрольных функций, касающихся ох­раны прав личности в демократическом государстве.

Результаты диссертационного исследования вносят определенный вклад в теорию административного процесса. В работе обосновывается идея создания Административно-процессуального кодекса в России, а также необходимость поэтапного формирования органов администра­тивной юстиции.

Разработка концептуальной сущности теоретических аспектов права гражданина на подачу обращения может служить научной базой для дальнейшего углубленного изучения отдельных проблем, выявленных в ходе диссертационного исследования. Вместе с тем, содержащиеся в работе научные выводы и положения, касающиеся права гражданина на жалобу, могут быть использованы при решении общетеоретических проблем административно-правовой сущности права гражданина на за­щиту.

Практическое значение результатов исследования. В результате про­веденного исследования определены пути совершенствования механиз­мов защиты прав граждан; отражены теоретические вопросы админи­стративно-правового статуса гражданина; теоретические проблемы ад­министративно-правового спора; сформулированы предложения: по со­вершенствованию российского законодательства об обращениях граж­дан, в том числе, по формированию новой законодательной базы; по проблеме классификации видов обращений, путем внесения соответству­ющих норм-дефиниций в законодательные акты; по регламентации про­цесса рассмотрения жалоб граждан в органах исполнительной власти, в судебных органах, Уполномоченным по правам человека на основе рас­ширения процессуальных норм законодательства, призванного регули­ровать данную сферу общественных отношений; по созданию системы органов административной юстиции и разработке Административно­процессуального кодекса РФ.

Полученные результаты могут быть использованы в процессе подго­товки учебно-методических материалов по курсу «Административно­правовой статус гражданина», «Юридическая конфликтология» и специ­альных курсов: «Правовой статус гражданина в сфере защиты его прав и свобод», «Методы и правовые формы защиты прав граждан в сфере деятельности исполнительной власти», «Контрольные функции омбуд­смена», изучаемых в системе высших и средних специальных юридичес­ких учебных заведений и в системе подготовки и повышения квалифика­ции государственных и муниципальных служащих.

Апробация и внедрение результатов исследования. Результаты прове­денного исследования нашли отражение в проекте Федерального закона «Об обращениях граждан», в проекте Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных право­нарушениях», в проекте Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации», касающихся вопросов ответственности должностных лиц за нарушения законодатель­ства об обращениях граждан. Автор является официальным представите­лем Института государства и права в рабочей группе, созданной Комите­том по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной Думы Федерального Собрания РФ; в концепции Феде­рального закона «О петициях», предложенной и принятой указанным выше Комитетом; в авторском проекте Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в РФ», разработанном в Институте государства и права РАН по поручению Президента РФ. В процессе подготовки Государственной Думой Федерального конститу­ционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» были использованы материалы аналитического обзора авто­ра «Охрана прав граждан в зарубежных странах: институт омбудсмена: (Сравнительный аспект)» (М.: ИНИОН, 1991), а также редакции ряда статей, предложенных автором.

Важнейшие положения, теоретические выводы диссертационного исследования нашли отражение в монографиях, разделах коллективных трудов, статьях, опубликованных в научной юридической литературе, в аналитических обзорах, постатейных комментариях.

Большинство положений, содержащихся в данном труде, прошли апробацию на научных заседаниях, конференциях, семинарах, «круглых столах» как в России, так и за ее пределами, где автор сделал доклады. В частности, на заседаниях Отраслевых Ученых Советов Института госу­дарства и права РАН в 1988 г. по теме: «Проблемы совершенствования законодательства о жалобах граждан», в 1991 г. по теме: «Роль омбудсме­на в охране прав граждан»; в выступлении на парламентских слушаниях, проводимых Комитетом по законодательству Государственной Думы Фе­дерального Собрания РФ, посвященных обсуждению проекта Федераль­ного конституционного закона «Об Уполномоченном по правам челове­ка в Российской Федерации» (1995 г.); в докладе на заседании «круглого стола» в Институте государства и права РАН (1994 г.) «Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека» по теме: «Контроль омбудсмена за соблюдением прав и свобод граждан»; в докладе на советско-греческом симпозиуме (1989 г.) на тему: «Контроль в сфере государственного управления»; в докладе на юриди­ческом факультете Стокгольмского Университета (1991 г.) на тему: «Кон­ституционное право гражданина на подачу обращений»; в докладе на российско-финском симпозиуме (1991 г.) г. Турку по теме: «Способы защиты прав граждан в сфере государственного управления»; в докладе на международной школе молодых ученых (1988 г.) г. Варна по теме: «Демократический институт права жалобы: пути развития и совершенст­вования»; в докладе на заседании «круглого стола», организованного обществом «Русско-Немецкий обмен» (1994 г.) г. Санкт-Петербург по теме: «Защита прав граждан в административном праве».

Материалы, положения, выводы исследования были использованы при написании постатейного комментария к Конституции Российской Федерации (ст. 103 п. «д»; ст. 33), постатейного комментария к Закону РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», постатейного комментария к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по пра­вам человека в Российской Федерации».

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, че­тырех глав, включающих в себя четырнадцать параграфов, заключения и списка литературы. Объем диссертации — 363 страниц машинопис­ного текста.

**Заключение**

В результате проведенных исследований можно сделать конкретные выводы:

1. Защита прав человека и гражданина неотделима от всего комплек­са их взаимоотношений с властными структурами и в полной мере воз­можна лишь в контексте принципов правового государства.

В мировой практике накоплен большой опыт создания и функциони­рования разветвленной системы институтов, содействующих обеспече­нию защиты прав и свобод граждан. Проведенный в работе анализ суще­ствующих форм и методов защиты прав граждан в сфере исполнительной власти, их взаимодействие дает основание для вывода о сохранении и развитии всех функционирующих способов защиты прав человека и гражданина, а также о формировании новых институтов, создающих до­полнительные механизмы защиты прав личности от нарушений в сфере исполнительной власти.

1. Рассмотрение проблемы, касающейся понятий «правовой статус личности» — «правовой статус гражданина», осложняется смешением понятий «субъект права» — «субъект правоотношения». В теории права не обращается должного внимания на существенное отличие этих поня­тий. Проведенный анализ дает основание рассматривать их в широком и узком смысле, а также сопоставить с такими понятиями, как «субъект проступка» — «субъект ответственности». В результате чего делается вывод о совпадении этих понятий, когда речь идет о широкой возможнос­ти любого абстрактного субъекта права стать участником разнообразных правоотношений, в то же время в определенных конкретных ситуациях не всегда можно поставить между ними знак равенства.

Административно-правовой статус личности составляет важнейшую и органическую часть общего правового статуса. В административно­правовом статусе в обобщенном виде конкретизируются разнообразные права, обязанности и правовые гарантии граждан универсального харак­тера с учетом отраслевой праводееспособности. В этой связи его можно рассматривать как общий административно-правовой статус, которым наделен гражданин как субъект административного права. С админи­стративно-правовым статусом гражданина как участника разнообразных административно-правовых отношений тесно соприкасается проблема защиты прав и свобод личности от различных нарушений в сфере испол­нительной власти.

При реализации конституционного права на защиту гражданин наде­лен рядом специальных прав, обязанностей и гарантий. Специфика пра­вового положения личности в этой сфере общественных отношений дает основание говорить об особом правовом статусе, которым обладает граж­данин.

Вместе с тем, принимая во внимание сформулированное в теории права и введенное в юридическую лексику определение термина «инди­видуального правового статуса личности», делается вывод, что данный статус может иметь место в рамках особого административно-правового статуса лица в сфере защиты его прав и свобод.

1. Юридический конфликт в сфере административного права имеет свою специфику, обусловленную характером регулируемых правовыми нормами отношений в сфере функционирования исполнительной власти. Нарушение прав и свобод граждан в деятельности органов государствен­ного управления сопряжено с возникновением конфликтной ситуации между гражданином и властными структурами. Для разрешения этих противоречий гражданин наделен правом обжаловать незаконные дейст­вия (решения) органов исполнительной власти (должностных лиц). Жа­лоба в этой сфере отношений связана со спором об административном праве, в основе которого лежат индивидуальные дела. В процессе их разрешения осуществляется правовая оценка поведения спорящих сто­рон. Для административно-правового спора специфичен его особый ха­рактер, предмет, цели, задачи, особое положение его субъектов, а также средства и способы защиты, что обуславливает необходимость специаль­ного нормативно-правового регулирования порядка, рассмотрения таких споров, подкрепления разрешения административно-правового спора определенными юридическими гарантиями.
2. Право на обращение находит закрепление в рамках конституци­онного правоотношения «государство — гражданин». Однако дальней­шее развитие и реализация его осуществляется нормами гражданского, уголовного, трудового, а также административного права и в последнем случае оно приобретает административно-правовой характер.
3. Предложенные характеристики видов обращений граждан в госу­дарственные органы, органы местного самоуправления, на предприятия, в учреждения, организации независимо от организационных форм и форм собственности показывают, что они имеют правовые различия, затрагивают разнообразные стороны общественной жизни, отличаются друг от друга по своей юридической природе и содержанию. Упорядоче­ние терминологии — внесение в законодательные акты норм дефиниций, дают разносторонние характеристики всех видов обращений, раскрыва­ют их содержание, что способствует правильному применению и испол­нению правовых предписаний, делают правовой акт доступным и понят­ным. Проведение законодателем четкого разграничения видов обраще­ний окажет положительное влияние на упорядочение процедуры их рас­смотрения, осуществление более глубокого анализа их в целях выявления тенденций общего состояния законности, степени удовлетворения по­требности граждан.

Результаты обработки и анализа статистических данных демонстри­руют тенденцию увеличения потока обращений граждан, поступающих в различные органы государственной власти (должностным лицам), что свидетельствует о важности данного канала взаимосвязи гражданин — аппарат, об активности граждан в сфере реализации права на управ­ление делами общества и государства, а также о фактах негативного характера, касающихся случаев нарушения прав и свобод гражданина, о недостатках, существующих в сфере реализации разнообразных прав личности.

На основе научной классификации видов обращений, с учетом их различных правовых характеристик обосновывается необходимость раз­работки материального и процессуального законодательства, а также создание целостной, скоординированной системы нормативных право­вых актов, регулирующих это право, на базе конституционных норм. В этой связи предлагается разработать и принять Федеральный закон «Об обращениях граждан», а также Административно-процессуальный ко­декс РФ, где должны найти свое отражение задачи производства по различным видам обращения граждан, проблемы доказательств, сроки рассмотрения обращений, принятия и исполнения решений, статус гражданина, ответственность должностных лиц, государственных слу­жащих и другие вопросы.

1. Результаты исследования социально-правового значения права гражданина на подачу жалобы дают основание полагать, что подача данного вида обращения не сводится только к охранительной функции, хотя она является основной. Жалобу следует рассматривать как средство защиты, как сигнал о существующих недостатках, как форму социаль­ного контроля, связующее звено между гражданином и аппаратом го­сударства, личное субъективное право, гарантию защиты иных прав. Лишь опосредованно, в ходе борьбы за свои права посредством подачи жалобы гражданин участвует в управлении делами государства и об­щества. На первом плане здесь выступает личностный мотив.
2. В диссертации сделан вывод о необходимости внесения изменений и дополнений в Конституцию РФ (ст. 33), касающихся расширения круга субъектов и адресатов права гражданина на обращение, распростране­ния этого права на иностранных граждан и лиц без гражданства.

С учетом происшедших в России социально-экономических и пра­вовых изменений следует включить в круг адресатов обращений, опи­раясь на нормы Гражданского кодекса РФ и используя его формули­ровки, также предприятия, учреждения, организации независимо от ор­ганизационно-правовых форм и форм собственности, то есть коммер­ческие и некоммерческие организации, что позволит гражданину в пол­ной мере реализовать свое конституционное право защищать свои права и свободы без всяких ограничений.

В диссертации подчеркнута роль индивидуальной конституционной жалобы как действенной гарантии защиты прав и свобод личности, важ­ного фактора развития института специального обжалования, средства обеспечения конституционно-правовых начал демократии, способствую­щих реализации принципа правового государства о связанности всех ветвей власти конституцией и законом.

1. Рассмотрение проблемы коллективных обращений выдвинуло не­обходимость разработки и принятия Федерального закона «О петици­ях». Этот вопрос уже нашел свое законодательное урегулирование в субъектах Федерации. Заполнение правового вакуума на уровне Рос­сийской Федерации требует быстрейшего позитивного решения этого вопроса в виде законодательного оформления данного права гражда­нина.
2. В целях усиления ответственности должностных лиц, государст­венных служащих за нарушение прав граждан в процессе рассмотрения обращений формулируются предложения о внесении изменений и до­полнений в Уголовный кодекс РФ, в Кодекс РСФСР об администра­тивных правонарушениях, а также в Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации». Подчеркивается не­обходимость использования всех мер ответственности.
3. Исследование развития института судебного контроля в сфере исполнительной власти дало возможность раскрыть тенденцию его по­степенного расширения. Вместе с тем, отмечаются отдельные несовер­шенства законодательства, действующего в этой области, которое не­обходимо привести в соответствие с положениями Конституции РФ.

Анализ положений Закона РФ от 27 апреля 1993 г., а также поло­жений главы 241 ГПК РСФСР дают основание говорить о развитии административного судопроизводства, которое осуществляется судами общей юрисдикции. Таким образом в данном случае речь идет о пра­восудии по административным делам.

Автор пришел к выводу о необходимости создания в России системы административных судов, обособленных от судов общей юрисдикции. В этой связи предлагаются концептуальные положения возможной мо­дели административной юстиции, а также Административно-процессу­ального кодекса РФ. Под административной юстицией понимается сис­тема специальных органов судебной власти, осуществляющих контроль в сфере государственного управления и защиту субъективных прав граж­дан. Вместе с тем, формирование административных судов должно про­исходить с сохранением правосудия по административным делам как самостоятельного способа защиты прав граждан.

1. Историко-сравнительный анализ института омбудсмена свиде­тельствует, что его создание является ответной реакцией общества на несовершенство управленческой системы, недостаточно позитивное функционирование других правозащитных механизмов. В то же время отмечается, что омбудсмен не умаляет и не ущемляет сферу деятель­ности иных органов, призванных осуществлять защиту прав и свобод личности, а представляет собой дополнительное средство такой защиты. Его формирование всегда сопряжено с особенностями национальных, конституционных традиций, степени совершенства иных форм и ме­тодов охраны индивида, действующих в государстве. Несмотря на разнообразные омбудсменовские модели тем не менее можно говорит\*, о едином определении института омбудсмена как индивидуальном, деполитизированном институте гражданского общества, обладающем гибкостью и способностью приспосабливаться к различным социаль­но-политическим условиям, не изменяя своей основной природе и со­держанию.
2. Исследование разнообразных форм омбудсмена дает основание говорить о его единой концепции. Прежде всего задача омбудсмена — охрана прав граждан, что определяет его позицию как часть элемента системы правопорядка; эта должность существует в рамках парламен­таризма (за редким исключением); омбудсмен не является ни органом законодательной власти или государственного управления, ни судебным органом; ведомство омбудсмена относится к высшим органам государ­ства в стране; в большинстве стран омбудсмен избирается парламентом и независим; сфера деятельности — отношение гражданина с властными структурами; процедуры слабо формализованы; деятельность имеет ши­рокий общественный резонанс.
3. Введение института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации связано с реформированием политико-правовой системы общества. Принятие Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» явилось важным шагом в конструировании данного правозащитного механизма. Сравнительный анализ его положений с зарубежными мо­делями института омбудсмена дает основание для вывода о соответствии российского законодательства мировой практике нормативного закреп­ления принципов его деятельности, функциональной направленности в деле защиты прав человека и гражданина в то же время демонстрирует специфику его правового статуса.
4. Анализ российского законодательства обуславливает необходи­мость дальнейшей конкретизации правового статуса Уполномоченного по правам человека в РФ, в частности, актуальным является вопрос о наделении его правом законодательной инициативы. В этой связи необ­ходимо внесение изменений и дополнений в Конституцию РФ относи­тельно расширения круга субъектов права законодательной инициативы. Это позволит в полной мере реализовать правозащитный потенциал Уполномоченного как гаранта прав и интересов человека и гражданина.

С учетом широкой компетенции Уполномоченного по правам человека в РФ необходима децентрализация его полномочий. В этой связи рассматривается возможность создания подобных органов в субъ­ектах Федерации, а также делается заключение о необходимости форми­рования специализированных уполномоченных по конкретным пробле­мам, действующих на основе отдельных нормативно-правовых актов. Взаимоотношение всех существующих уполномоченных должно быть лишено принципа жесткой централизации. Эти взаимосвязи следует от­нести к отношениям координационного типа. Комплексный подход к решению проблемы формирования нормативно-правовой базы институ­та Уполномоченных в нашей стране позволит ликвидировать некоторые существующие пробелы в сфере функционирования механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти.

1. Лукашева Е.А. Эффективность юридических механизмов защиты прав человека: политические, экономические, социально-психологические ас­пекты // Конституция Российской Федерации и совершенствование меха­низмов защиты прав человека. М., 1994, с. 35. [↑](#footnote-ref-1)