

**В. Е. СЕВРЮГИН,**  
зав. кафедрой административного  
и финансового права  
Института государства и права ТюмГУ,  
д-р юрид. наук, профессор,  
заслуженный юрист РФ

## **ЗАЩИТА ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА**

Обеспечение прав и законных интересов человека и гражданина — сложный и многогранный социально-политический процесс.

Российская Федерация, все российское общество, на рубеже XX–XIX вв. не только восприняли основные принципы и стандарты мирового сообщества в области прав человека, но и взяли на себя обязательства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина. Свидетельством этого является восприятие Конституцией Российской Федерации естественно-правовой доктрины прав человека. Кроме того, впервые в истории отечественной правовой науки произошло закрепление в Основном законе государства прав человека как естественных, неотчуждаемых и непосредственно действующих.

Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина в настоящее время призваны по Конституции РФ (стр. 17, 18) определять смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваться правосудием.

Присоединение России в 1998 г. к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>1</sup> и признание юрисдикции Европейского суда по правам человека позволили мировому сообществу признать Российскую Федерацию полноценным членом Совета Европы. Это придало новый мощный импульс в сфере законодательного закрепления прав человека, приведения национального законодательства в соответствие с европейскими и международными стандартами.

В то же время, несмотря на положительные результаты проведенных и проводимых в настоящее время в России многочисленных реформ, государство и его органы еще не в полной мере справляются с выполнением своей главной конституционной обязанности — охраной и защитой прав и свобод человека и гражданина. Бессилие государства и его органов в этом вопросе делает нереальными даже хорошие законы и превращает Конституцию в декларативный акт. Поэтому проблема обеспечения прав личности в Российской Федерации относится сейчас к числу особенно острых, и, прежде всего, в сфере реализации закрепленных в административном, конституционном, гражданском, трудовом, налоговом, таможенном законодательствах и иных проблемных отраслях законодательства прав и свобод.

Как правило, формирование отраслевого отечественного законодательства сопровождается и его многочисленными нарушениями. Это объясняется введением новых норм, новых понятий, правовых институтов, их «нестыковкой» с другими правовыми институтами, отсутствием правоприменительной и судебной практики и некоторыми другими причинами.

Административное и административно-процессуальное законодательство относится к числу наиболее динамично развивающихся в системе отраслей российского законодательства, подвержено наиболее радикальному реформированию и, в силу этого, является наиболее нестабильным. Именно здесь происходит больше всего нарушений прав и законных интересов граждан. Так, по данным научно-исследовательского института Генеральной прокуратуры РФ ежегодно около двух миллионов граждан ближнего зарубе-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

жья привлекаются к административной ответственности в связи с систематическими и массовыми нарушениями миграционного законодательства. Из более ста тысяч ежегодно выявляемых органами прокуратуры нарушений законов в сфере административных правонарушений более половины — это незаконные акты органов и должностных лиц официальной администрации. По сути дела, более пятидесяти тысяч граждан России ежегодно незаконно подвергаются административным наказаниям. При этом каждое седьмое выявленное нарушение законов в административной сфере совершается работниками милиции<sup>1</sup>.

Кроме того в соответствии с действующим административным законодательством (глава 23 КоАП РФ) более 60 видов государственных органов наделены правом внесудебного привлечения граждан к административной ответственности за совершенные правонарушения. При этом органами прокуратуры в лучшем случае выявляется одно из десяти нарушений административного законодательства. Но фактического нарушения прав и законных интересов граждан в сфере публичного управления на порядок выше официальной статистики. Об этом говорит и тот факт, что в последние годы (2001–2005 гг.) все большее количество граждан РФ обращаются за правовой помощью не к российским органам публичной власти, правосудию, а в Европейский суд по правам человека (ежегодно более трех тысяч дел от российских граждан), мотивируя это тем, что они исчерпали все возможности для решения своего дела в России. По этому показателю Россия занимает первое место в Европе.

Как свидетельствуют международные эксперты, по эффективности государственного управления и качеству публичных услуг Российская Федерация находится среди стран, которые намного уступают ей по уровню экономического развития и человеческому потенциалу. Согласно ряду интегральных показателей, используемых в международной практике, Россия значительно уступает не только развитым странам мира, но и большинству стран Восточной Европы. Так, по индексу GRICS, который готовится один раз в два года Всемирным банком и оценивает эффективность государственного управления в 209 странах, Россия (2004 г.) находится в нижней части рейтинга по таким показателям, как: эффективность правительства; качество законодательства; верховенство закона; контроль коррупции.

Результаты российских исследований состояния системы государственного управления также свидетельствуют о низкой эффективности государственной власти, коррумпированности государственного аппарата, падении доверия граждан к институтам публичной власти и государственным служащим. Данные опросов, проведенных фондом «Общественное мнение» в 2004 г. в семи субъектах Российской Федерации, свидетельствуют об отрицательной оценке гражданами деятельности государственных служащих по оказанию государственных услуг (71% опрошенных), при этом более 76% опрошенных сталкивались с проявлением коррупции в государственном аппарате. В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2005 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин вынужден был признать, что российское чиновничество представляет собой «замкнутую и подчас просто надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса».

По существу, в настоящее время сфера публичной власти и особенно государственного управления превратилась в сдерживающий, тормозящий фактор для социально-экономического развития страны и повышения ее мировой конкурентоспособности. В частности, в рейтинге международной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за 2005 г. Россия опустилась с 81-го до 89-го места по показателю качества государственных институтов.

По сути дела, в настоящее время, несмотря на проведение многочисленных реформ и преобразований в системе и структурах как муниципальных, так и федеральных органов

<sup>1</sup> См.: Материалы круглого стола Комитета Совета Федерации // Юридическая мысль. 2002. № 6 (12). С. 54-56.

исполнительной власти<sup>1</sup>, они оказались не готовы для эффективной, результативной работы в новых условиях. До настоящего времени не выработано действенных механизмов реализации полномочий органов исполнительной власти в условиях рыночной экономики. Об этом свидетельствует и все увеличивающийся разрыв между состоянием государственного управления и существующим социально-экономическим потенциалом страны.

Европейский и мировой опыт цивилизованной защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере публичных правоотношений свидетельствует об эффективности судебного способа как наиболее профессионального, объективного и независимого. Кроме того, внедрение в судебную систему России административного правосудия позволит устранить отчужденность публичной власти от гражданина, явится очередным важным шагом по развитию демократии в стране и становлению гражданского общества. Некоторые пути решения данных проблем определены в концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. Это, во-первых, повышение эффективности государственного управления; во-вторых, строгое соблюдение государственными и муниципальными служащими законности; в-третьих, предоставление ими качественных публичных услуг населению; в-четвертых, обеспечение прав граждан на объективную информацию; в-пятых, внедрение механизмов досудебного обжалования решений и действий государственных, муниципальных органов и должностных лиц.

Но решение таких задач, как повышение эффективности государственного управления и качества публичных услуг становится невозможным без формирования судебного контроля за публичным управлением. Известно, что судебная власть в системе государственной власти осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства. В отличие от уже устоявшихся в России первых трех видов судопроизводства, административное судопроизводство доктринально не развивается практически в течение всего XX в. К сожалению, судебная часть проекта незаслуженно выпала из пакета предложений по созданию концепции упомянутой выше административной реформы.

Представляется, что без формирования и развития административного судопроизводства как одного из важнейших процессуальных правовых институтов вряд ли станет возможна эффективная правовая защита прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц в сфере публичного управления<sup>2</sup>, что, в свою очередь, вряд ли повысит положительный имидж России на международной арене как демократического правового государства.

---

<sup>1</sup> См. напр.: Указы Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»; от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и др.

<sup>2</sup> См.: Стариков Ю. Н. Административные суды в России: новые аргументы «за» и «против» / Под ред. и с предисл. к. ю. н., проф. В. И. Радченко. М.: Норма, 2004. 128 с.