

УДК 342.922

**СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО–ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН****SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE LEGAL PROTECTION OF THE RIGHTS  
OF CITIZENS**©*Несвит Е. А.*

*канд. юрид. наук, Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте Российской Федерации  
Российского государственного университета правосудия  
г. Нижний Новгород, Россия, 1445521@mail.ru*

©*Nesvit E.*

*J.D., Russian academy of national economy and public service  
at the President of the Russian Federation  
Russian state university of justice  
Nizhny Novgorod, Russia, 1445521@mail.ru*

*Аннотация.* Отталкиваясь от закрепленной в Конституции Российской Федерации обязанности государства защищать права и свободы человека и гражданина, определена система органов, наделенных компетенцией по защите прав и свобод человека и гражданина. На основе анализа Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента и постановлений Правительства определены органы публичной власти, наделенные полномочиями по защите прав человека. В качестве субъектов административно–правовой защиты прав граждан определены: Президент Российской Федерации, органы законодательной власти, органы исполнительной власти (Правительство Российской Федерации, органы юстиции и внутренних дел, иные органы исполнительной власти), суды (Конституционный, Верховный и иные суды), органы контрольной власти (Уполномоченный по правам человека, Уполномоченный по правам ребенка, Уполномоченный по защите прав предпринимателей, прокуратура, Администрация Президента Российской Федерации).

*Abstract.* Starting from enshrined in the Constitution of the Russian Federation the state duty to protect the rights and freedoms of man and citizen, determines the system of bodies with competence for the protection of the rights and freedoms of man and citizen. Based on the analysis of the Constitution of the Russian Federation, Federal constitutional laws, Federal laws, presidential decrees and Government resolutions defined the public authorities empowered for the protection of human rights. As subjects of administrative–legal protection of the rights of citizens defined: the President of the Russian Federation, bodies of legislative authorities, executive authorities (the government of the Russian Federation, bodies of justice and internal affairs, other executive authorities), courts (Constitutional, Supreme and other courts), bodies of the control of the government (the Commissioner for human rights, the Commissioner for the rights of the child Commissioner for the protection of the rights of entrepreneurs, prosecutor's office, Administration of the President of the Russian Federation).

*Ключевые слова:* административно–правовая защита, права и свободы человека и гражданина, органы публичной власти, исполнительная власть.

*Keywords:* administrative–legal protection, rights and freedoms of man and citizen, public authorities, executive power.

Приоритет прав и свобод человека и гражданина, провозглашенный ст. 2 Конституции Российской Федерации [1] предполагает обязанность государства по их защите. С учетом отраслевого разделения права, в наибольшей мере вопросы деятельности государства по защите прав граждан находят свое отражение в административном праве. Постепенное развитие приведенной отраслевой юридической науки ведет к повышению значимости вопроса административно-правовой защиты прав граждан в системе административного права.

Одной из особенностей административно-правовых отношений выступает обязательное участие в таковых органах публичной власти. Это утверждение в равной мере справедливо и в отношении административно-правовых отношений, возникающих в связи с защитой нарушенных прав граждан. Возложение обязанностей по защите прав граждан на государство предопределяет необходимость распределения указанной задачи внутри системы органов государственной власти. Для этого последние, посредством отражения в публичных нормативно-правовых актах, наделяются компетенцией, предполагающей участие (в той или иной форме и мере) в процессе защиты прав и свобод граждан.

Вопрос о субъектах административно-правовой защиты прав граждан в научной литературе не удостоен особого внимания. В порядке исключения можно назвать научные исследования К. Г. Булатова, А. Ю. Кинева, С. Ю. Корзуна, Т. Ю. Новиковой, Е. Ю. Родионовой посвященные административно-правовой защите граждан и организаций. В учебной литературе указанный вопрос рассматривается лишь иногда. Например, у Л. Л. Попова, Ю. Н. Старилова, Д. Н. Бахраха. Определенный фон создает проведение административной реформы, выделение административного судопроизводства. Это предопределяет актуальность вычленения субъектов административно-правовой защиты прав граждан в текущем моменте.

Верховенство в пирамиде органов власти, уполномоченных защищать права граждан<sup>1</sup>, принадлежит Президенту Российской Федерации. Это предопределено закреплением за ним в ст. 80 Конституции Российской Федерации статуса гаранта прав граждан. В соответствии с Конституцией он решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища, осуществляет помилование [1]. Соответствующую задачу он выполняет как сам непосредственно, так и при участии созданной при нем Администрации.

В соответствии с «Положением об Администрации Президента Российской Федерации» [2], последняя создана, в том числе, в целях содействия Президенту Российской Федерации в решении вопросов, касающихся обеспечения прав и свобод человека и гражданина, осуществления контроля за исполнением решений Президента Российской Федерации.

При Президенте Российской Федерации учреждены должности уполномоченного по защите прав предпринимателей [3] и уполномоченного по правам ребенка [4], соответствующие должности учреждены (рекомендованы к учреждению) в субъектах Российской Федерации.

Среди высших органов государственной власти значительные полномочия по защите прав человека принадлежат Федеральному Собранию Российской Федерации. Соответствующие полномочия закреплены за Федеральным Собранием, в частности, положениями федеральных законов «О парламентском контроле» [5] и «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» [6]. Защита прав человека, гарантированных Конституцией Российской Федерации выступает одной из целей

---

<sup>1</sup> Далее по тексту будем использовать формулировку «права граждан», поскольку: а) «свободы» и «законные интересы», являясь категориями политико-правовыми, выражаются посредством отражения в соответствующих им правах, получивших нормативное закрепление; б) термин «гражданин» используется законодателем как универсальный субъект, выступающий носителем прав, принадлежащих каждому физическому лицу.

парламентского контроля. Предметом парламентского расследования, среди прочих оснований, выступают факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина.

Специально уполномоченным органов власти, осуществляющим защиту прав человека, выступает Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. Как отмечено в Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [7], деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан. Уполномоченный рассматривает жалобы граждан и иностранцев на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих. По результатам жалоб он принимает различные меры, направленные на восстановление нарушенных прав заявителей. В отдельных случаях Уполномоченный имеет право по собственной инициативе предпринять меры восстановления прав граждан.

В системе органов власти, уполномоченных на осуществление защиты прав человека, специальная роль отведена прокуратуре. В соответствии с федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» [8], одной из целей деятельности прокуратуры выступает защита прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 1 Закона). Одним из направлений деятельности прокуратуры Российской Федерации является надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций [8].

Среди высших органов государственной власти полномочиями по защите прав человека наделено Правительство Российской Федерации. Соответствующие полномочия закреплены за ним п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации. Приведенные полномочия отчасти детализированы в ст. 19 федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» [9]. В частности, Правительство Российской Федерации участвует в реализации и разработке государственной политики в области обеспечения безопасности личности, осуществляет меры по обеспечению прав и свобод граждан.

В системе федеральных органов исполнительной власти полномочиями в сфере защиты прав граждан наделены органы юстиции и органы внутренних дел. В соответствии с «Положением о Министерстве юстиции» [10], одной из задач Министерства выступает обеспечение прав и свобод человека и гражданина. В рамках выполнения указанной задачи, заместитель министра юстиции является уполномоченным от Российской Федерации при Европейском суде по правам человека; условием регистрации нормативно-правовых акта федерального органа исполнительной власти выступает прохождение им правовой экспертизы на предмет соответствия этого акта законодательству Российской Федерации [11]. Федеральный закон «О полиции» [12] определяет, что полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности.

В соответствии с федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [13] государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица рассматривают обращения граждан и иностранцев. По результатам рассмотрения обращений граждан, указанные выше представители государства принимают

меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина.

Значительная роль в деле защиты прав граждан Конституцией и текущим законодательством Российской Федерации отводится судебной системе. Особое положение среди видов судопроизводства, а равно и в вопросе защиты прав граждан, отводится конституционному судопроизводству. Осуществляя конституционный контроль, Конституционный Суд Российской Федерации, среди прочих, рассматривает жалобы на нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина законом, примененным в конкретном деле, разрешает вопрос о возможности исполнения в Российской Федерации решений Европейского суда по правам человека межгосударственного органа по защите прав человека [14].

Верховный Суд Российской Федерации осуществляет судебный надзор за деятельностью судов, рассматривая гражданские дела, дела по разрешению экономических споров, уголовные, административные и иные дела, в качестве суда надзорной инстанции, а также в пределах своей компетенции в качестве суда апелляционной и кассационной инстанций. В качестве суда первой инстанции он рассматривает некоторые административные дела [15].

Административное судопроизводство среди иных видов судопроизводства имеет особое значение в деле защиты прав граждан. Кодекс административного судопроизводства [16] целью административного судопроизводства определяет защиту нарушенных или оспариваемых прав и свобод, законных интересов граждан. С этой целью суды рассматривают дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, вытекающих из административных и иных публичных правоотношений; осуществляют обязательный судебный контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина при реализации отдельных административно-властных требований к физическим лицам [16].

Проведенный анализ системы органов власти, правовых основ их деятельности и установленной за ними компетенции, позволяет утверждать, что закрепленная в Конституции Российской Федерации обязанность государства по защите прав и свобод человека распределена между органами публичной власти с учетом их места в аппарате государства и закрепленной за ними компетенции. Субъектами административно-правовой защиты прав граждан выступают:

- органы законодательной власти;
- органы исполнительной власти (Правительство Российской Федерации, органы юстиции и внутренних дел, иные органы исполнительной власти);
- суды (Конституционный, Верховный и иные суды);
- органы контрольной власти [17] (Уполномоченный по правам человека, Уполномоченный по правам ребенка, Уполномоченный по защите прав предпринимателей, прокуратура, Администрация Президента Российской Федерации);
- Президент Российской Федерации.

Анализ законодательства, предмета, количества и качества взаимосвязей между выделенными субъектами административно-правовой защиты прав граждан, указывает на ведущую роль Президента Российской Федерации в описываемой сфере. Это предопределяет одно из направлений дальнейшего научного поиска — вычленение взаимосвязей между субъектами административно-правовой защиты прав граждан, их характеристика и определение векторов развития системы административно-правовой защиты прав граждан в Российской Федерации.

#### *Список литературы:*

1. Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

2. Указ Президента РФ от 06.04.2004 N 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Российская газета, N 72, 08.04.2004.
3. Федеральный закон от 07.05.2013 N 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // Российская газета, N 99, 13.05.2013.
4. Указ Президента РФ от 01.09.2009 N 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Российская газета, N 166, 04.09.2009.
5. Федеральный закон от 07.05.2013 N 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Российская газета, N 100, 14.05.2013.
6. Федеральный закон от 27.12.2005 N 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета, N 294, 29.12.2005.
7. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Российская газета, N 43-44, 04.03.1997.
8. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета, N 229, 25.11.1995.
9. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Российская газета, N 245, 23.12.1997.
10. Указ Президента РФ от 13.10.2004 N 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // Российская газета, N 230, 19.10.2004.
11. Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 N 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Российская газета, N 161, 21.08.1997.
12. Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ «О полиции» // Российская газета, №25, 08.02.2011.
13. Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета, N 95, 05.05.2006.
14. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Российская газета, N 138-139, 23.07.1994.
15. Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 N 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» // Российская газета, N 27, 07.02.2014.
16. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ // Российская газета, N 49, 11.03.2015.
17. Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. №4. С.10-18.

#### References:

1. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 // Sobranie zakonodatelstva RF, 04.08.2014, N 31, st. 4398.
2. Ukaz Prezidenta RF ot 06.04.2004 N 490 "Ob utverzhdanii Polozheniya ob Administratsii Prezidenta Rossiiskoi Federatsii" // Rossiiskaya gazeta, N 72, 08.04.2004.
3. Federalnyi zakon ot 07.05.2013 N 78-FZ "Ob upolnomochennykh po zashchite prav predprinimatelei v Rossiiskoi Federatsii" // Rossiiskaya gazeta, N 99, 13.05.2013.
4. Ukaz Prezidenta RF ot 01.09.2009 N 986 "Ob Upolnomochennom pri Prezidente Rossiiskoi Federatsii po pravam rebenka" // Rossiiskaya gazeta, N 166, 04.09.2009.
5. Federalnyi zakon ot 07.05.2013 N 77-FZ "O parlamentskom kontrole" // Rossiiskaya gazeta, N 100, 14.05.2013.
6. Federalnyi zakon ot 27.12.2005 N 196-FZ "O parlamentskom rassledovanii Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii" // Rossiiskaya gazeta, N 294, 29.12.2005.
7. Federalnyi konstitutsionnyi zakon ot 26.02.1997 N 1-FKZ "Ob Upolnomochennom po pravam cheloveka v Rossiiskoi Federatsii" // Rossiiskaya gazeta, N 43-44, 04.03.1997.
8. Federalnyi zakon ot 17.01.1992 N 2202-1 "O prokurate Rossiiskoi Federatsii" // Rossiiskaya gazeta, N 229, 25.11.1995.

9. Federalnyi konstitutsionnyi zakon ot 17.12.1997 N 2–FKZ “O Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii” // Rossiiskaya gazeta, N 245, 23.12.1997.
10. Ukaz Prezidenta RF ot 13.10.2004 N 1313 “Voprosy Ministerstva yustitsii Rossiiskoi Federatsii” // Rossiiskaya gazeta, N 230, 19.10.2004.
11. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 13.08.1997 N 1009 “Ob utverzhdenii Pravil podgotovki normativnykh pravovykh aktov federalnykh organov ispolnitel'noi vlasti i ikh gosudarstvennoi registratsii” // Rossiiskaya gazeta, N 161, 21.08.1997.
12. Federalnyi zakon ot 07.02.2011 N 3–FZ “O politsii” // Rossiiskaya gazeta, N 25, 08.02.2011.
13. Federalnyi zakon ot 02.05.2006 N 59–FZ “O poryadke rassmotreniya obrashchenii grazhdan Rossiiskoi Federatsii” // Rossiiskaya gazeta, N 95, 05.05.2006.
14. Federalnyi konstitutsionnyi zakon ot 21.07.1994 N 1–FKZ “O Konstitutsionnom Sude Rossiiskoi Federatsii” // Rossiiskaya gazeta, N 138–139, 23.07.1994.
15. Federalnyi konstitutsionnyi zakon ot 05.02.2014 N 3–FKZ “O Verkhovnom Sude Rossiiskoi Federatsii” // Rossiiskaya gazeta, N 27, 07.02.2014.
16. Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossiiskoi Federatsii ot 08.03.2015 N 21–FZ // Rossiiskaya gazeta, N 49, 11.03.2015.
17. Chirkin V. E. Kontrol'naya vlast // Gosudarstvo i pravo. 1993. № 4. S.10–18.

*Работа поступила  
в редакцию 18.10.2016 г.*

*Принята к публикации  
22.10.2016 г.*