

## СИСТЕМА КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗА РУБЕЖОМ: ОСНОВНЫЕ КОНЦЕПЦИИ И ИНСТИТУТЫ

Татьяна Кимовна Махрова

доктор исторических наук, доцент,

Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет), г. Челябинск, Российская Федерация

E-mail: lotto@list.ru

Статья посвящена вопросам регулирования административной деятельности в зарубежных странах. Охарактеризованы основные виды контроля и его место среди других способов регулирования действий администрации в публичных интересах. Рассмотрены концептуальные основы эволюции институтов, обеспечивающих мониторинг, оценку эффективности, выработку стандартов и направлений реформирования публичного управления как деятельности по предоставлению публичных услуг. Статья содержит систематизированный обзор источников, рекомендованных для изучения курса «Административное право зарубежных стран».

Ключевые слова: публичная администрация, органы исполнительной власти, парламентский контроль, административный контроль, юрисдикционный контроль, административная юстиция.

## CONTROL SYSTEM IN THE AREA OF PUBLIC ADMINISTRATION ABROAD: BASIC CONCEPTS AND INSTITUTIONS

Tatyana Makhrova

Doctor of History, Associate Professor

South Ural State University (National Research University), Chelyabinsk, Russian Federation

E-mail: lotto@list.ru

The article is devoted to the regulation of administrative activities in foreign countries. The main types of control and its place among other ways of regulating the actions of the administration in the public interest are characterized. The conceptual bases of the evolution of institutions that provide monitoring, evaluation of efficiency, the development of standards and directions for reforming public administration as activities for the provision of public services are considered.

Keywords: public administration, executive bodies, parliamentary control, administrative control, jurisdictional control, administrative justice.

Контроль как одна из основных функций управления приобретает особое значение в отношении публичной администрации – в силу самой специфики управленческой деятельности, осуществляющейся на всех уровнях социального взаимодействия. Системность такого контроля (надзора) становится одним из факторов, обеспечивающих эффективность реализации контрольных процессов и достижения поставленных целей. В российском законодательстве понятия «контроль» и «надзор» часто объединены и рассматриваются как двуединое явление при наличии, однако, различий в их дефиниции. Контроль

как управленческая функция осуществляется государственными и негосударственными структурами, предполагает периодическое наблюдение и оценку законности, целесообразности и результатов действий контролируемого субъекта с возможностью корректировки этих действий с применением мер административного воздействия. Надзор осуществляется только государственными органами исключительно в целях исполнения закона методом непрерывного наблюдения и проверки действий субъекта на соответствие требованиям нормативных документов (т. е. это вид контроля с преобладанием функ-

ции наблюдения без полномочий управленческого характера).

Правовая доктрина формулирует основные цели и принципы регулирования административной деятельности, законодательство и правоприменительная практика вырабатывают организационно-правовые механизмы и способы контроля.

Принципы организации и деятельности публичной администрации ориентированы на общие принципы управления, закономерно присущие всем системам управления и управленческой деятельности в целом. Так, принцип законности является основополагающим в деятельности государственных органов и их должностных лиц, определяя границы и направления такой деятельности в рамках императивных полномочий, связанных нормами закона. Принцип эффективности выражает требование оптимальности решений, критерием которого становится достижение поставленных целей, разрешение социальных проблем наиболее рациональным способом с точки зрения затрат и результатов. Принцип пропорциональности требует обеспечения взаимного соответствия между субъектом и объектом управления, нахождения и соблюдения правильного соотношения между коллегиальностью и единонаучалием, организацией и самоорганизацией, централизацией и децентрализацией. Этот принцип может иметь конституционное закрепление. Принципиально важные положения, становящиеся ограничениями для принятия административных решений, могут вырабатываться и судами, осуществляющими пересмотр административных действий, которые обжалуются как противоречащие закону.

Соответствие административного действия целям административно-правового регулирования находит выражение в принципе целесообразности. Наряду с императивными полномочиями администрация (должностное лицо) осуществляет и дискреционные, принимая в определенных ситуациях самостоятельные решения. Дискреционный способ регулирования (от лат: *discrete* – благоусмотрение) предполагает право органа публичной власти, возможность для должностного лица действовать по собственному усмотрению, осуществлять полномочия, которые хотя и не указаны в прямой форме соответствующими правовыми нормами, но и не запрещены ими. Как правило, это связано с действиями в критических обстоятельствах, требующих быстрого решения, не всегда поддающегося четкой и однозначной регламентации. Такие действия

могут оставаться вне юрисдикционного контроля, что порождает стремление все же структурировать дискрецию, т. е. создать еще один механизм контроля в рамках самой администрации, органы которой формулируют правила применения дискреции в определенных случаях, разрабатывают критерии, которые могут служить ориентирами при принятии дискреционных решений (варианты «структурированной дискреции», мы можем, например, обнаружить в разработке алгоритмов действий в конкретных ситуациях для полицейского). С другой стороны, «излишняя дискреция» чиновника может стать коррупционным фактором.

Контроль (от лат. *contra* – против и *rotulus* – свиток) является одним из процессов, обеспечивающих достижение системой поставленных целей. В сфере реализации исполнительной власти это – способ администрирования, целью которого является обеспечение надлежащего управления.

Надлежащее управление в широком смысле предполагает соблюдение законности, действия в рамках полномочий (императивных или дискреционных), соблюдение процедурных правил в соответствии с процессуальными нормами, кодексов этики публичной службы. Более конкретное содержание понятия «надлежащее управление» закреплено в административном праве Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и дает перечисление действий, не допустимых в деятельности администрации (пропуск сроков, затягивание решения, неправомерное действие или бездействие, нарушение процедурных правил или правил делопроизводства, отказ от предоставления ответа, необходимой консультации, скрытие информации, непроведение или отказ в проведении служебного расследования, неточные, необъективные или вводящие в заблуждение заявления, нарушение обещания выполнения, неправильное взаимодействие с иными компетентными лицами по административному вопросу, выход за пределы полномочий) [8, с. 19].

Общемировой тенденцией следует признать усиление контрольной функции государства при участии всех ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной. Контроль дифференцируется, специализируется, усложняются формы и процедуры, варьируются средства правовой защиты нарушенного права,рабатываются универсальные международные стандарты публичного управления и методики оценки их реализации [3, с. 10-26]. Так, в соответствии

с методикой Всемирного Банка используется набор из 6 критериев качества государственного управления, предложенных чилийским экономистом Дэниелом Кауфманом: право голоса и подотчетность (оценке подвергаются степень участия граждан в выборе управляющих структур, степень независимости прессы), политическая стабильность и отсутствие насилия (измеряется вероятность дестабилизации правительства и резкой смены политического курса, подрыва возможности мирных выборов управляющих структур гражданами), эффективность правительства (отражает качество государственных услуг, качество бюрократии, компетенцию государственных служащих, уровень независимости государственной службы от политического давления, уровень доверия к политике, проводимой правительством), качество законодательства (его непротиворечие основам рыночной экономике), верховенство закона (измеряется уровень доверия граждан к законам и приверженность к их исполнению), контроль коррупции (отражает восприятие коррупции в обществе, начиная от бытового уровня до влияния коррупции на развитие бизнеса и существования коррупции на высоком политическом уровне) [2, с. 13].

Объектами контроля становятся правовые акты (нормативные и индивидуальные), результаты действий администрации (их своевременность, соответствие публичным интересам, способы и средства, эффективность с точки зрения минимизации ущерба индивидуальным правам и интересам), поведение должностных лиц (лояльность государству, добросовестность, честность, неподкупность, непредвзятость и т. д.). По прямому указанию закона осуществляется обязательный контроль, но предусматриваются и процедуры, инициируемые контролирующим органом и заявлением заинтересованного лица.

Принципиальной основой контроля в сфере публичного управления стала сформулированная еще в 1960-е гг. в США концепция подотчетности (accountability), согласно которой должностные лица ответственны за свои обоснованные решения, а их публичные действия подвергаются, в соответствии с их служебным положением, любому контролю [8, с. 19-21]. Подотчетность по вертикали (перед гражданами-избирателями) и по горизонтали (в системе «сдержек и противовесов» относительно автономных властей и специально созданных контрольных институтов, которые могут поставить вопрос о ненадлежащем исполнении долга данным

должностным лицом и даже наказать его) [5] порождает внешние формы контроля, имеющие политический или юрисдикционный характер. Не менее важным является и внутренний самоконтроль, осуществляемый силами самой администрации в порядке внутренней подчиненности. Основные виды контроля – политический, судебный и административный – характерны для государственно-правовых систем большинства стран.

Субъектами политического контроля выступают представительные органы (правящие и оппозиционные политические партии, общественные объединения, другие «выразители» общественных интересов). В рамках функции контроля не предполагается возможность отмены или изменения актов публичной администрации, а лишь их обсуждение и критика. Контрольные полномочия парламента реализуются в комплексе мероприятий. Это постановка вопроса о доверии правительству и полномочие отправить в отставку правительство или должностное лицо; система постоянных и временных парламентских комитетов, наблюдающих за определенной областью государственного управления; создание следственных комиссий (их выводы носят рекомендательный характер, но в США, например, их деятельность осуществляется одновременно с судебным производством); организация парламентских слушаний и дебатов (например, по правительенному докладу о программе работы на год, который в Великобритании считается поправками к тронной речи монарха и обсуждается в течение шести дней); обсуждение в парламенте петиции с последующей резолюцией (в Италии по регламенту палат 1971 г. она может содержать директивы правительству); интерpellация как официальный (с разрешения палаты или через председателя палаты) запрос депутатов парламента правительству или члену правительства с требованием дать письменные объяснения по определенному вопросу в определенный срок с последующими прениями. Во многих странах регламентированы процедуры формулирования депутатами вопросов непосредственно на заседаниях парламента в отведенное для этого время: например, обязательный «час вопросов» на заседаниях с понедельника по четверг в Великобритании (исключены вопросы обороны, безопасности, коммерческой тайны и личного характера, т. к. ответы подлежат опубликованию). В ФРГ каждый депутат может задать через председателя бундестага до четырех вопросов в месяц.

Во Франции такие вопросы рассматриваются как «основное оружие парламентского контроля», резервирование времени для них закреплено конституционно. Статья 48 Конституции Франции гласит: «Одна из четырех недель пленарных заседаний отводится в приоритетном порядке... контролю над деятельностью Правительства и оценке всех направлений деятельности органов публичной власти в интересах населения... По меньшей мере одно пленарное заседание в неделю, в том числе во время внеочередных сессий, ... отводится в приоритетном порядке вопроса членов Парламента и ответам Правительства»<sup>1</sup>.

Политический контроль приобретает религиозную окраску в странах, где светская и духовная власть объединены в руках главы государства, а деятельность публичной администрации и поведение государственных служащих требуют соответствия шариату.

По отношению к любой системе контроль может быть внешним и внутренним. В широком смысле слова в рамках внешнего, инициативного общественного контроля можно говорить об интересе к проблемам публичного управления со стороны общественных организаций, средств массовой информации, других институтов гражданского общества. Однако система приобретает устойчивость и способность к самосовершенствованию, обладая ресурсами самоконтроля, осуществляемого органами и должностными лицами администрации внутри самой системы исполнительной власти, как по инициативе администрации, так и жалобе, запросу заинтересованных лиц (в Японии, например, с 1962 г. используется термин «заявление несогласия»).

Внутренняя система надзора вышестоящих органов за деятельность нижестоящих составляет сущность административного контроля и осуществляется путем проверок, визирования, отчетов, информирования, разрешения конфликтов и др. Различают три вида такого внутреннего инициативного административного контроля: иерархический, инспекционный и в форме опеки.

Иерархический ведомственный контроль со стороны вышестоящих руководителей (органов) за действиями нижестоящих предполагает разработку соответствующих стандартов и проверку их соблюдения с точки зрения законности действий, их необходимости, целесообразности и эффективности.

<sup>1</sup> Конституция Французской Республики. – <http://worldconstitutions.ru/?p=138> (дата обращения 14.03.2017).

Вышестоящие органы имеют право отдавать приказы, распоряжения, предписания, изменять или отменять решения, принятые подчиненными. Иерархический административный контроль может быть и надведомственным, если речь идет о контрольных полномочиях органов общей компетенции (президент, правительство, губернатор, мэр).

Инспекционный контроль осуществляют внутриведомственные специализированные надзорные органы (контрольные подразделения, например, министерств) по определенным направлениям деятельности. Инспектирование как постоянное наблюдение, требование отчетов и выработка на этой основе рекомендаций для совершенствования качества управления в административных органах низшего звена широко используется в отношении университетов, школ, больниц, тюрем.

В отношении функционально или территориально децентрализованных органов публичной администрации контроль законности, а иногда и целесообразности административных действий, осуществляется в форме опеки уполномоченным государственным контролером или автономной (но подотчетной) организацией. В чрезвычайных ситуациях опека становится экстраординарной (с возможным назначением из центра «антикризисного управляющего»), обычная же опека сосредоточена, прежде всего, на финансах, так как и территориальные коллективы, и автономные публичные учреждения чаще всего пользуются дотациями, целевыми субсидиями. Некоторые местные органы, например полицейские, опекаемы и в подборе руководящих кадров.

В рамках защиты прав и интересов граждан контроль осуществляется на основе выработанных (в том числе по рекомендациям международных организаций) и закрепленных административных процедур, обеспечивающих корректное осуществление административного процесса. Так, бесспорное административное производство вытекает из права граждан на информацию: получение доступа к государственным материалам и документам, а также к самому процессу принятия государственных решений. Законодательство об административных процедурах содержит гарантирующие нормы об оповещении заинтересованных сторон, проведении общественных слушаний, необходимости обоснования администрацией своих актов. Наиболее показательным является пример США, где последовательно были изданы Федеральный закон об администра-

тивных процедурах – в 1946 г.; Федеральный закон о свободе информации (FOIA) – в 1967 г.; Федеральный закон о проведении открытых заседаний в 1976 г., известный как «закон о правительстве в солнечном свете» – «Government in the Sunshine Act» – и предусматривающий открытые для публики заседания правительственные ведомств; Федеральный закон о свободе электронной информации 1996 г., который термином «государственные материалы» охватывает и материалы электронного хранения и обязывает федеральные органы разрешить электронный доступ к своим материалам, исключая определенные их категории, определяемые на основании FOIA (вопросы национальной обороны или внешней политики, внутренние правила агентств, вопросы, составляющие производственную тайну, расследования правоохранительных органов, постановления финансовых учреждений, вопросы, на которые распространяются законы о неприкосновенности личной жизни) [6].

Процедура административного обжалования реализуется на основе обращения частного лица с заявлением, содержащим просьбу, претензию или требование (так начинается спорное административное производство). Право на обращение рассматривается как право быть услышанным и должно быть доступно в отношении любых административных действий, которые в силу своей природы неблагоприятно воздействуют на права, свободы и интересы граждан. Возможно опосредованное обращение, направленное как петиция через институты политического контроля. Право на петицию может быть закреплено конституционно, иногда не только в отношении граждан, но и не являющихся таковыми лиц (например, Основной Закон Венгрии 2011 г., ст. XXV<sup>2</sup>). Прямое обращение с использованием юридических процедур предусматривает в качестве основного инструмента защиты нарушенных прав и законных интересов административный иск (в романо-германской системе) или внутреннюю апелляцию (в ангlosаксонской системе) [8, с. 122-123]. Не регламентировано юридическими процедурами прямое обращение в виде простого уведомления администрации (например, о нецелесообразности административных действий, о фактах ненадлежащего управления) или прошения (например, об ускоренном рассмотрении дела, об изменении правомерного и целесообразного акта).

<sup>2</sup> Основной Закон Венгрии 25.04.2011. – [http://nemzetikonyvtar.kormany.hu/download/3/00/50000/orosznyomda\\_javitott.pdf](http://nemzetikonyvtar.kormany.hu/download/3/00/50000/orosznyomda_javitott.pdf) (дата обращения 14.03.2017).

Достоинства и недостатки административного контроля можно оценить по ряду признаков. Так, для этого вида контроля характерна достаточно высокая степень оперативности, компетентности в вопросах деятельности органа публичной администрации (но не в вопросах права); стоимость процесса (обычно письменного) невелика; однако проблемы возникают с обеспечением гласности, коллегиальности рассмотрения дела и беспристрастности решений.

Юрисдикционный контроль осуществляется в процессе деятельности судебных органов и квазисудебных учреждений, наделенных по закону правом разрешать административные конфликты принудительным для сторон образом.

Как правило, обращению в суд предшествует процедура административного обжалования, но в ФРГ земли имеют право отменить ее и предусмотреть обращение непосредственно в суд (такое решение, как более экономное для гражданина и государства, было принято в земле Северный Рейн-Вестфалия [1, с. 92]). Во Франции контроль, осуществляемый в системе судов гражданских и уголовных, называется судебным, в системе судов публичного права – юрисдикционным. В ангlosаксонской системе различие не проводится, но обращение в суд общей юрисдикции после квазисудебного рассмотрения называют судебным пересмотром.

Административная юстиция является формой юрисдикционного контроля за соблюдением законности в государственном управлении и разрешения споров, одной из сторон в которых являются органы исполнительной власти, обеспечивается системой судов или специализированных органов. Согласно классификации А.Б. Зеленцова, административная юстиция понимается и более широко – как совокупность контрольных институтов различной юридической природы, т. е. осуществляется субъектами и парламентского, и административного, и юрисдикционного контроля [7, с. 58-59]. Более традиционные подходы рассматривают административную юстицию как часть судебной системы с единой или множественной юрисдикцией.

Система единой юрисдикции общих судов без специализации (т. е. без создания специализированных палат по административным спорам) существует в США, Великобритании, Австралии, Новой Зеландии, Канаде. Все возникшие в области управления споры подсудны судам общего права, процесс практически не имеет отличий от процедуры в гражданском судопроизводстве. В этой клас-

ической англосаксонской системе под административной юстицией понимается, прежде всего, досудебная деятельность по разрешению административных споров квазисудебными трибуналами, действующими в рамках административных учреждений и в силу закона обладающими судебными полномочиями при рассмотрении определенных вопросов.

Национальные модели такой системы имеют свои особенности и реформируются, в том числе в направлении отделения системы административной юстиции от системы органов исполнительной власти. Так, множество британских административных трибуналов более чем 30 разновидностей во второй половине XX века занимали промежуточное положение между администрацией и общими судами, с трудом поддаваясь систематизации, а процедурные вопросы определялись соответствующим министром для своего ведомства на основе общих принципов «естественного правосудия». Разделение компетенции было обозначено решением одного из высших судов в 1948 г.: суд общего права оценивает действия администрации с точки зрения соответствия закону, когда рассматривает жалобы на превышение полномочий или неправильное применение нормы в пределах полномочий, административный же суд интересует целесообразность административного действия, его проверка на «разумность». Доклад комитета О. Фрэнкса в 1957 г. стал основой для принятия первого Закона о трибуналах и расследованиях 1958 г., затем консолидированного Закона 1992 г. В рамках реформы британского правосудия был разработан и принят в 2007 г. Закон о трибуналах, судах и исполнении решений, предлагающий организационную перестройку и упорядочение системы административной юстиции, которая прямо отнесена законом к сфере правосудия и должна стать единой, унифицированной и независимой от администрации. Реформой сделан шаг в сторону обособления самостоятельной ветви судебной власти – двухуровневой, с созданием палат по предметным сферам на уровне трибуналов первой инстанции и апелляционных, с расширенными полномочиями возглавившего систему органа – Совета административной юстиции и трибуналов [8, с. 353–357].

Система единой юрисдикции с организационной специализацией предполагает создание внутри общих судов специальных палат по рассмотрению административных споров. Такая специализация существует на всех уровнях судебной системы, включая высшую судебную инстанцию. Администра-

тивная юстиция рассматривается как вид общей юрисдикции наряду с гражданской, уголовной, международной. Система действует в Испании, Мексике, Анголе, Кувейте. В Российской Федерации предусмотрено создание в составе Верховного Суда РФ Судебной коллегии по административным делам<sup>3</sup>.

Система множественной юрисдикции предполагает создание административных судов общей и специальной юрисдикции вне системы общих судов. При этом незначительная часть административных споров рассматривается общими судами в пределах их компетенции в рамках контроля за деятельностью публичной администрации. Такая дуалистическая система зародилась во Франции и функционирует сегодня в Италии, Бельгии, Греции, Нидерландах, Турции, Финляндии, Болгарии, Чехии, Египте, Сирии, Тунисе, Таиланде. Правосудие по административным спорам во Франции возложено на трехуровневую систему административной юстиции общей и специальной юрисдикции, возглавляемую Государственным советом. Национальные системы права, в которых сформированы административные суды, сталкиваются с проблемой разграничения полномочий между общими судами и административными. Для разрешения споров о подсудности могут создаваться специальные органы (например, действующий во Франции с 1848 г. Трибунал по конфликтам).

Моделью множественной юрисдикции является разделение судебной власти на несколько ветвей в ФРГ (а также Австрии, Португалии, Швеции, Индонезии). Судебная система страны складывается из пяти автономных двух- или трехзвенных подсистем, каждая со своей компетенцией, высшим судом и выработанными процессуальными правилами. Административные споры отнесены исключительно к ведению независимых административных судов общей и специальной юрисдикции, которые отделены от системы общих судов и деятельность которых детально регламентирована. Административные суды общей юрисдикции сформированы на трех уровнях: земельные административные суды по первой инстанции рассматривают дела коллегиально в составе трех профессиональных и двух непрофессиональных судей; Высшие административные суды земель по второй инстанции принимают решения коллегией из трех профессиональных судей; Федеральный административный суд как

<sup>3</sup> О Верховном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ (ред. от 15 февраля 2016 г.) // СПС «КонсультантПлюс»

высшая инстанция, решения которой могут быть предметом пересмотра Верховного Федерального суда только в чрезвычайных условиях.

В узком смысле административная юстиция – это особый процессуальный порядок разрешения административно-правовых споров между гражданином или организацией, с одной стороны, и органом государственного управления, с другой стороны. Дело рассматривается на основании заявления заинтересованного лица (административного иска), при этом аргументы для обращения иметь правовой характер, т. е. не ограничиваться ссылками на категории целесообразности, гуманности, разумности, и т. п. Независимый суд должен определить соответствие административных действий принципам законности. Состязательный процесс заканчивается вынесением решения по существу дела. Решение может быть обжаловано в суде апелляционной инстанции. Высшей судебной инстанцией по административным делам может быть: единый Верховный суд (Испания, Канада, Великобритания), Государственный совет (Франция, Нидерланды, Италия, Бельгия, Греция, Турция, Колумбия), организационно не связанный ни с исполнительной властью, ни с общими судами Высший административный суд (ФРГ). В смешанных системах первой инстанцией может быть общий суд, апелляционной – специализированный административный (Нидерланды, Чехия), и наоборот, первой инстанцией является административный суд, а его решения могут быть обжалованы в вышестоящем суде общей юрисдикции (Швейцария, Австралия). В Финляндии провинциальные административные суды первой инстанции являются фактически департаментами администрации, а Верховный административный суд – часть судебной системы.

Сравнивая роль судов общих и административных в разрешении споров с участием публичной администрации, можно обнаружить, что они обеспечивают в достаточной степени коллегиальность, гласность, и беспристрастность судопроизводства. Однако административные суды опираются на компетенцию не только профессиональных судей, но и специалистов определенной сферы управления, более оперативны в сроках разрешения дела, менее формальны, допускают упрощенные процедуры, не только устное, но и письменное производство, доступны по затратам даже для малоимущих слоев населения. Заметна тенденция специализации административных судов в области

финансов, социального обеспечения и социального обслуживания, образования, транспорта и др. С развитием системы административных трибуналов ограничивается контрольная функция общих судов: они контролируют действия администрации косвенно, через контроль решений административных трибуналов.

Классические способы контроля дополняются субсидиарными – институтами так называемого «мягкого» права, без императивных распорядительных или юрисдикционных полномочий, ориентированными на снижение конфликтности в сфере управления и формирование толерантных отношений между гражданами и администрацией. Таким институтом, в частности, стал омбудсмен – представитель интересов, «народный защитник», чьи рекомендательные и корректирующие действия способствуют укреплению гуманных начал в административной системе и воспитанию гражданской культуры участия. Такая деятельность адекватно вписывается в концепцию «позитивного управления» (Leistungswaltung) немецкого административиста Эрнста Форстхоффа, содержащей в качестве необходимого компонента государственного управления (как деятельности по предоставлению публичных услуг) «взаимное участие» (Teilhabe), т. е. отношения соглашения и взаимодействия между гражданином и государством в сфере «предоставляющего» государственного управления [4, с. 184].

Институт омбудсмена, появившийся впервые в Швеции в 1809 г., реализует скорее естественно-правовой тип правопонимания, так как может защищать и такие права, которые не имеют четкого законодательного закрепления, но отвечают представлениям о справедливости: на хорошее управление, беспристрастное рассмотрение, вежливое обращение. Специфические, без применения властно-принудительных санкций, методы воздействия (через информирование, привлечение внимания, инициирование расследования, обсуждения и т. д.) соотносятся с высоким персональным моральным авторитетом, с компетентностью, которая может поддерживаться коллегиальностью института (например, в ФРГ на федеральном уровне [8, с. 289-290]). В некоторых странах – Испании, Дании, Финляндии – омбудсмен может передавать дело для рассмотрения в суде. Как правило, институт учреждается в рамках законодательной власти как парламентский омбудсмен, но во Франции, например, действует исполнительный медиатор,

назначаемый Советом министров и имеющий, по мнению Государственного совета, «характер административной власти». Важно обратить внимание на стремление избежать конкуренции с судебной властью: во Франции обязательным условием для начала расследования омбудсменом является отсутствие соответствующего дела в производстве судов.

В системах с относительной высокой ролью традиции внесудебного разрешения конфликтов аналогичную функцию может выполнять посредничество на основе сложившейся социальной иерархии и неформальной процедуры с достаточно высокой степенью оперативности. В Японии традиция досудебных мировых соглашений и поиска посредника (патрона) для урегулирования конфликта привела к созданию института административных консультантов, которые принимают письменные заявления граждан в городских и сельских территориальных офисах Департамента административного надзора независимого Агентства по административному менеджменту.

Система политического, административного и юрисдикционного контроля наряду с другими способами регулирования административной деятельности (доктринальным определением основных принципов деятельности публичной администрации, нормативно установленной административной процедурой, структурированием дисcretion) действует на административную практику в целях обеспечения надлежащего управления на основе принципа связанности исполнительной власти законом. Эффективность различных видов контроля зависит от множества факторов, но системность контроля предполагает его оперативный и постоянный характер и сама становится фактором стандартизации административного процесса, повышает гарантии защиты прав и законных интересов граждан. Субъекты контроля в своей деятельности взаимно дополняют друг друга, различия между организационными моделями постепенно сглаживаются, что соответствует общей тенденции унификации правовых систем.

## Примечания

1. Административное право зарубежных стран / под ред. Н. В. Румянцева. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2016. – 455 с.
2. Барциц И. Н. Критерии эффективности государственного управления и глобальное управляемое пространство // Государство и право. – 2009. – № 3. – С. 12-20.
3. Барциц И. Н. Международные методики оценки эффективности государственного управления // Управленческое консультирование. – 2009. – № 4. – С. 10-26.
4. Васильева А. Ф. Учение о публичных услугах в административном праве Германии: теория Эрнста Форстхоффа // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / под ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – С. 179-188.
5. О'Доннел Г. Делегативная демократия. – [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Polit/Article/donn\\_del.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Article/donn_del.php) (дата обращения 13.03.2017).
6. Смолла Р. Право граждан на получение информации: «прозрачность» деятельности государственных органов. –<http://www.infousa.ru/government/dmpaper10.htm> (дата обращения 19.03.2017).
7. Соловьев А. А. Французская модель административной юстиции. – М., 2014. – 242 с.
8. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: монография / под ред. В. И. Лифтского, И. Г. Тимошенко. – М. : ИНФРА-М, 2015. – 446 с.