

Содержание:

image not found or type unknown



Введение

Административные права граждан – это закрепленные нормативными правовыми актами дозволения совершать определенные действия, вести себя в определенных рамках, требовать от органов государства и их должностных лиц определенных действий для содействия в реализации прав граждан или воздерживаться от создания препятствий для реализации этих прав.

1. Виды прав и обязанностей.

Права и обязанности могут быть классифицированы по разным основаниям. По связанности с конституционным статусом, по степени возможности реализации прав и свобод (абсолютные и относительные), по характеру (политические, социально-экономические, личные).

По связанности с конституционным статусом права и обязанности можно разделить на следующие группы:

- конституционные (закреплены в Конституции РФ, но их реализация связана с исполнительной властью или осуществляется в области государственного управления) - право на труд, отдых, на образование, свобода передвижения, выбор места жительства и др.;
- вытекающие из Конституции, но непосредственно связанные с самой сущностью исполнительной власти (право на информацию, на участие в государственном управлении, на государственную службу, на обращения в органы государства и др.);
- права, предусмотренные непосредственно нормами административного права и не связанные непосредственно с конституционным статусом (права лица, привлекаемого к ответственности, право на изменение записи в актах

гражданского состояния и т.п.).

Права можно классифицировать по иным критериям: по отраслям, по степени связанности органа исполнительной власти при осуществлении права граждан (имеет или не имеет орган свободы усмотрения – например, Д.Н. Бахрах называет права абсолютными и относительными).

Бахрах Д.Н. выделяет шесть степеней связанности гражданина при реализации прав и свобод:

- полная свобода;
- свобода, связанная с обязанностью уведомления;
- свобода, связанная с обязанностью регистрироваться;
- свобода, связанная с обязанностью получить разрешение;
- ограниченная дискреционными полномочиями органа;
- полная несвобода.

Обязанности граждан по административному праву могут быть классифицированы по таким же основаниям.

Основные права граждан по административному праву:

- Право граждан на участие в управлении (ст. 32 Конституции РФ) – например, право участвовать в работе органов непосредственно и опосредованно, через представителей.

Право на проведение публичных мероприятий (митингов, демонстраций, уличных шествий) регулируется ФЗ от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Данным правом обладают граждане России. Организатором демонстраций, шествий и пикетирования могут быть граждане с 18 лет, митингов и собраний – с 16 лет. Организаторами могут быть также объединения граждан (группа граждан, партии, общественные и религиозные объединения, отделения и структурные подразделения).

В соответствии с принципами правового государства основные конституционные права граждан должны осуществляться не в разрешительном, а в уведомительном порядке.

Однако имеется ряд требований для реализации данного права. Например, при проведении мероприятий должен соблюдаться общественный порядок.

Письменное уведомление подается в орган исполнительной власти субъекта РФ или местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. По требованию представителей органов власти публичное мероприятие может быть запрещено:

- если не было подано заявление (уведомление) о его проведении;
- если нарушен порядок его проведения;
- если возникла опасность для жизни и здоровья граждан;
- если нарушен общественный порядок.

Право граждан на свободу и личную неприкосновенность закреплено в ст. 22 Конституции РФ. Это право может быть ограничено в отношении лиц, совершивших правонарушение. До судебного решения гражданин может быть задержан на срок до 48 час. В соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. это положение распространяется и на административное задержание. Применение мер административного принуждения детально урегулировано в КоАП РФ, т.к. ограничение прав граждан в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ может быть осуществлено федеральным законом.

Право на свободу передвижения и свободу выбора места жительства закрепляет ст. 27 Конституции РФ (вместо прописки в РФ введен институт регистрации по месту жительства или пребывания).

Право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти и их должностных лиц предусмотрено ст. 53 Конституции РФ.

В соответствии со ст. 62 Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства (апатриды) пользуются в РФ правами и несут обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных федеральными законами и международными договорами. Статус регулируется ФЗ от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в РФ» и ФЗ от 15 августа 1996 г. (с изменениями от 10 января 2003 г.) «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ». Иностранцы могут въезжать и выезжать в Россию при наличии российской визы по действительным документам, удостоверяющим их личность и

признаваемым в качестве таковых в РФ. Приглашение физического или юридического лица для иностранцев оформляется по определенным требованиям в соответствии с постановлением Правительства РФ.

Иностранные граждане и лица без гражданства не имеют права избирать и быть избранными, участвовать в референдуме и в государственном управлении, занимать определенные государственные должности, быть государственными служащими, участвовать в отправлении правосудия.

Для них предусмотрено специальное административное наказание – выдворение за пределы РФ, а также мера пресечения – депортация.

Лица с особым административно-правовым статусом – беженцы и вынужденные переселенцы.

В соответствии со ст.2 Конституции РФ «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства».

Реальное обеспечение реализации прав и свобод человека и гражданина в сфере государственного управления зависит в значительной степени от гарантий. Задача современного государства заключается именно в обеспечении гарантированности реального осуществления прав граждан всеми доступными способами.

Вопрос о включении гарантий в статус – дискуссионный.

Дискуссия ведется также о том, являются ли гарантиями правовые нормы (закон).

1 группа авторов – гарантии – это правовые нормы, предусмотренные законом (Хаманева Н.Ю., Попов Л.Л.);

2 группа авторов – (Алехин А.П., Кармолицкий А.А.) критикуют это положение, считая, что закрепление статуса в нормах – это условие для установления реального статуса граждан, но без соответствующих социально-экономических условий это закрепление может превратиться в юридическую фикцию.

Соотношение понятий «административно-правовые гарантии» и «гарантии по административному праву». Второе понятие шире, в него входят и гарантии, не являющиеся собственно административными (прокурорский надзор, судебный контроль арбитражных судов и т.д.).

Значение темы «способы защиты прав граждан» для административного права. Место раздела «обращения граждан» в административном праве является дискуссионным.

- а) в разделе «способы обеспечения законности государственного управления»;
- б) в разделе «статус граждан». Это связано с тем, являются ли обращения граждан способом обеспечения законности (общественный контроль) или же поводом для «включения» таких способов, как осуществление контроля и надзора.

Виды гарантий: экономические, политические, организационные, юридические (организационно-правовые).

Наибольший интерес представляют юридические гарантии (организационно-правовые):

- закрепление в правовых нормах (некоторые авторы – в законах, а не просто в нормативных актах);
- ответственность органов и должностных лиц за неправомерные действия в отношении граждан;
- право граждан на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями органов и должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей;
- прокурорский надзор;
- судебный контроль;
- контрольно-надзорная деятельность органов исполнительной власти;
- уполномоченные по правам человека;
- комиссии при Президенте.

Если использованы все внутренние средства для защиты прав гражданина, то вступают в действие международные гарантии – Европейский Суд по правам человека.

«Негосударственные» способы защиты прав граждан:

Гражданин имеет право защищать свои права любыми, не запрещенными законами способами.

- Общественные объединения и различные правозащитные организации.
- Общественные палаты и иные институты гражданского общества.

2. Административно-правовой порядок рассмотрения обращений граждан

Ст.33 Конституции РФ закрепляет право граждан на обращения в органы государственной власти и местного самоуправления. «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».

Правовое регулирование. В течение почти 40 лет основным нормативным актом федерального уровня – был Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (в ред. от 4 марта 1980 г., с изменениями от 2 февраля 1988 г.), а также Закон Красноярского края от 18 октября 1999 г. «Об обращениях граждан».

Современное правовое регулирование осуществляется федеральным законом. О порядке рассмотрения обращений граждан РФ: федеральный закон от 2 мая 2006 г. 59-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

Типовые регламенты федеральных органов исполнительной власти 2005 г. (административная реформа) предусматривают процедуры и сроки рассмотрения обращений граждан и юридических лиц. Административные регламенты осуществления государственных функций и предоставления публичных услуг.

Значение института обращения граждан. Обращения граждан в государственные и общественные органы с предложениями, заявлениями, жалобами в советский период – это важное средство осуществления и охраны прав личности, укрепление связей государственного аппарата с населением, существенный источник информации, необходимой при решении текущих и перспективных вопросов государственного, хозяйственного и социально - культурного строительства.

Как одна из форм участия трудящихся в управлении, обращения граждан способствуют усилению контроля народа за деятельностью государственных и общественных органов, борьбе с волокитой, бюрократизмом и другими

недостатками в их работе.

1. В период принятия и действия Указа 1968 г. существовали противоположные мнения:

а) в общенародном государстве не может быть противоречий между государственными органами и гражданами, потому не нужен институт жалоб;

б) жалобы – важный инструмент контроля и улучшения государственного управления, поэтому институт обращений нужен;

в) в период демократических преобразований (90-е гг.) возобладало мнение о том, что правовому государству присущ преимущественно судебный способ защиты прав граждан, органы исполнительной власти не должны рассматривать жалобы граждан.

2. Современный этап – административный порядок рассмотрения обращений граждан – не менее важен, чем судебный.

В РФ следует привести административные процедуры в соответствие с международными требованиями и стандартами. Значение административного (внесудебного) порядка рассмотрения обращений граждан признается во всех странах.

а) сохранен административный порядок рассмотрения обращений граждан; принят федеральный закон; реализуются требования административной реформы об административных регламентах осуществления функций и предоставления услуг, о развитии института досудебного урегулирования споров.

б) закреплён судебный порядок рассмотрения заявлений граждан, выделены специальные главы ГПК РФ для производства по делам из публичных правоотношений (но пока нет специальных административных судов).

Материальное право граждан на обращения. Статья 2 ФЗ об обращениях устанавливает, что граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам. Граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц.

Рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно.

Процессуальное право граждан на обращения. Статья 5 ФЗ об обращениях устанавливает, какими правами граждане пользуются при рассмотрении их обращения:

а) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании;

б) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения;

в) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, уведомление о переадресации письменного обращения;

г) обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии (вторичная жалоба);

д) обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

1. Запрещается преследование гражданина в связи с его обращением с критикой деятельности органов и должностных лиц либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц.

2. При рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия.

3. Запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

Круг органов, обязанных рассматривать обращения граждан. Старый подход: Указ 1968 г. устанавливал обязанность рассматривать обращения граждан для государственных и общественных органов, предприятий, организаций, их руководителей, других должностных лиц.

Новый подход: ФЗ об обращениях 2006 г. воспроизводит положения Конституции РФ, устанавливая обязанность рассмотрения обращений только для государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц.

Типовые регламенты устанавливают: федеральный орган исполнительной власти в пределах своей компетенции обеспечивает рассмотрение обращений граждан и организаций, поступивших непосредственно в его адрес, принятых при личном приеме или направленных ему в соответствии со сферой ведения Администрацией Президента Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации, федеральными органами государственной власти, депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации.

Сфера правового регулирования ФЗ об обращениях 2006 г.:

- а) распространяется на все виды обращений граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами (КоАП РФ, Закон о милиции, Закон о безопасности и т.д.);
- б) распространяется не только на граждан РФ, но и на иностранных граждан и лиц без гражданства, (если международными договорами или федеральными законами не установлено иное);
- в) регулирует правоотношения, связанные с реализацией гражданином права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления (внешненаправленные относительно исполнительной власти отношения);
- г) порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами (внутриорганизационные отношения);
- д) субъекты РФ могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать дополнительные гарантии права граждан на обращение.

Полномочия государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица:

- а) обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости - с участием гражданина, направившего обращение;
- б) запрашивает необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов

предварительного следствия; указанные органы обязаны в течение 15 дней предоставлять документы и материалы, необходимые для рассмотрения обращения;

в) принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;

г) дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов;

д) уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом.

Ответ на обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу по информационным системам общего пользования, направляется по почтовому адресу, указанному в обращении.

Организация работы с устными обращениями. Обращения могут быть устными и письменными. Устные обращения подаются при личном приеме граждан. Личный прием граждан в государственных органах, органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан.

При личном приеме гражданин предъявляет документ, удостоверяющий его личность.

Если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

Новое, в ходе личного приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов

Органы государственной власти, органы местного самоуправления обязаны иметь в официальных помещениях в доступных местах постоянную информацию о днях и часах приема, а также в доступной форме (через газеты, телевидение, радио и другие общедоступные средства распространения информации) информировать граждан об органах и должностных лицах, рассматривающих обращения граждан, об их компетенции и порядке работы с обращениями граждан.

3. Организация работы с письменными обращениями.

В письменном обращении должны быть указаны:

- наименование адресата (государственного органа или органа местного самоуправления) либо фамилия, имя, отчество должностного лица, либо должность соответствующего лица;
- фамилия, имя, отчество заявителя, почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации;
- суть предложения, заявления или жалобы,
- личная подпись;
- дата.

В случае необходимости прилагаются документы и материалы либо их копии.

Если в письменном обращении не указана фамилия гражданина, направившего обращение, и обратный адрес, ответ на обращение не дается. Обращение, поступившее по информационным системам общего пользования, приравнивается к письменному и подлежит рассмотрению в том же порядке, но ответ направляется на электронный адрес.

Новые тенденции: Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти от 28 июля 2005 г. предусматривает возможность подачи обращений на электронных и магнитных носителях.

Для приема обращений граждан в форме электронных сообщений (интернет-обращений), как правило, применяется специализированное программное

обеспечение, предусматривающее заполнение заявителем реквизитов, необходимых для работы с обращениями и для письменного ответа, и, в случае незаполнения указанных реквизитов, информирующее заявителя о невозможности принять его обращение. Адрес электронной почты автора и электронная цифровая подпись являются дополнительной информацией.

В случае если в интернет-обращении заявителем указан адрес электронной почты, по этому адресу направляется уведомление о приеме обращения или об отказе в рассмотрении (с обоснованием причин отказа), после чего обращение распечатывается и дальнейшая работа с ним ведется как с письменным обращением.

Основанием для отказа в рассмотрении интернет-обращения, помимо указанных оснований, также может являться:

- а) указание автором недействительных сведений о себе и (или) адреса для ответа;
- б) поступление дубликата уже принятого электронного сообщения;
- в) некорректность содержания электронного сообщения;
- г) невозможность рассмотрения обращения без необходимых документов и личной подписи (в отношении обращений, для которых установлен специальный порядок рассмотрения).

Ответ на интернет-обращение может направляться как в письменной форме, так и в форме электронного сообщения.

Недопустимые или нечитаемые обращения. Если в обращении содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, то это обращение остается без ответа по существу.

Если текст письменного обращения не поддается прочтению, ответ на обращение не дается и оно не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, о чем сообщается гражданину, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению.

Новое: в случае, если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу в связи с

ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу. О данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение.

4. Виды обращений. Термин «обращения» - родовое понятие.

Существует 3 вида обращений: предложения, заявления и жалобы.

- предложение - рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

- заявление - просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

- жалоба - просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

В советское время шли споры о четвертом виде обращений – критических замечаниях.

Иные федеральные акты предусматривают также ходатайство, помилование.

В Законе Красноярского края использовались также следующие основные понятия:

- коллективные обращения - обращения двух или более граждан, в том числе принятые в ходе митингов, собраний;

- повторные обращения - обращения, поступившие от одного и того же лица (группы лиц) по одному и тому же вопросу, если со времени подачи первого обращения истек установленный федеральным и краевым законодательством для рассмотрения данного обращения срок или обратившийся не согласен с принятым по его обращению решением;

- анонимные обращения - обращения, не содержащие сведений о личности обратившихся граждан, а именно: фамилии, имени, отчества, данных о месте жительства, работы или учебы.

В Уставе Красноярского края и некоторых других субъектов РФ есть такой вид коллективных обращений, как петиции.

Подведомственность и сроки рассмотрения обращений. Гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу.

Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данного государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения,

Новое: если решение поставленных в письменном обращении вопросов относится к компетенции нескольких государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, копия обращения в течение семи дней со дня регистрации направляется в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления или соответствующим должностным лицам.

Дискуссионный вопрос о представительстве интересов.

Полномочия представителя, выступающего с обращением от имени гражданина, оформляются в соответствии с гражданским законодательством.

Письменное обращение рассматривается в течение 30 дней со дня его регистрации.

В исключительных случаях, а также в случае направления запроса руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Сравнение с Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти от 19 января 2005 г. По результатам рассмотрения обращения федеральный орган исполнительной власти принимает необходимые меры и направляет ответ в срок до одного месяца с даты поступления, а также по просьбе направивших обращение государственных органов уведомляет их о принятом решении.

При необходимости срок рассмотрения может продлеваться, но не более чем на один месяц, о каждом продлении сообщается заявителю с указанием причин.

Письменные обращения, содержащие вопросы, не входящие в компетенцию федерального органа исполнительной власти, направляются им в 5-дневный срок по принадлежности, о чем сообщается заявителю.

В случае если поставленные на личном приеме вопросы не входят в компетенцию федерального органа исполнительной власти, даются необходимые разъяснения по обращению в соответствующие органы государственной власти.

Сравнение: Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти от 28 июля 2005 г.

Поступившие в федеральный орган исполнительной власти обращения по вопросам, относящимся к компетенции территориального органа, руководители структурных подразделений федерального органа исполнительной власти направляют в соответствующий территориальный орган для рассмотрения и ответа заявителю с указанием даты регистрации обращения в федеральном органе исполнительной власти.

Ответ заявителю направляется руководителем (заместителем руководителя) территориального органа в течение 30 дней со дня регистрации обращения в федеральном органе исполнительной власти.

При необходимости срок рассмотрения обращения может быть продлен руководителем территориального органа, но не более чем на 30 дней, с одновременным информированием заявителя и указанием причин продления.

Иные сроки. Различными нормативными актами могут быть установлены иные сроки (о гражданстве, о выборах, о приватизации, о регистрации...).

Результат рассмотрения. Ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом.

По результатам рассмотрения обращений граждан орган или должностное лицо принимает одно из следующих решений:

- а) о полном или частичном удовлетворении обращения;
- б) об отказе (отклонении) полностью или частично в удовлетворении обращения.
- в) о направлении обращения по подведомственности.

Решения по обращениям граждан должны быть мотивированными.