

image not found or type unknown



В демократическом государстве формирование и порядок деятельности административной (исполнительной) ветви государственной власти должны быть четко урегулированы юридическими нормами.

Административное законодательство является правовой основой построения и эффективного функционирования самой большой, самой активной, самой мощной подсистемы государственного аппарата - исполнительной власти.

Административное право – важнейшая отрасль правовой системы любой страны. Особенно велика его роль в России, где такие факторы, как огромная территория, многонациональный состав населения, традиционно большой объем государственной собственности, исторические державные традиции, обусловили значение административной власти, государственной администрации в жизни общества. Эта отрасль публичного права закрепляет права и обязанности граждан и иных невластных субъектов в отношениях с представителями исполнительной власти, организационные основы, систему государственной администрации, полномочия ее структурных единиц, принципы, методы, формы их деятельности.

Административно-правовой статус граждан в РФ определяется Конституцией РФ, конституциями субъектов РФ, текущим административным законодательством.

2. Административная правосубъектность индивидуальных субъектов

Проблеме административно-правового статуса граждан посвящена значительная научная литература. В. И. Новоселов полагает, что гражданином следует считать «лицо (человека), не состоящего с данным органом управления в трудовых или государственно-служебных отношениях». Очень ценно, что автор отметил условность данного понятия: лицо считается гражданином применительно к определенным отношениям, а не вообще. Дело в том, что один и тот же человек в одних отношениях выступает как частное лицо (гражданин), в других — как служащий, в-третьих — как представитель власти. Однако рассматриваемое определение нужно уточнить. Во-первых, речь можно вести об отношениях не только с органом управления, а вообще с любым коллективным субъектом административного права. Во-вторых, точнее говорить не о трудовых,

государственно-служебных отношениях, а о том, что лицо не является участником устойчивых организационных связей, членом определенного коллектива. Таким образом, под гражданином понимается отдельное лицо, которое не находится в устойчивых правовых отношениях с данной организацией. Административно-правовой статус индивидуального субъекта — это правовое положение личности в ее отношениях с субъектами исполнительной власти, урегулированное нормами государственного и административного права. Он является составной частью общего правового статуса гражданина. Права и обязанности личности, о которых говорится в административно-правовых нормах, производны от конституционных и часто конкретизируют последние. «Административно-правовой статус граждан Российской Федерации устанавливается, прежде всего, Конституцией Российской Федерации, актами органов представительной власти. В формировании и особенно в реализации составляющих данный статус прав и обязанностей значительна также роль органов исполнительной власти». Правительство, министерства, губернаторы издают немало нормативных актов, которые предоставляют определенным категориям лиц льготы, закрепляют процедуры деятельности различных инспекций, устанавливают правила (охоты, дорожного движения и т. д.). Составными частями административно-правового статуса индивидуального субъекта являются административная правосубъектность и его реальные права и обязанности, приобретенные в соответствии с нормами административного права. «Правосубъектность включает два основных структурных элемента: во-первых, способность обладания правами и несения обязанностей (правоспособность); во-вторых, способность к самостоятельному осуществлению прав и обязанностей (дееспособность). Поэтому иногда правосубъектность называют праводееспособностью» Административная правоспособность — это способность иметь права и обязанности, закрепленные нормами административного права. Частично она возникает с момента рождения: право на имя, на медицинскую помощь, на бесплатное обеспечение лекарствами. Будучи в принципе равной, административная правоспособность граждан не одинакова. Она зависит от возраста, пола, состояния здоровья, образования, места жительства, национальности и других демографических факторов. В качестве примера можно назвать воинскую обязанность, способность стать носителем которой зависит от пола, возраста, состояния здоровья, гражданства и ряда иных факторов. В настоящее время, когда субъекты Федерации в соответствии со ст. 72 Конституции РФ активно осуществляют административное правотворчество, административная правоспособность жителей разных регионов имеет определенные различия.

Таким образом, главные особенности административной правоспособности заключаются в следующем: 1) она регулируется нормами административного права; 2) ее содержание состоит в регулировании отношений индивидуальных субъектов с субъектами исполнительной власти; 3) у конкретных лиц она возникает с момента рождения; 4) для разных лиц она не одинакова по объему.

Административная дееспособность — это способность лица своими действиями осуществлять права, выполнять обязанности, предусмотренные административно-правовыми нормами, и нести ответственность в соответствии с этими нормами.

Административная дееспособность граждан РФ возникает позднее их правоспособности, возраст ее наступления законом не установлен. Хотелось отметить, что раньше, чем какая-либо иная, у гражданина возникает именно административная дееспособность. Ее частичное появление и последующее увеличение связано с физическим и интеллектуальным взрослением лица. Даже дошкольники могут самостоятельно обратиться к врачу, использовать право на жалобу, с шести лет ребенок сам реализует право на образование. Комиссия по делам несовершеннолетних вправе направить лицо, которому исполнилось 11 лет, в специальную школу, а с 16 лет наступает административная дееспособность.

Административная правосубъектность может быть общей и специальной. Соответственно следует различать общий и специальный административно-правовой статус. Каждое лицо обладает общим статусом, который во многом равен для всех, и в то же время может быть субъектом одного или нескольких специальных статусов (студента, работника милиции, жителя закрытого города и т. д.). Во многих случаях специальная (ролевая) правосубъектность просто дополняет общую. Но между ними может быть и более сложное взаимодействие, при котором специальный статус влияет на общий, ограничивая, видоизменяя его. Например, статус военнослужащего влияет на такие общие права, как право на образование, на участие в управлении, на жалобу, на свободу передвижения, выбор местожительства. Административная правосубъектность индивидуальных субъектов непрерывно расширяется. В ее регулировании повышается роль законов. За последние годы федеральными законами гражданам предоставлено право на оружие, на свободный выбор места жительства, учреждение средств массовой информации и др. Значительно расширены права на судебную защиту, на объединение, на свободу совести. Законодательство закрепляет обстоятельства, при наличии которых общий, и прежде всего административно-правовой, статус индивидуального субъекта может быть ограничен:

- 1) чрезвычайные обстоятельства (массовые беспорядки, стихийные бедствия и др.);
- 2) если это несовместимо с их общественно полезной деятельностью (запрещение совместной службы родственников, совмещения государственной службы с предпринимательской деятельностью и т. п.);
- 3) если без этого невозможно обеспечить государственную безопасность (режим секретности, пограничный режим и др.);
- 4) совершение правонарушений (лишение правонарушителей водительских прав, ограничения на приобретение ими оружия и т. п.).

В первых трех случаях ограничения непосредственно устанавливаются нормативными актами, касаются неопределенного числа граждан и поэтому являются групповыми. А ограничения административно-правового статуса в связи с совершением правонарушений носят индивидуальный характер, персонализированы, являются мерами принуждения.

3. Административно-правовой статус гражданина

Общий административно-правовой статус индивида принято называть статусом гражданина. До 1992 г. все ученые вслед за законодателем различали три разновидности граждан: граждане СССР (РСФСР), иностранцы и лица без гражданства. Но после распада СССР и образования СНГ положение изменилось. Согласно российскому Закону о гражданстве Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. всех лиц по признаку гражданства необходимо поделить на шесть групп: 1) граждане Российской Федерации; 2) лица с двойным гражданством; 3) почетные граждане; 4) граждане «ближнего зарубежья» (республик СНГ, кроме РФ); 5) иностранцы; 6) лица без гражданства. Конечно, внутри каждой из названных родовых общностей есть особенности. Так, административно-правовые статусы постоянно проживающих в России и временно прибывших иностранцев не идентичны.

В настоящее время можно говорить о трех категориях граждан России (обычных, почетных и с двойным гражданством), о двух категориях иностранных граждан («ближнего» и «дальнего зарубежья») и лицах без гражданства (апатридах). В зависимости от степени связанности гражданина при реализации им своих прав можно различать 6 степеней (ступеней) свободы:

1. Полная свобода.
2. Свобода, связанная с обязанностью уведомления субъектов власти (явочный порядок реализации прав).
3. Свобода, связанная с обязанностью регистрировать действия.
4. Свобода, ограниченная обязанностью получать разрешение. Субъект власти обязан рассмотреть заявление, отказ в регистрации может быть обжалован в судебном порядке.
5. Свобода, ограниченная дискреционными полномочиями власти при выдаче разрешений на осуществление прав.

Правоприменительные акты, принятые на основе дискреционных полномочий, судебному обжалованию не подлежат. А поскольку вышестоящие органы во многих случаях вправе отменять акты подчиненных им органов только по мотивам законности, то и обжалование дискреционных актов в административном порядке часто не имеет смысла.

6. Полная несвобода. Анализируя законодательство последних лет, нетрудно проследить, как идет процесс развития прав граждан. Свобода уверенно восходит на более высокие ступени. Так, например, право на демонстрации поднялось на вторую ступень свободы, право на предпринимательскую деятельность, право заниматься каратэ. С точки зрения механизма реализации, можно выделить права абсолютные (безусловные) и относительные. К абсолютным относятся права, которыми лица пользуются по своему усмотрению, а субъекты власти обязаны создавать условия и не мешать их реализации, защищать их. Это, например, право на административную жалобу, выбор имени, трудоустройство, пользование публичными библиотеками, получение общего среднего образования. Реализация абсолютных прав зависит, главным образом или даже исключительно, от воли гражданина.

Относительными следует считать такие права, для реализации которых нужен акт государственного органа. Например, приказ о назначении на должность, лицензия на осуществление определенной деятельности. Воля гражданина должна быть опосредована волей субъекта власти, актом применения права. Если взять за основу повод (процессуальное основание) предоставления (признания) права, то можно говорить о правах, которые актом субъекта исполнительной власти:

— признаются, реализуются без заявления лица, имеющего право (назначение стипендии, присвоение военнослужащему очередного звания, вещевое обеспечение сотрудников органов внутренних дел и т. д.);

— предоставляются (признаются) по заявлению, которое субъект исполнительной власти обязан удовлетворить, если отсутствуют предусмотренные юридической нормой основания для отказа (например, назначить пенсию, выдать паспорт, лицензию, принять отставку);

— предоставляются по усмотрению субъекта исполнительной власти, реализующего свои дискреционные полномочия (например, назначение на государственную должность).

В зависимости от круга лиц, которым права предоставляются, и оснований их возникновения можно различать общие и специальные права. Последние чаще всего являются льготами, которые даются по признакам:

а) социально-демографическим (больным, многодетным, вынужденных переселенцам и т. д.)

б) общественно полезной деятельности (ветеранам, военнослужащим, Героям России, государственным служащим и др.).

С учетом территориального фактора льготы могут быть федеральными, региональными, локальными. По содержанию различаются следующие группы прав граждан:

1) на участие в государственном управлении. Это права: на государственную службу; на внесение предложений; на получение необходимых документов и информации в установленной форме; организовывать, участвовать, выходить из общественных объединений; пресекать противоправные действия; учреждать газету и др.;

2) на государственное участие, содействие, помощь компетентных организаций. Речь идет, например, о праве получать платные блага, получать и пользоваться бесплатными благами (библиотеками и др.), получать организационную (в трудоустройстве, например), техническую, санитарно-эпидемиологическую, медицинскую и иную помощь;

3) право на защиту. Основные формы его реализации — административная жалоба; жалоба (иск в суд); защита в административно-юрисдикционном производстве;

необходимая оборона (в том числе право на газовое оружие); право на помощь негосударственных организаций (коллегий адвокатов, обществ защиты прав потребителей, профсоюзов и др.).

Среди административно-правовых обязанностей индивидуальных субъектов можно выделить абсолютные и относительные. Первые не зависят от каких-то конкретных обстоятельств, они безусловно, возлагаются на каждого (соблюдение правил дорожного движения, санитарии и т. п.). Относительные обязанности возникают из правомерных действий, направленных на приобретение прав и пользование ими (обязанности абитуриента, читателя библиотеки, собственника автомобиля и т. д.), и правонарушений (например, уплатить штраф).

4. Способы защиты прав граждан

Право на защиту жизни, здоровья, свободы, собственности и других благ является важнейшим, естественным, неотъемлемым правом гражданина. Государство его легализует, т. е. формулирует, уточняет объемы, закрепляет процедуры реализации, устанавливает обязанность государственных и общественных органов, должностных лиц в определенные сроки рассматривать и принимать меры в связи с обращениями граждан, обеспечивает его государственным принуждением, вследствие чего оно становится регулируемым законом, юридическим правом. Если юридическими нормами закреплено субъективное право граждан, но оно не обеспечено надлежащей защитой, то такие нормы в значительной степени декларативны. Создание скоординированной системы гарантий личных прав граждан — необходимое условие становления правового государства. Обобщенно можно говорить о двух главных направлениях юридической защиты личности:

- 1) от преступлений, деликтов и иных правомерных действий других граждан;
- 2) от правомерных и нецелесообразных действий субъектов власти.

Административному праву принадлежит важная роль в защите прав граждан от неправильных действий субъектов государственной власти, органов местного самоуправления.

Основными средствами защиты прав и интересов граждан от злоупотреблений, бюрократизма, некомпетентности и других аномалий в деятельности должностных лиц, органов и иных обладателей властных полномочий являются:

- 1) создание организационно-правового механизма и повседневная работа уполномоченных государственных (муниципальных) органов (суда, прокуратуры,

государственных инспекций и др.), важнейшей задачей которых является защита правопорядка;

2) существование и деятельность независимых от государства институтов гражданского общества, способных оказать помощь гражданам. Среди них есть институты: созданные специально для этой цели (адвокатура); для которых такая деятельность является основной (профсоюзы); а также иные (средства массовой информации, партии, религиозные объединения, добровольные общества и т. д.);

3) активная деятельность самих граждан, использующих предоставленные им права. Учитывая большую значимость, разнообразие форм и наличие большого числа правовых норм, здесь можно выделить и процессуальную защиту. Уголовно-процессуальное, административное и трудовое право достаточно подробно регламентируют права лица, привлекаемого к ответственности, на защиту от предъявленного обвинения, применяемых к нему принудительных мер.

В реальной жизни все названные способы тесно связаны, чаще всего используются одновременно. Гражданин защищает свои права непосредственно сам, либо обращается за содействием к государственным и негосударственным организациям, инициируя их правозащитную деятельность. Основной гарантией прав граждан является деятельность существующих в стране специальных организационно-правовых институтов. Они функционируют как по своей инициативе, так и в связи с поступлением к ним обращений (заявлений, жалоб, исков) граждан. По желанию последних им оказывают юридическую помощь коллегии адвокатов. Участие адвокатов в уголовном и гражданском процессах закреплено рядом законов и широко практикуется в нашей стране. Намного хуже обстоит дело в административном процессе. Принятый 30 ноября 1979 г. Закон «Об адвокатуре СССР» установил, что адвокаты «составляют заявление, жалобы и другие документы правового характера; осуществляют представительство по делам об административных правонарушениях», они вправе «представлять права и законные интересы лиц, обратившихся за юридической помощью, во всех государственных и общественных организациях, в компетенцию которых входит раз решение соответствующих вопросов...» По поручению гражданина адвокат может активно участвовать в решении жилищных, пенсионных, земельных и многих других дел, выступать на стороне виновного или потерпевшего при рассмотрении дел об административных правонарушениях. К сожалению, адвокатура крайне редко включается в административный процесс. Ежегодно в государственные и общественные организации поступают миллионы обращений граждан. Их можно группировать по содержанию (пенсионные, налоговые и т. д.),

авторам (индивидуальные, групповые), форме (устные, письменные), адресатам, делить на первичные и повторные и т. д. Для уяснения юридических свойств и процедур разрешения все обращения граждан следует поделить на два типа:

1) административные, т. е. рассматриваемые во внесудебном порядке, в административном процессе;

2) судебные, т. е. рассматриваемые судами в процессе осуществления правосудия, в порядке уголовного или гражданского судопроизводства. Иными словами, ко второму типу относятся обращения граждан в суд, решения по которым принимаются на основе норм УПК, АПК или ГПК. Все остальные жалобы, рассматриваемые судьями, являются административными. Здесь необходимо сделать несколько пояснений. Во-первых, в законодательстве обращения первого типа называются жалобами, но иногда и заявлениями (ст. 109 УПК РФ), апелляциями. Во-вторых, административные жалобы могут подаваться и в суды. Так, письма граждан по вопросам несвоевременного исполнения судебных решений, например, о взыскании алиментов, возмещении ущерба поступают в суды, а рассматриваются такие обращения не судом, а судьей, председателем суда в соответствии с нормами административного права. Таким образом, административная и судебная жалобы различаются, главным образом, не по адресату, а по порядку рассмотрения. Обращения граждан в суд закон называет жалобами и исками, и общее название — судебная жалоба — является в определенной степени условным. Среди них можно выделить жалобы: — на административные акты, рассматриваемые в порядке административной юстиции;

— по делам частного обвинения;

— кассационные.

Эти жалобы граждан являются юридическими фактами, приводящими в действие механизм правосудия, результат рассмотрения которых

— акт правосудия, решающий судьбу возбужденного жалобой уголовного или гражданского дела. Право гражданина обжаловать акты субъектов власти — атрибут демократического государственного строя. Оно вытекает из особенностей асимметричных, построенных на началах неравенства сторон, отношений. В таких правоотношениях одна из сторон, обладающая властными полномочиями, имеет право решать вопросы. Опыт развития человеческого общества свидетельствует о том, что акты субъектов власти могут быть дефектными, причины которых

различны: выбор не самого лучшего варианта, из-за небрежности, пристрастности, некомпетентности, злоупотребление правом и др. Поэтому в интересах дела право одной стороны решать, использовать власть должно быть уравновешено правом другой стороны обжаловать акт, требовать его пересмотра. Право на жалобу является средством защиты прав и средством укрепления законности, вовлечения граждан в управление. И это одна из форм свободного выражения мнений. Наряду с названными формами индивидуальной защиты гражданином своих прав, законодательно закреплены, фактически используются и коллективные формы защиты гражданами прав и интересов. Это коллективные жалобы, забастовки, разнообразные формы публичного выражения мнений (демонстрации, митинги, собрания, пикеты) и др. Право граждан на защиту значительно расширено в 90-х годах. Конституцией РФ закреплено право на международно-правовую защиту, установлен институт уполномоченного по правам человека, право на необходимую оборону получило развитие в праве на оружие, резко увеличились юридические возможности судебного обжалования, возникли новые правозащитные организации.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Административно-правовой статус гражданина является частью общего правового статуса, который регламентируется гл. 1 и 2 Конституции РФ, а также специальными нормативно-правовыми актами по вопросам статуса гражданина. В состав правового статуса гражданина многие авторы включают различные элементы: права, обязанности, ответственность, правоспособность, гарантии. В науке нет единого мнения по определению правового статуса личности. Правовой статус гражданина, складывается из трех основных элементов: прав, обязанностей и ответственности. В новом Федеральном законе о гражданстве последнее определяется как устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Глава 5 нового Кодекса РФ об административных правонарушениях является первой по счету главой Особенной части Кодекса (его раздела II), ее название - "Административные правонарушения, посягающие на права граждан". В этом ее первостепенное место в числе других глав Особенной части. К правам и свободам граждан, об ответственности за нарушение которых идет речь в рассматриваемой гл. 5 Кодекса, относятся: права граждан на участие в выборах и референдумах (ст. 5.1-5.25), право на свободу совести и вероисповедания (ст. 5.26), трудовые права

граждан (ст. 5.27-5.34, 5.40), права несовершеннолетних (ст. 5.35-5.37), право на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования (ст. 5.38), право на получение информации (ст. 5.39), право на социальную помощь при погребении (ст. 5.41), права инвалидов (ст. 5.42-5.43) и право на социальное страхование (ст. 5.44). Почти все права из приведенного перечня относятся к ряду основных (конституционных) прав и свобод человека и гражданина, закрепленных ст. 32, 28, 37, 31, 24, 39 и другими статьями Конституции РФ. Это лишний раз подчеркивает значимость данных общественных отношений, охраняемых нормами административной ответственности. КоАП РФ. Если рассмотреть структуру гл. 5 КоАП РФ более детально и сопоставить со структурой действовавшего до 1 июля 2002 г. Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, то можно сделать вывод о том, что основная часть норм рассматриваемой главы перенесена из старого Кодекса в новый с незначительными редакционными поправками. Так, в гл. 5 справедливо помещены: ст. 5.26 (соответствующая содержанию ст. 193 КоАП РСФСР) "Нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях"; ст. 5.35 (ст. 164 КоАП РСФСР) "Неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних"; ст. 5.36 (ст. 193-1 КоАП РСФСР) "Нарушение порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждения для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей"; ст. 5.37 (ст. 193-2 КоАП РСФСР) "Незаконные действия по усыновлению (удочерению) ребенка, передаче его под опеку (попечительство) или в приемную семью" и ст. 5.38 (ст. 166-1 КоАП РСФСР) "Нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании". Это обуславливает новые акценты в определении сущности и объекта данных правонарушений - они не просто нарушают установленный законом порядок управления, а прежде всего посягают при этом на важнейшие права и свободы человека и гражданина. Из 44 статей гл. 5 более половины - 25 статей - посвящены административной ответственности за нарушение законодательства РФ в сфере отношений, связанных с выборами (избирательных отношений), а также организацией и проведением референдума. Обновление за последние годы федерального законодательства о выборах и референдумах обусловило и развитие норм об административной ответственности за нарушение требований и запретов, установленных названным законодательством. Другим достаточно крупным блоком правовых норм в гл. 5 КоАП РФ являются нормы об административной ответственности в области трудовых отношений. Блок этих норм претерпел

значительные изменения в связи с одновременными разработкой и принятием Трудового кодекса РФ. Рассмотрение составов административных правонарушений, закрепленных в гл. 5 нового КоАП РФ, позволяет сделать вывод о существенном расширении перечня составов административных правонарушений в сфере защиты прав граждан, в частности трудовых, и о качественном изменении правовых норм в плане усиления гарантий защиты и охраны прав граждан не только в политической (избирательных прав), но и в социально-экономической сфере, прав работников предприятий, учреждений, организаций, несовершеннолетних, инвалидов и других категорий граждан. Можно предполагать, что обновленный с принятием КоАП РФ правовой механизм защиты прав граждан путем привлечения виновных лиц к административной ответственности будет работать более четко и слаженно, чем раньше.

6. Список используемой литературы

1. Административное право, учебник, Бахрах Д.Н., изд. БЕК 1997 год, Москва
2. Административно-правовой статус граждан в России, учебное пособие, Бахрах Д. Н. 1998 год, Екатеринбург
3. Новоселов В. И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. Саратов, 1976; С. 17.
4. Гражданин и аппарат управления. Т. 1. М., 1982. Т. 2. М., 1984; и др.
5. Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Ч. 1. М., 1994. С. 80, 81.
6. Конституция Российской Федерации
7. Административный Кодекс Российской Федерации