Лекция. Административно-правовой статус гражданина Российской Федерации.

План.

*3.1. Основы административно-правового статуса гражданина Российской Федерации.*

*3.2. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления.*

*3.3. Административно-правовая защита прав и свобод граждан.*

*3.4. Обращения граждан.*

*3.5. Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства.*

3.1. Основы административно-правового статуса гражданина Российской Федерации.

Гражданин как субъект административного права - это участник общественных отношений, выступающий в качестве носителя содержащихся в нормативных актах конкретных прав и обязанностей, которыми он наделен для реализации своих жизненных потребностей, участия в управлении делами общества и государства.

Права и обязанности гражданина образуют в своей совокупности его правовой статус. Административно-правовой статус гражданина - сложное юридическое образование. Он включает в себя четыре разновеликих составных элемента.

Первая, самая важная часть прав и обязанностей представляет собой правовой статус личности, человека как субъекта административного права. В российском государстве правовое регулирование положения личности, человека должно занимать центральное, приоритетное место, поскольку выражает идею о том, что право и государство, его органы и должностные лица призваны служить обществу, каждой личности, каждому человеку. Именно эта мысль выражена в ст. 2 Конституции РФ: "Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства".

Подобный характер взаимоотношений личности и государства является общепризнанным для большинства государств мира, что нашло закрепление в важнейших актах международного права, принятых ООН, организациями Европейского союза, Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Эти, как их называют, естественные, неотъемлемые права и свободы нашли отражение во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г., и в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, утвержденной Советом Европы в 1950 г. <\*>, и некоторых других актах.

Российское государство, следуя по пути признания общедемократических начал развития общества и международных актов в этой области, приняло в 1991 г. Декларацию прав и свобод человека и гражданина <\*>, положения которой впоследствии нашли отражение в Конституции 1993 г.

Согласно Конституции РФ и основанному на ней законодательству личность, человек, независимо от его служебного, общественного или имущественного положения, национальности, вероисповедания и т.д., является в России субъектом всех отраслей права, для чего основы правового статуса личности закреплены в Конституции РФ. При этом они пропитаны нормами конституционного, международного, гражданского, финансового и других отраслей права, отражающих взаимоотношения личности и общества, гражданина и государства, индивида и коллектива. Важное место в данном статусе человека занимают и нормы административного права.

Среди основных прав и свобод, составляющих правовой статус личности и находящихся в той или иной мере в сфере административно-правового регулирования, можно назвать, например, право на жизнь (ч. 1 ст. 20), право на свободу и личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22), право на неприкосновенность жилища (ст. 25), право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23), право на свободное передвижение, выбор места пребывания и места жительства, свободного выезда за пределы Российской Федерации и беспрепятственного возвращения в Российскую Федерацию (ст. 27).

Провозглашая права личности, Конституция устанавливает для человека определенные обязанности и запреты, например, платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57), сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58), запрещается заниматься экономической деятельностью, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34), запрещается принудительный труд (ч. 2 ст. 37).

Вместе с тем Конституция РФ (ч. 3 ст. 55) допускает в исключительных случаях возможность ограничения федеральным законом прав личности, причем эти нормы обычно носят административно-правовой характер. Например, право на неприкосновенность жилища может быть ограничено сотрудниками милиции на основе Закона РФ "О милиции" при наличии оснований, предусмотренных соответствующими административно-правовыми нормами, в частности, при розыске преступника, если в квартире или доме совершается преступление или нарушение общественного порядка, угрожающее жизни или здоровью людей, при пожаре и в других случаях.

Вторая составная часть административно-правового статуса представляет собой статус гражданина Российской Федерации, вытекающий из факта гражданства <\*>. Как субъект административного права каждый гражданин Российской Федерации имеет свой гражданский правовой статус.

Нормы административного права, определяющие административно-правовой статус гражданина, устанавливают его права и обязанности в государственной и общественной деятельности. Это нормы об участии в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции), право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31), обязанность нести воинскую службу (ч. 2 ст. 59) и др. Далее - это нормы, определяющие административно-правовой статус гражданина в его хозяйственно-трудовой деятельности, например, право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34), право на свободный труд, выбор профессии и рода деятельности (ч. 1 ст. 37), право частной собственности, в том числе на землю (ст. ст. 35, 36), причем никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (ч. 3 ст. 35). Наконец, нормы, определяющие административно-правовой статус гражданина в личной или семейной сфере, не затрагивающей интересы общества, в частности, право на литературное, художественное, научное, техническое творчество, право на изменение фамилии. Таким образом гражданин Российской Федерации приобретает дополнительные к статусу личности права и обязанности, вытекающие из факта гражданства.

Когда физическое лицо обрело статус личности, затем гражданина, к ним добавляется третий элемент административно-правового статуса - социальный. Он необходим, чтобы гражданин мог заняться конкретной трудовой профессиональной деятельностью, учиться, служить в Вооруженных Силах и т.д.

Личности, гражданину для этого нужны новые, дополнительные права и обязанности. В сфере общественно-трудовой деятельности насчитываются тысячи профессий и специальностей и каждая из них имеет свой правовой статус, установленный в основном нормами трудового и административного права. И здесь в качестве социального элемента административно-правового статуса гражданина можно выделить правовые статусы рабочего, служащего, учащегося, военнослужащего, пенсионера, вынужденного переселенца и т.д.

Четвертый элемент административно-правового статуса гражданина называют особым статусом, включающим в себя права и обязанности, которые граждане приобретают по своему желанию, личному интересу для удовлетворения своих индивидуальных потребностей. Это, например, любители-охотники, любители-водители, в том числе судоводители, спортсмены-непрофессионалы, туристы, коллекционеры и т.д. Все они получают официальный документ для занятия избранным делом, причем для каждого особого субъекта установлен определенный круг новых прав и обязанностей.

Вместе с тем следует иметь в виду, что административно-правовой статус гражданина представляет собой единство всех названных его элементов.

Административно-правовой статус гражданина определяется содержанием его административной правосубъектности, включающей в себя административную правоспособность и дееспособность.

Гражданин, чтобы стать участником административно-правовых отношений, должен обладать административной правоспособностью, т.е. реальной возможностью иметь субъективные права и выполнять юридические обязанности, установленные административно-правовой нормой. Административная правоспособность возникает у граждан с момента рождения и прекращается со смертью. Она не может быть отчуждена или передана другому лицу, но может быть частично или временно ограничена в случаях, предусмотренных законодательством. Например, Кодексом об административных правонарушениях предусмотрена возможность временного лишения гражданина права управления транспортным средством за нарушения Правил дорожного движения.

Административная дееспособность представляет собой способность гражданина своими действиями приобретать субъективные права и выполнять возложенные на него юридические обязанности в сфере реализации государственного управления. Административная дееспособность частично наступает с 14 лет - получение паспорта, затем в 16 лет - возможность привлечения к административной ответственности и полная - по достижении гражданином 18 лет.

3.2. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления

Конституционные права, свободы и обязанности граждан для своей реализации нуждаются обычно в административно-правовом механизме, участии органов исполнительной власти, всей системы органов государственного управления. Именно поэтому еще совсем недавно реализация прав и свобод гражданина целиком зависела от административного усмотрения огромной армии чиновников государственного аппарата. Человек "терялся" перед стеной ведомственных актов, жестко регулировавших его поведение в разных сферах - хозяйственной, социальной, военной, коммунальной, жилищной и др.

В современных условиях административно-правовой статус гражданина в сфере государственного управления существенно меняется.

Во-первых, права и свободы человека признаны ст. 2 Конституции РФ высшей ценностью, и их признание, соблюдение и защита - обязанностью государства.

Во-вторых, корреспондирующая ст. 2 Конституции РФ ст. 18 устанавливает, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, в том числе и в сфере государственного управления.

В-третьих, административно-правовой статус граждан в сфере государственного управления все в большей мере регулируется на уровне законов, правительственных актов. Например, если ранее подавляющая часть прав и обязанностей граждан в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности регулировалась ведомственными нормативными актами, то теперь они регламентированы Законом РФ "О милиции". Правила дорожного движения в прошлом утверждались министром внутренних дел, сейчас - постановлением Правительства РФ.

В-четвертых, административно-правовой статус граждан становится по содержанию значительно полнее, богаче, разнообразнее, расширяется диапазон его регулирования во многих сферах экономической, политической, социальной жизни. Подтверждением этого важного положения являются, например, Закон РФ "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" от 25 июня 1993 г. , отменивший прописку и установивший взамен нее регистрацию граждан и уведомительный порядок ее реализации; Федеральный закон "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" от 15 августа 1996 г. , который установил право граждан Российской Федерации свободно выезжать за пределы России и беспрепятственно возвращаться в свою страну; Федеральный закон "О защите прав потребителей" от 9 января 1996 г. (в ред. от 7 февраля 1992 г. с дополнениями и изменениями) , значительно расширивший права граждан в сфере торговли, предоставления услуг и работ. Эти права и обязанности граждан получили дальнейшую конкретизацию и развитие в Правилах продажи отдельных видов товаров, утвержденных постановлением Правительства РФ от 19 января 1998 г. .

В-пятых, значительно повышается роль суда в защите прав граждан в сфере функционирования исполнительной власти, государственного управления. В соответствии с Федеральным законом "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" от 27 апреля 1993 г. (в ред. от 14 декабря 1995 г.) каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) или бездействием государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий, общественных объединений или должностных лиц, государственных либо муниципальных служащих нарушены его права и свободы. Согласно ч. 2 ст. 11 ГК РФ любое решение, принятое в административном порядке, также может быть обжаловано в суд. Существенно расширяется юрисдикционная подведомственность судов и судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Конкретизируя, дополняя, детализируя нормы конституционного права, а также других отраслей права, например, налогового, таможенного, экологического права в сфере государственного управления, нормы административного права определяют многие дополнительные права и обязанности граждан и, что особенно важно, механизмы их реализации и защиты от нарушений.

Административное право регламентирует права и обязанности граждан не только в сфере публичной управленческой деятельности, но и управляемой деятельности. Пример тому - правила пожарной безопасности, поведения в общественных местах, торговли, охоты и рыбной ловли, правила, регулирующие преподавание в учебных заведениях, санитарные правила и т.д. Органы управления контролируют соблюдение этих правил и применяют меры государственного принуждения за их нарушение. Поэтому административное право определяет, какие деяния (действие или бездействие) являются административными правонарушениями, устанавливает виды и меры административной ответственности за их совершение, порядок производства по делам о таких правонарушениях.

Права и обязанности граждан в сфере государственного управления можно объединить в три блока.

Первый охватывает права и обязанности граждан, необходимые им для участия в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, а также посредством равного доступа к государственной службе (ст. 32 Конституции РФ). При этом понятие участия в управлении "делами государства" является чрезвычайно широким и, по существу, охватывает все сферы жизни страны. Вместе с тем особенность данной группы прав и обязанностей граждан в государственном управлении состоит в том, что их реализация требует прежде всего активного волеизъявления самих граждан как субъектов административного права.

Второй блок прав и обязанностей граждан отличается тем, что для их реализации необходима активная деятельность и как минимум - содействие исполнительной власти, должностных лиц органов государственного управления. В самом деле, без поддержки, помощи и соответствующей реакции органов государственного управления граждане не в состоянии реализовать свое право на проведение собраний, митингов, демонстраций и других публичных мероприятий (ст. 31 Конституции РФ), право на объединение для защиты своих интересов (ст. 30), право на обращение лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33), право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53), и т.д.

Кроме того, реализация прав и обязанностей граждан в сфере государственного управления требует от органов исполнительной власти, должностных лиц многообразной функциональной деятельности по их защите, государственной гарантии, созданию условий для практического осуществления, наконец, просто доброжелательного отношения. Так, каждый гражданин имеет право на равную защиту закона от какой бы то ни было дискриминации, никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию и т.д. На основе этих нормативных актов обеспечивается защита прав граждан, например, как потребителей в сфере торговли и предоставления услуг, пользователей средствами связи и массовой информации, гарантируются права граждан в области образования и здравоохранения, физкультуры и спорта.

Третий блок прав и обязанностей граждан в сфере государственного управления связан с их участием в деятельности органов исполнительной власти, например, в качестве членов научно-технических, экспертно-консультативных, координационных советов, межведомственных и рабочих комиссий, внештатных инспекторов, инструкторов, экспертов и т.п., в составе членов организаций, действующих целиком на общественных началах, - например добровольных народных дружин.

3.3. Административно-правовая защита прав и свобод граждан

Административно-правовая защита прав и свобод граждан опирается на экономические, политические, организационные и юридические гарантии.

Экономические гарантии предполагают стабильную и эффективную работу промышленности, аграрного комплекса, устойчивую финансовую и денежную систему, твердый курс рубля, своевременную выплату заработной платы, пенсий и пособий, высокий прожиточный уровень населения, рост благосостояния граждан и многое другое. С этой точки зрения экономические гарантии прав и обязанностей граждан в сфере государственного управления в современных условиях, конечно, малоэффективны и явно недостаточны.

Политические гарантии прав и обязанностей гражданина предусматривают приоритет личности и гражданина в обществе и государстве, признание прав и свобод человека высшей ценностью, многопартийность, идеологическое разнообразие, сильную и устойчивую государственную власть во главе с Президентом РФ как гарантом Конституции РФ, разумный компромисс законодательной и исполнительной власти, исключающий конфронтацию, широкое согласие в многонациональном обществе и огромном федеративном государстве, объединяющем 89 субъектов РФ, и т.д.

Организационные гарантии прав и обязанностей граждан в сфере государственного управления представляют собой разветвленную систему правоохранительных, контролирующих, инспектирующих, надзирающих и других государственных и общественных организаций в центре и на местах. Это судебные органы, прокуратура, органы внутренних дел (милиция), органы юстиции, адвокатура, нотариат, многочисленные контрольные органы, например, Счетная палата, образуемая Советом Федерации и Государственной Думой, разнообразные государственные инспекции, государственные надзорные органы и другие звенья. Все эти организационные структуры повседневно на основе и во исполнение законов осуществляют деятельность по практическому претворению в жизнь предоставленных гражданам прав и свобод и возложенных на них обязанностей.

Юридические гарантии, в том числе и административно-правовые, можно разделить на два вида: судебные и внесудебные.

Для этих гарантий изначальным и универсальным гарантом прав и обязанностей граждан может быть только закон, а в широком смысле - все законодательство и прежде всего нормы административного права, включающего в себя не только законы, но и подзаконные правовые акты, которые в большом количестве принимаются органами исполнительной власти и в целом органами государственного управления. Для того чтобы законы и подзаконные акты действительно являлись гарантией прав и обязанностей граждан и не превратились в инструмент ограничения, стеснения или вообще отмены тех или иных прав и свобод и возложения на граждан новых необоснованных обязанностей, Конституцией РФ предусмотрен ряд положений, позволяющих исключить такой негативный вариант правотворчества.

Во-первых, в Российской Федерации не должны издаваться законы, а следовательно, и подзаконные акты, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Во-вторых, их ограничение возможно только федеральным законом и лишь при наличии определенных обстоятельств, предусмотренных ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, т.е. только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В-третьих, определены права и свободы граждан, вообще не подлежащие ограничению. К ним ч. 3 ст. 56 Конституции РФ относит право на жизнь, достоинство личности, неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны, защиту своей чести и доброго имени, недопустимость сбора, хранения информации о частной жизни лица без его согласия, свободу совести и свободу вероисповедания, право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и ряд других. В-четвертых, любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Данные конституционные положения создают определенные границы или юридические ориентиры для государственных органов и их должностных лиц, реализующих судебные и внесудебные гарантии прав и обязанностей граждан.

Разумеется, судебные гарантии являются предпочтительными, ибо суды и единолично судьи, в целом система правосудия выделяется Конституцией РФ и по справедливости ставится на первое место в защите прав и свобод граждан (ст. ст. 18 и 46 Конституции).

Суды, рассматривая уголовные, гражданские, хозяйственные (арбитражные суды) и другие категории дел, в том или ином виде осуществляют контроль за соблюдением органами исполнительной власти и их должностными лицами прав и свобод граждан, созданием условий для выполнения ими своих обязанностей. Суд и судьи все в большем объеме рассматривают дела, вытекающие из административных правоотношений, административно-правовых споров, возникающих в процессе повседневной деятельности органов государственного управления и должностных лиц позитивного характера, например в связи с решением вопросов о выдаче лицензий, разрешений, документов и т.д., а также в связи с совершением административных правонарушений как физическими, так и юридическими лицами.

Как положительный знак и перспективную тенденцию необходимо отметить все более расширяющийся спектр административной юрисдикции судов и судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Кроме того, судьи рассматривают дела об административных правонарушениях независимо от подведомственности их решения, когда за их совершение в качестве одного из видов административного наказания предусмотрены лишение специального права, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, административный арест, возмездное изъятие и конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, а также дисквалификация. Безусловно, суды и судьи, профессионально добиваясь всестороннего, своевременного, полного и объективного выяснения обстоятельств каждого дела, разрешения его в соответствии с законом, призваны в первую очередь на основе ст. 2 Конституции РФ обеспечивать защиту прав и свобод граждан, выполнение ими своих обязанностей.

Особое место среди судебных гарантий прав и обязанностей граждан в сфере государственного управления занимает деятельность Конституционного Суда РФ. По жалобам граждан, запросам должностных лиц органов исполнительной власти (например, главы администрации субъекта РФ), законодательных органов (например, Государственной Думы) он рассматривает дела о проверке конституционности, т.е. о соответствии Конституции РФ конкретных норм (статей), конкретных правовых актов (законов, указов Президента, правительственных актов и др.), как правило, непосредственно связанных с конституционными правами, свободами и обязанностями граждан.

Таким образом, современное законодательство неуклонно расширяет возможности и диапазон судебного обжалования нормативных правовых актов и правоприменительных актов органов исполнительной власти, местного самоуправления и их должностных лиц, а следовательно, и защиты прав и свобод граждан.

Внесудебные гарантии, естественно, гораздо шире и многообразнее по содержанию, формам, порядку осуществления и субъектному составу. По существу, вся система органов исполнительной власти, местного самоуправления и их должностных лиц, собственно, для того и созданы, функционируют, а должностные лица, государственные и муниципальные служащие получают заработную плату, чтобы служить людям, обеспечивать защиту и реализацию гражданами их прав, свобод, законных интересов и выполнение возложенных на них обязанностей.

Органы государственного управления и их должностные лица призваны создавать материальные, организационные, правовые и другие необходимые условия для органов и организаций, занимающихся реализацией прав граждан, рассматривать конкретные индивидуальные дела и административно-правовые споры, возникающие по инициативе граждан либо в процессе контрольно-надзорной деятельности. Эти органы и должностные лица должны создавать необходимые условия и для свободного использования гражданами своих прав, своевременно пресекать их нарушения, восстанавливать нарушенные права и применять соответствующие меры воздействия к виновным в таких нарушениях.

Важнейшей гарантией является ответственность должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан или препятствующих их осуществлению. Если акты управления ущемляют права граждан, то они в установленном порядке отменяются. Вышестоящие органы управления контролируют и направляют работу нижестоящих органов, подчиненных организаций в области удовлетворения законных интересов граждан и охраны их прав и свобод.

Защиту прав граждан обеспечивает Уполномоченный по правам человека, осуществляющий свою деятельность на основании Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" от 26 февраля 1997 г.

В соответствии с данным Законом Уполномоченный по правам человека способствует: а) восстановлению нарушенных прав; б) совершенствованию законодательства РФ о правах человека и гражданина; в) гармонизации его с общепризнанными принципами и нормами международного права; г) выявлению нарушенных прав; д) устранению выявленных нарушений; е) правовому просвещению в области прав и свобод человека, форм и методов их защиты. Например, в "Российской газете" было опубликовано заключение Уполномоченного по правам человека с обращением к министру обороны РФ о неисполнении в Министерстве обороны Федерального закона, предусматривающего выплату военнослужащим "северных" процентных надбавок к денежному довольствию и соответствующих районных коэффициентов, с рекомендацией издать необходимый нормативный акт, исключающий подобные нарушения Закона.

Важное место в защите прав и свобод граждан занимает Администрация Президента РФ и его Управления - по обеспечению конституционных прав граждан (Положение о нем утверждено Указом от 22 мая 2004 г. ) и по работе с обращениями граждан (Положение о нем утверждено Указом от 24 августа 2004 г.), основной задачей которых является содействие реализации полномочий Президента РФ как гаранта основных прав и свобод человека.

Конституция РФ, гарантируя государственную защиту прав и свобод человека, предоставляет гражданам возможность защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45 Конституции РФ), например, проводить пикетирование, осуществлять право на необходимую оборону и действия в состоянии крайней необходимости, использовать право обращения за защитой во все органы, начиная от Президента РФ и до местной администрации.

3.4. Обращения граждан.

Одним из важных элементов административно-правового статуса граждан является их конституционное право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ). Обращения граждан в совокупности регулирующих их правовых норм представляют собой сложный и достаточно разветвленный институт административного права. Конечно, этот правовой институт нуждается в модернизации, совершенствовании механизма реализации обращений, учете новых реалий, но тем не менее он на протяжении многих лет сложился, функционирует и служит эффективным средством демократизации общества, формирования правового государства, широким каналом участия граждан в управлении делами общества и государства.

Обращения граждан могут быть трех видов.

Предложение - это обращение граждан в государственные или общественные организации, не связанные с нарушением каких-либо субъективных прав или ущемлением законных интересов граждан, они обычно направлены на улучшение, совершенствование работы органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных служащих.

Заявление есть обращение с просьбой об удовлетворении тех или иных прав и законных интересов граждан, не связанных с их нарушением, либо сообщение о злоупотреблениях, нарушениях законности и иных нарушениях, не затрагивающих непосредственно права и интересы заявителя.

Жалоба - это устные или письменные, индивидуальные или коллективные обращения граждан в государственные органы, органы местного самоуправления, негосударственные организации, к должностным лицам в связи с нарушением прав или законных интересов самого гражданина, других лиц либо общественных интересов.

Право на обращения является абсолютным, неограниченным и неотчуждаемым правом гражданина. Каждый дееспособный человек может обратиться в любую государственную или негосударственную организацию, к любому должностному лицу, по любому значимому для него поводу и в любое время. Этому праву граждан корреспондирует обязанность государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц принимать граждан, принимать обращения, регистрировать их, рассматривать эти обращения и давать на них своевременные ответы. Так, в соответствии с Федеральным законом "О системе государственной службы Российской Федерации" от 27 мая 2003 г.  к основным обязанностям государственных служащих относится обязанность в пределах своей компетенции своевременно рассматривать обращения граждан и общественных объединений, а также организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и принимать по ним решения в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Федерации.

В целях совершенствования работы с обращениями граждан Указом Президента РФ создано специальное Управление в структуре Администрации Президента по работе с обращениями граждан. В Положении о нем к основным функциям Управления отнесены централизованный учет письменных и устных обращений граждан Российской Федерации, граждан СНГ, иностранных граждан и лиц без гражданства, поступающих на имя Президента, в адрес Правительства и Администрации Президента; обеспечение рассмотрения обращений граждан, адресованных Президенту, Правительству и Администрации Президента; информирование Президента, Правительства и руководителя Администрации Президента о количестве и содержании обращений граждан и принятых по ним мерах.

Весьма обширны задачи Управления: это организационно-методическое взаимодействие с подразделениями Администрации Президента РФ, Аппаратом Правительства РФ, федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации по вопросам рассмотрения обращений граждан; своевременное рассмотрение поступивших письменных и устных обращений граждан, а также направление их для рассмотрения в соответствующие государственные органы и органы местного самоуправления по вопросам их компетенции; извещение граждан о результатах рассмотрения в Управлении их предложений, заявлений и жалоб; прием граждан работниками Управления в приемной Администрации Президента и Правительства, а также руководителями Администрации Президента РФ, министрами Правительства РФ и другими государственными служащими; осуществление контроля за своевременным и полным рассмотрением обращений граждан, направленных в федеральные органы государственной власти и органы власти субъектов Федерации; анализ и обобщение вопросов, которые ставят граждане в письмах и на личном приеме, и на основе этого оперативное и периодическое информирование Президента о характере обращений граждан; подготовка на основе анализа и обобщения обращений граждан предложений по устранению причин, порождающих обоснованные жалобы, и некоторые другие задачи.

Так, в истекшем году в адрес Президента поступили сотни тысяч обращений от отечественных и зарубежных авторов, причем каждое десятое из них - коллективное, нередко с сотнями и тысячами подписей (резолюции митингов, собраний). Таким образом, можно говорить о миллионах граждан, проявивших желание или необходимость обратиться к главе государства со своими заботами и суждениями о событиях в жизни страны. Все эти обращения были зарегистрированы, рассмотрены компетентными лицами и получили то или иное разрешение. Значительное число граждан были приняты в Управлении на личном приеме. Существенное развитие получает работа с обращениями, поступающими по сети Интернет. Такую возможность для работы с обращениями граждан получили многие федеральные органы исполнительной власти и регионы страны.

Подобные Управлению Администрации Президента РФ структурные подразделения по работе с обращениями граждан имеются и в составе федеральных органов и органов государственной власти субъектов Федерации. Например, приказом ФСБ России утверждена Инструкция о порядке рассмотрения предложений, заявлений, жалоб и организации приема граждан в органах ФСБ, которой, в частности, определены формы учета предложений, заявлений и жалоб, контроля за ходом и сроками исполнения каждого обращения, организации приема граждан. Аналогичные правовые акты действуют и в других федеральных органах исполнительной власти.

Повышению эффективности обращений как способа защиты прав, свобод и законных интересов граждан служит Указ Президента РФ "О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы" от 6 июня 1996 г. Указом предусмотрен специальный порядок рассмотрения сообщений, опубликованных в средствах массовой информации. Руководители федеральных органов исполнительной власти и главы исполнительной власти субъектов Федерации обязаны рассматривать сообщения о нарушениях, допущенных подчиненными им должностными лицами и другими государственными служащими, федеральных законов и указов Президента РФ, о неисполнении или ненадлежащем исполнении указанных актов и вступивших в законную силу решений судов - не позднее трех дней. Ответ редакциям должен последовать не позднее двух недель с момента опубликования сообщений в средствах массовой информации. В федеральных органах исполнительной власти копии решений по этим сообщениям должны направляться в Контрольное управление Администрации Президента РФ.

Важное значение в этом деле имеет обращение Президента РФ к руководителям федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, в котором, в частности, говорится: "Работу с обращениями граждан прошу держать в поле постоянного контроля, и ни один факт равнодушия, волокиты, недисциплинированности должностных лиц не должен оставаться без последствий".

Основным нормативным правовым актом, определяющим юридическую природу, механизм реализации и порядок осуществления обращений граждан, является Указ Президиума Верховного Совета СССР "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан" от 12 апреля 1968 г., который действует в редакции Указа от 4 марта 1980 г. на территории Российской Федерации в части, не противоречащей законодательству РФ.

В целях усиления борьбы с анонимными наветами 2 февраля 1988 г. данный нормативный акт был дополнен Указом Президиума Верховного Совета СССР следующего содержания: "Письменное обращение гражданина должно быть им подписано с указанием фамилии, имени, отчества и содержать помимо изложения существа предложения, заявления или жалобы также данные о месте его жительства, работы или учебы. Обращение, не содержащее этих сведений, признается анонимным и рассмотрению не подлежит".

Данный нормативный акт среди трех видов обращений выделяет жалобу или, как ее называют, - общую административную жалобу, которая отличается от специальной административной жалобы, регламентируемой особыми нормативными актами (например, Кодексом об административных правонарушениях, Трудовым кодексом).

Общая административная жалоба также предусмотрена Федеральным законом "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" от 27 апреля 1993 г. (в ред. от 14 декабря 1995 г.). Статья 4 названного Закона устанавливает, что гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, либо непосредственно в суд (где она будет рассмотрена по правилам гражданского судопроизводства), либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию и объединению, общественному объединению, должностному лицу, государственному служащему. Вышестоящие в порядке подчиненности орган, объединение, должностное лицо, государственный служащий обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок. Если гражданину в удовлетворении жалобы отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться в суд, т.е. использовать свое право на судебное обжалование.

Общая административная жалоба характеризуется рядом особенностей:

1) право на жалобу не ограничено по содержанию, т.е. могут быть обжалованы незаконные, нецелесообразные и аморальные действия и бездействие, индивидуальные и нормативные акты в различных сферах управления, производства, обслуживания;

2) по форме жалоба может быть устной или письменной, индивидуальной или коллективной;

3) объект обжалования - неправильные, по мнению лица, подающего жалобу, действия или бездействие любого работника государственных органов, организаций;

4) круг лиц, имеющих право подать жалобу, не ограничен;

5) запрещается направление жалобы на рассмотрение того органа, должностного лица, государственного служащего, на действие или бездействие которого подана жалоба;

6) подача такой жалобы не ограничена каким-либо сроком, количеством жалоб по одному поводу, и перечень органов, куда может быть направлена жалоба, также не ограничен;

7) срок рассмотрения жалоб и заявлений - один месяц, кроме случаев, когда эти обращения не требуют дополнительного изучения и проверки, и они решаются безотлагательно, но не позднее 15 дней; если для разрешения обращения необходимо проведение специальной проверки, истребование дополнительных материалов, выезд за пределы города, района, где осуществляется проверка, либо принятие других мер, срок рассмотрения обращения (жалобы) может быть продлен руководителем организации или его заместителем, но не более чем на один месяц. Жалобы военнослужащих и членов их семей разрешаются в сокращенные сроки.

Право на специальную административную жалобу дополняет право на общую административную жалобу. Ее основания и порядок разрешения регламентируются особыми административно-правовыми актами - Кодексом об административных правонарушениях, Трудовым кодексом, Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил и другими законодательными и правительственными актами.

Специальная административная жалоба характеризуется рядом признаков, а именно: наличием специальных норм, устанавливающих особый порядок ее рассмотрения; особыми основаниями для обжалования, названными в нормативном акте; определением в качестве субъектов обжалования только лично заинтересованных в деле лиц и их законных представителей; установлением лишь письменной формы жалобы; специальными сроками подачи жалобы и более краткими сроками ее рассмотрения; особенностями процедуры рассмотрения отдельных видов жалоб; юридическими последствиями подачи жалобы (например, подача жалобы на постановление по делу об административном правонарушении приостанавливает исполнение некоторых постановлений).

3.5. Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства.

Правовое положение иностранных граждан на территории Российской Федерации регулируется российским законодательством, а также международными договорами. Основными актами, определяющими правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства, являются: Конституция РФ (ст. ст. 27, 62, 63), Федеральные законы "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" от 25 июля 2002 г., "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" от 15 августа 1996 г., правительственные акты.

Согласно законодательству иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных федеральным законом и международным договором Российской Федерации. При этом они обязаны соблюдать действующие законы независимо от того, проживают они в России постоянно или временно.

Все иностранные граждане во время их пребывания в Российской Федерации вступают в административно-правовые отношения с органами исполнительной власти в различных сферах.

Регулируя отношения с иностранными гражданами, государство не только определяет их права и обязанности, но и обеспечивает реализацию и защиту их правового статуса с помощью гарантий, которые объединяют условия и средства, необходимые для осуществления процесса формирования юридического и фактического положения иностранного гражданина.

Юридические гарантии закреплены в законах и подзаконных актах. Они содержат меры по защите принадлежащих иностранному гражданину личных, имущественных, семейных и иных прав, право обратиться в суд и иные государственные органы и найти там необходимую защиту своих субъективных прав, а также восстановить их в случае нарушения.

Вместе с тем органы исполнительной власти осуществляют меры надзора и контроля за правомерным поведением иностранных граждан с целью выявления правонарушений, предупреждения, пресечения противоправных действий, применения мер юридической ответственности, используют процессуальные формы охраны прав и обязанностей (включая применение правоохранительных мер) и др.

Особенности административно-правового статуса иностранных граждан представляют собой ряд ограничений их прав и обязанностей, предусмотренных законодательством. Они не имеют права избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Федерации, а также участвовать в референдуме Российской Федерации и референдумах ее субъектов. Постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме.

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов субъекта Федерации.

Иностранный гражданин не имеет права находиться на государственной или муниципальной службе; быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации, заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом. Вместе с тем иностранные граждане могут приниматься на военную службу по контракту на должности солдат, матросов, сержантов, старшин.

За нарушение законодательства (иммиграционных правил) лишь к иностранным гражданам и лицам без гражданства применяются такие меры административного принуждения, как депортация (мера пресечения), применяемая органами внутренних дел и миграционной службы, и административное выдворение за пределы Российской Федерации (мера административного наказания), назначаемая только судом (судьей). Эти меры осуществляются в контролируемом добровольном либо принудительном порядке.

Законодательством предусмотрена ответственность иностранных граждан за нарушения предоставленных им прав и обязанностей. Являясь субъектами права, иностранные граждане обычно подлежат ответственности (например, административной) на тех же основаниях, что и российские граждане, за исключением лиц, пользующихся соответствующими привилегиями и иммунитетом. В силу принципа суверенитета каждое государство устанавливает пределы ответственности иностранных граждан самостоятельно. Кодексом об административных правонарушениях установлено, что находящиеся на территории Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства подлежат административной ответственности на общих основаниях с гражданами России. Вопрос об ответственности за административные правонарушения, совершенные на территории Российской Федерации иностранными гражданами, которые, согласно действующему закону и международным договорам, пользуются иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации, разрешается дипломатическим путем.

Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и Кодекс об административных правонарушениях к нарушениям правил пребывания и транзитного проезда через нашу территорию относит: нарушение режима Государственной границы РФ, нарушение правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы; проживание без документов на право жительства или проживание по недействительным документам; уклонение от выезда по истечении определенного срока пребывания; несоблюдение установленного порядка регистрации либо передвижения и выбора места жительства; нарушение правил транзитного проезда через территорию страны. К ним могут быть применены в качестве меры административного наказания предупреждение или штраф. Эти наказания назначаются органами внутренних дел и миграционной службы.

Уклоняющиеся от выезда иностранные граждане и лица без гражданства подлежат административному задержанию и выдворению в принудительном порядке. Задержание при этом допускается на срок не более 48 часов (ст. 22 Конституции РФ). Если для осуществления административного выдворения или депортации необходим более длительный срок задержания, то оно допускается только по решению суда.

Иностранным гражданам и лицам без гражданства в Российской Федерации на основании Конституции РФ (ст. 63) предоставляется политическое убежище в соответствии с общепризнанными нормами международного права.