

Тема: Административно-правовой статус граждан¹

§ 1. Понятие субъекта административного права

Субъектом административного права признается физическое лицо или организация, которые в соответствии с действующим законодательством могут быть участниками регулируемых административным правом управленческих отношений. Круг их многообразен и объединяет их то, что они обладают особым юридическим качеством (административной правоспособностью).

Субъекты административного права могут стать субъектами административных правоотношений при наличии:

- административно-правовых норм, предусматривающих права и обязанности субъекта;
- административной правосубъектности (правоспособности и дееспособности);
- юридического факта, являющегося основанием возникновения правоотношения.

В качестве субъектов административного права можно рассматривать Российское государство, субъекты Федерации, государственные и негосударственные организации.

Административная правоспособность и административная дееспособность являются главными составляющими административно-правового статуса субъектов административного права.

Административная правоспособность является видом общей правоспособности субъекта права. Ю.Н. Стариков выделяет следующие признаки, определяющие общее в административной правоспособности субъектов административного права:

- управленческая сущность деятельности, проявляющаяся при реализации административной правоспособности;
- наличие специальных прав и обязанностей субъектов административного права, способствующих формированию организационных связей и отношений в системе публичного управления;
- юридическая властность действий и распорядительность решений, принимаемых некоторыми субъектами административного права;
- реализация государственно-принудительных полномочий, мер административного принуждения;
- обеспечение защиты правоотношений, участниками которых являются граждане;
- юридические гарантии рассмотрения возникшего в системе публичного управления правового спора в административном или судебном порядке.²

Административная правоспособность гражданина возникает со дня его рождения и прекращается с его смертью. У организаций (государственных органов) она возникает с момента их учреждения (образования), а у должностных лиц с момента поступления на государственную должность, назначения на государственную должность государственной службы.

Административная дееспособность – способность субъекта своими действиями приобретать права и создавать для себя юридические обязанности, реализовать их в рамках конкретных административно-правовых отношений.

Часто административная правоспособность и административная дееспособность неразделимы, так как являются по существу двумя элементами единого административно-правового статуса. Это относится к органам исполнительной власти, для которых они наступают одновременно, т. е. с момента образования и юридического закрепления их компетенции.

Субъекты административного права могут быть индивидуальными и коллективными.

¹ А.П. Калетин Административное право /курс лекций / Челябинск 2009

² Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. Т.1.- М., 2002, с. 422 – 423.

К индивидуальным субъектам относятся граждане РФ, иностранцы и лица без гражданства (апатриды). Также специфическими индивидуальными субъектами являются государственные служащие и должностные лица.

К коллективным субъектам относятся различного рода объединения граждан. В их числе государственные и негосударственные организации.

Государственные организации как субъекты административного права это:

- органы исполнительной власти (государственного управления);
- государственные предприятия, учреждения и их различного рода объединения (корпорации, концерны и т. п.);
- структурные подразделения исполнительной власти, наделенные собственной компетенцией.

Негосударственные организации как субъекты административного права:

- общественные объединения (партии, союзы, фонды, движения и др.);
- трудовые коллективы;
- органы местного самоуправления;
- частные предприятия и учреждения;
- коммерческие структуры.

§ 2. Основы административно-правового статуса гражданина

Гражданин как субъект административного права - это участник общественных отношений, в которых он выступает в качестве носителя конкретных прав и обязанностей, содержащихся в нормативных актах. Права и обязанности гражданина образуют в своей совокупности его правовой статус. При этом административно-правовой статус гражданина во всех его разновидностях характеризуется определенными особенностями, отличающими его от других отраслевых правовых статусов (трудового, гражданско-правового и др.):

во-первых, он включает в себя чрезвычайно большое, несоизмеримое с другими отраслями права количество правовых норм, закрепляющих права и обязанности граждан во взаимоотношениях с многочисленными и разнообразными государственными и муниципальными органами и их служащими;

во-вторых, нормы, регламентирующие административно-правовой статус гражданина, продолжают, развивают, детализируют, обеспечивают реализацию норм многих других отраслей права (конституционного, гражданского, трудового, финансового и т.д.);

в-третьих, права и обязанности, составляющие административно-правовой статус гражданина, носят неотчуждаемый характер, т.е. не могут быть кому-то передоверены, переданы по наследству, и вообще отчуждены от личности своего носителя каким – либо другим способом;

в-четвертых, содержанием административной правосубъектности гражданина могут быть только права без каких-либо обязанностей (право на жалобу, право на изменение фамилии, имени, отчества и др.), только обязанностей (соблюдать все правила общественного порядка и безопасности, выполнять законные требования представителя власти и т.д.) или и то и другое одновременно (право и обязанность получить и иметь основное общее образование, получить паспорт по достижении 14-летнего возраста и т.д.).

Общий административно-правовой статус гражданина включает в себя всеобщие права и обязанности, закрепленные в гл. 2 Конституции Российской Федерации и реализуемые гражданином при вступлении его в административно-правовые отношения с соответствующими субъектами. Они принадлежат всем гражданам и не связаны с какими-либо особенностями и спецификой конкретной общественно-государственной, производственно-хозяйственной и трудовой, лично- психологической и социальной

деятельности человека и гражданина во всех областях, отраслях и сферах его деятельности.

Особенный административно-правовой статус охватывает все реализуемые в административно-правовых отношениях особые специфические права и обязанности гражданина в тех или иных конкретных областях, отраслях и сферах функционирования исполнительной власти. Это особые права гражданина как субъекта, выступающего, например, в качестве предпринимателя, фермера, военнослужащего, пациента и т.д. Составляющие особенный административно-правовой статус права и обязанности гражданина регламентируются в основном нормами Особенной части административного права.

Специальный административно-правовой статус включает в себя специальные права и обязанности отдельных специфических категорий граждан в узкоспециализированных сферах функционирования исполнительной власти. К специальному административно-правовому статусу относятся, например, реализуемые в административно-правовых отношениях права и обязанности безработных, вынужденных переселенцев, лиц без определенного места жительства и др.

Административно-правовой статус гражданина определяется Конституцией РФ, Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации», другими законами, иными нормативными правовыми актами.

Многие права и обязанности граждан РФ в административно-правовых отношениях производны от их конституционных прав и обязанностей и находят свое конкретное выражение в законах и подзаконных административно-правовых актах, в актах органов местного самоуправления.

Среди основных прав граждан РФ, являющихся составной частью их административно-правового статуса и имеющих существенное значение с точки зрения взаимоотношений граждан с органами исполнительной власти, местного самоуправления, общественными объединениями, администрацией предприятий, учреждений, в первую очередь необходимо назвать следующие.

1. *Право на свободу и личную неприкосновенность.* Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению (ст. 22 Конституции РФ);

2. *Право частной собственности.* Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (ст. 35 Конституции РФ);

3. *Право на неприкосновенность жилища.* Никто не вправе проникнуть в жилище против воли проживающих там граждан иначе как в случаях, установленных федеральным законом или на основании решения суда (ст. 25 Конституции РФ);

4. *Право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени.* Ограничение права на тайну переписки, телефонных переговоров и иных сообщений допускается только на основании судебного решения (ст. 23 Конституции РФ);

5. *Право на передвижение.* Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно выезжать за пределы страны, причем граждане РФ могут беспрепятственно возвращаться в Россию (ст. 27 Конституции РФ);

6. *Право участвовать в управлении государством,* в том числе избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, участвовать в референдуме. Граждане РФ имеют равный доступ к государственной службе (ст. 32 Конституции РФ);

7. *Право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления* (ст. 33 Конституции РФ);

8. *Право на объединение,* включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов (ст. 30 Конституции РФ);

9. *Право проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования* (ст. 31 Конституции РФ);

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

Вообще права граждан РФ классифицируются следующим образом:

1. *В зависимости от механизма их реализации:*

- **абсолютные** – права, которыми лица пользуются по своему усмотрению, а субъекты власти обязаны создавать условия и не мешать их реализации, а наоборот, защищать (право на труд, право на отдых и т.д.);

- **относительные** – права, для реализации которых нужен пат государственного органа (лицензия на осуществление вида деятельности, приказ о назначении на должность и т.д.).

2. *В зависимости от круга лиц, которым предоставляются права и оснований их возникновения:*

- **общие права граждан** – распространяются на все отрасли и сферы управления (право на обжалование действий государственных органов и должностных лиц);

- **специальные права** – это права граждан в той или иной сфере или отрасли управления (каждый гражданин имеет право на осуществление предпринимательской деятельности).

3. *В зависимости от содержания:*

- **право на участие в государственном управлении** (право на государственную должность, право на получение необходимых документов и т.д.);

- **право на государственное участие, содействие, помощь компетентных органов** (право на получение медицинской помощи, технической помощи и т.д.);

- **право на защиту**. Основными формами реализации права на защиту являются: административная жалоба, защита в административно-юрисдикционном производстве, право на помощь негосударственных организаций.

Граждане РФ, имея права, должны также выполнять возложенные на них Конституцией РФ и законами обязанности. Среди конституционных, имеющих существенное значение для организации процесса государственного управления, следует указать такие обязанности, как: защищать Отечество, платить законно установленные налоги и сборы, сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам и др.

Административно-правовые **обязанности граждан** РФ подразделяются на два вида.

1. **Абсолютные** – возлагаются на каждого и не зависят от конкретных обстоятельств (соблюдение законов, уплата установленных налогов, регистрация по месту жительства и т.д.).

2. **Относительные** – возникают из правомерных действий, направленных на приобретение прав и пользования ими (обязанность хранить гражданское оружие в условиях, недоступных для посторонних лиц).

§ 3. Административно-правовые гарантии прав, свобод и законных интересов граждан

Закон является изначальным и универсальным гарантом прав граждан. Однако закон может выполнять функцию гаранта при соблюдении ряда условий:

- должен быть адекватным экономической и политической ситуации в стране и в то же время стабильным;

- должен отвечать высокому уровню юридической техники и быть органичным звеном всей правовой системы;

- содержать вместо деклараций конкретные нормы и механизмы их реализации;

- определять круг органов и должностных лиц, на которых возлагается обязанность создавать условия для реализации прав и свобод, принимать меры к их обеспечению;
- предусматривать ответственность органов и должностных лиц за ущемление прав граждан и за несвоевременное принятие мер по их защите.

В широком смысле закон – это все законодательство, и прежде всего нормы административного права, включающие в себя не только законы, но и подзаконные акты, которые в большом количестве принимаются органами исполнительной власти и в целом органами государственного управления.

К гарантиям прав и обязанностей граждан обычно относят экономические, политические, организационные и юридические гарантии.

1. Экономические гарантии – это материальные условия для фактической реализации прав и свобод граждан. Экономические гарантии предполагают стабильную и эффективную работу промышленности, аграрного комплекса, устойчивую финансовую и денежную систему, твердый курс рубля, своевременную выплату зарплаты, 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, еще мало эффективны и недостаточны.

2. Политические гарантии – это признание источником власти народа, его возможность осуществлять свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. 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 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 87 субъектов РФ и т.д.

3. Организационные гарантии – система государственных и негосударственных субъектов, имеющих полномочия участвовать в обеспечении прав, свобод и обязанностей граждан, их охране и защите.

Организационные гарантии представляют собой разветвленную систему правоохранительных, контролирующих, инспектирующих, надзирающих организаций. Это судебные органы, прокуратура, органы внутренних дел, органы юстиции, адвокатура, нотариат, многочисленные контрольные органы, например Главное контрольное управление, Управление по работе с обращениями граждан Администрации Президента РФ, Счетная палата, разнообразные государственные инспекции, государственные надзорные органы. 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.

4. Юридические гарантии – это система правовых норм, закрепляющих условия и порядок реализации прав, свобод граждан, меры их охраны и защиты в случае их нарушения. Они включают в себя нормы, прямо направленные на реализацию прав и свобод граждан от их нарушений. Без юридических гарантий невозможно само правовое положение. Однако их действенность во многом зависит от организационных гарантий, которые, в свою очередь, имеют правовое закрепление и выражение. Взаимосвязь правовых и организационных гарантий позволяет объединить их в группу **организационно-правовых гарантий**.

§ 4. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства

Правовое положение иностранных граждан на территории РФ регулируется российским законодательством, а также международными договорами.

Основными актами, определяющими правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ, являются Конституция РФ (ст. 27, 62, 63), Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» от 25 июля 2002 г., Закон РФ «О беженцах» от 19 февраля 1993 г., Положение о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища, утв. Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. и целый ряд правительственных нормативных актов. Согласно действующему законодательству иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в РФ правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральными законами и международными договорами.

Иностранные граждане на территории Российской Федерации подразделяются на три категории

1. Постоянно проживающие – имеющие вид на жительство, выданный органами Федеральной миграционной службы. Для получения вида на жительство иностранный гражданин обязан прожить в России не менее одного года на основании разрешения на временное проживание. Вид на жительство выдается на пять лет, по окончании данного срока действия вида на жительство данный срок по заявлению иностранного гражданина может быть продлен на пять лет. Причем количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено.

2. Временно проживающие – имеющие разрешение на временное проживание. Такое разрешение может быть выдано иностранному гражданину в пределах квоты, установленной Правительством РФ.³ Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года. Такое разрешение может быть выдано без учета квоты иностранному гражданину: родившемуся на территории РСФСР и состоявшем в прошлом в гражданстве СССР или родившемуся на территории Российской Федерации; признанному нетрудоспособным и имеющему дееспособных сына или дочь, состоящих в гражданстве Российской Федерации; имеющему хотя бы одного нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве Российской Федерации; состоящему в браке с гражданином Российской Федерации, имеющим место жительства в Российской Федерации; осуществляющему инвестиции в Российской Федерации в размере, установленном

Правительством РФ; поступившему на военную службу – на срок его военной службы.

3. Временно пребывающие – иностранные граждане, прибывшие на территорию России на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и не имеющие вида на жительство или разрешения на временное проживание. Временное пребывание иностранного гражданина в Российской Федерации определяется сроком действия выданной ему визы. Этот срок не может превышать 90 суток. Срок может быть продлен либо сокращен в случае, если изменились условия или перестали существовать обстоятельства, в связи с которыми ему был разрешен въезд в Российскую Федерацию. Срок может быть продлен и в случае заключения временно прибывшим в Российскую Федерацию иностранцем трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) на срок действия заключенного договора, но не более чем на один год.

4. Проезжающие через территорию Российской Федерации. Транзитный проезд через территорию осуществляется, как правило, без права на остановку и разрешается по предъявлении российской транзитной визы, визы на въезд в сопредельное с Российской Федерацией по маршруту следования государство либо визы государства назначения и действительных для выезда из Российской Федерации проездных документов.

³ См. Постановление Правительства РФ № 193 от 4 апреля 2003 г.

Особый административный статус среди иностранных граждан и лиц без гражданства **занимают беженцы**. Порядок предоставления статуса беженца установлен Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах». Беженец – это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или по политическим убеждениям находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны либо не желает пользоваться такой защитой вследствие указанных опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего местожительства в результате подобных событий, не может либо не желает вернуться в нее вследствие таких опасений. Отсюда следует, что к категории беженцев могут относиться как иностранные граждане, так и лица без гражданства.

§ 5. Обращения граждан

Одним из важных элементов административно – правового статуса гражданина 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 могут быть трех видов.⁴ **Предложение** – это обращение граждан в государственные или общественные организации, не связанное 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** – это 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 устное или письменное, индивидуальное или коллективное обращение граждан в государственные органы, органы местного самоуправления, негосударственные организации, к должностным лицам в связи с нарушением прав и законных интересов самого гражданина, других лиц либо общественных интересов.

Жалобу как вид обращения следует разделить на два подвида:

а) **общая административная жалоба**, правом подачи которой обладают все граждане;

б) **специальная административная жалоба**, право подачи которой предоставляется лицам как участникам административного процесса (производство по делам об административных правонарушениях, дисциплинарное производство).

Общая административная жалоба характеризуется рядом особенностей:

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

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

- объект обжалования – неправильные, по мнению лица, подающего жалобу, действия или бездействие любого работника государственных органов, предприятий, учреждений, организаций;

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

Основным нормативным правовым актом, определяющим юридическую природу, механизм реализации и порядок осуществления обращений граждан, является

⁴ См. ФЗ РФ от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан»

Федеральный закон РФ от 2 мая 2006г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Общая административная жалоба реализуется также в порядке, определенном Федеральным законом РФ от 27 апреля 1993г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

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

Специальная административная жалоба характеризуется следующими признаками:

- 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 только письменной формы жалобы;
- специальными сроками подачи жалобы и более краткими сроками ее рассмотрения;
- особенностями процедуры рассмотрения отдельных видов жалоб;
- юридическими последствиями подачи жалобы.

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.