# Административно-правовой статус граждан РФ

# Содержание.

Содержание. 1

Введение 2

Право гражданина на защиту от неправильных действий (решений) и бездействия государственной и муниципальной администрации 5

Способы защиты прав граждан 5

Право граждан на обращения в органы государства и муниципальных образований 8

Право гражданина на административную жалобу 9

Производство по административным жалобам граждан 16

Право граждан на судебное обжалование незаконных решений /действий/ органов исполнительной власти и их должностных лиц. Право гражданина на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями исполнительной власти и ее должностных лиц. 18

О РАБОТЕ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН В СОВЕТЕ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 20

О РАБОТЕ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ СОБРАНИИ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ 23

О РАБОТЕ АППАРАТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ 25

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 27

Список используемой литературы 28

# Введение

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.

Создание российской суверенной государственности, глубокие политические, экономические, организационные реформы в стране повлекли коренные изменения всего массива административно-правовых норм. В 90-х годах ХХ века Российской Федерации пришлось полностью обновлять и быстро расширять систему административно- правового регулирования. Были закреплены демократические начала организации и функционирования исполнительной власти, расширены права граждан, значительно повышена роль закона в регулировании властеотношений.

Права и обязанности личности, о которых говорится в административно- правовых нормах, производны от конституционных/ ст.2 Конституции РФ/, и часто конкретизируют последнее. Прежде всего, административно-правовой статус граждан РФ устанавливается Конституцией, 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 общеобязательные правила / охоты, дорожного движения/. Разнообразными нормативными актами органов исполнительной власти;

1. конкретизируются конституционные права и обязанности граждан;

2 .первично предоставляются определенные права;

3. устанавливаются процедуры реализации прав и обязанностей;

4 .определяются органы, должностные лица, которые обязаны оказывать гражданам содействие при осуществлении прав и обязанностей.

 Наряду с активной нормотворческой деятельностью государственная администрация непосредственно участвует в реализации гражданами их прав и обязанностей / планирует, финансирует, контролирует эту работу, обеспечивает ее кадрами, ресурсами, методическими материалами и т.д./ защищает права и свободы граждан. Можно говорить об определенном дуализме целевых установок административного права: с одной стороны, эффективность деятельности исполнительной власти; с другой - реализация, защита прав и свобод.

Основные цели административного права можно определить так.

1. создание условий для эффективной деятельности административной /исполнительной/ власти как важного инструмента обеспечения безопасности граждан, общества, государственного аппарата, страны;
2. обеспечение демократической организации исполнительной власти;
3. создание условий для реализации гражданами, их объединениями прав и свобод, осуществление которых связано с функционированием исполнительной власти ;
4. обеспечение защиты граждан и общества от административного произвола, от злоупотреблений, небрежности, некомпетентности, своеволия субъектов исполнительной власти.

 В самом общем виде можно сказать, что административное право – управленческое право. Оно регулирует отношения, возникающие в ходе формирования и функционирования государственной администрации, обслуживает сферу государственного управления. Административно-правовое регулирование производится путем:

 а) упорядочения, закрепления, совершенствования существующих общественных отношений;

б) конструирования новых общественных отношений, соответствующих требованиям законов развития общества, положениям Конституции РФ;

в) охраны урегулированных нормами административного и других отраслей права общественных отношений ;

г) вытеснения из сферы деятельности исполнительной власти общественных отношений, не соответствующих интересам граждан, общества, государства.

# Право гражданина на защиту от неправильных действий (решений) и бездействия государственной и муниципальной администрации

## Способы защиты прав граждан

Право на защиту жизни, здоровья, свободы, собственности и других благ является важнейшим, естественным, неотъемлемым правом гражданина. Государство его легализует , то есть формулирует, уточняет объемы, закрепляет процедуры реализации , устанавливает обязанность государственных органов, должностных лиц, служащих в определенные сроки рассматривать и принимать меры в связи с обращениями, и оно становится регулируемым законом, юридическим правом.

 Если юридическими нормами закреплено какое-то 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 неправомерных действий других граждан, юридических лиц;
2. от неправомерных и нецелесообразных действий субъектов власти.

Административному праву принадлежит важная роль в защите граждан от неправильных действий государственной, муниципальной и частной администрации.

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

1. создание и организация повседневной работы 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 оказывать помощь гражданам. Среди них есть институты, созданные специально для этой цели / адвокатура, общество защиты прав потребителей /, для которых такая деятельность является важной /профсоюзы/, а также иные / средства массовой информации, партии, религиозные объединения, добровольные общества и т.п./
3. активная деятельность самих граждан, использующих предоставленные им права;
4. учитывая большую значимость, разнообразие форм и наличие большого числа правовых норм, можно выделить процессуальную защиту

Уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное, административное и трудовое право достаточно подробно регламентируют права лица, привлекаемого к ответственности , на защиту от предъявленного ему обвинения, применяемых к нему принудительных мер.

В реальной жизни все названные способы тесно связаны, чаще всего используются одновременно. Гражданин защищает свои права непосредственно сам / необходимая оборона, отказ выполнять незаконное распоряжение должностного лица и т. п./, либо обращаясь за содействием к государственным и негосударственным организациям, инициируя их правозащитную деятельность.

Очевидно, что все граждане вступают во взаимоотношения с органами публичной администрации намного чаще, чем с иными государственными и муниципальными органами. Администрация принимает, призывает, выделяет, изымает и повседневно реализует многие властные полномочия. Публичная администрация нарушает права граждан во много раз больше, чем все иные субъекты публичной власти/ суды, органы прокуратуры и др./ вместе взятые, а от одного ее неправильного действия сразу могут пострадать миллионы. Поэтому защита прав и законных интересов граждан от неправильных деяний власти - это, прежде всего защита от неправильных деяний государственной и муниципальной администрации.

В 90-х годах ХХ века в России серьезно обновился и расширился массив правовых норм, регламентирующих право граждан на защиту. Во-первых, значительно расширились возможности для судебной защиты. Во-вторых, увеличились возможности для реализации иных прав на защиту. Например, закрепление права на оружие, на частную детективную и охранную деятельность позволяет шире использовать право на необходимую оборону. А возникновение обществ защиты прав потребителей, солдатских матерей, налогоплательщиков, появление независимых средств массовой информации создает гражданам более благоприятные возможности для обращения за юридической помощью в негосударственные организации. В-третьих, создана новая государственная организационно-правовая форма защиты граждан – уполномоченные по правам человека РФ и в ряде субъектов Федерации. В-четвертых, с 5 мая 1998 года в Российской Федерации вступила в силу Конвенция о защите прав человека и основных свобод. В соответствии с нею любое лицо, группа частных лиц, 'которые утверждают, что явились жертвами нарушений….', вправе обратиться с жалобами в Европейскую комиссию по правам человека. ' Комиссия может принять дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты… и в течение шести месяцев, считая от даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу ' /ст. 26 Конвенции/ Европейский суд по правам человека 'может принять дело к рассмотрению лишь после того как Комиссия констатировала безрезультатность усилий по дружескому урегулированию /ст.48 Конвенции/. В-пятых, ст. 30,31,33,37 Конституции РФ 1993 года были закреплены и в настоящее время широко используются коллективные формы защиты прав. Гражданам предоставлено право на проведение забастовок, собраний, митингов ,демонстраций, пикетирование. Реальным стало право на объединение для защиты своих интересов. В Конституции сказано и о праве на коллективные обращения в государственные и муниципальные органы.

Еще раз отметим, что право граждан на защиту расширено в 90-х годах. Высоко оценивая все проделанное, следует сказать ,что , к сожалению, реальная защищенность граждан зависти не только от количества и качества юридических норм, работы правоохранительных органов и негосударственных организаций. Резкий рост экономических и насильственных правонарушений, ослабление государственной власти по ряду объективных и субъективных причин значительно ослабили реальную защищенность прав граждан. Сейчас их недостаточно защищают суды, милиция, органы исполнительной власти часто не принимают необходимых мер по их жалобам. Юридические механизмы правозащитной деятельности по экономическим, организационным и иным причинам в полной мере не используются. Чтобы фактически усилить защиту прав граждан, предстоит сделать еще очень многое.

## Право граждан на обращения в органы государства и муниципальных образований

Такое право закреплено в ст. 33 Конституции РФ; 'Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления'. В этой статье Конституции речь идет о важнейшем элементе демократически организованного общества . Обращения граждан к субъектам власти – главное средство реализации , защиты прав. С другой стороны, они позволяют укрепить законность, повысить эффективность работы органов власти, исправить их ошибки. Обращения можно рассматривать и как форму обратной связи, по каналам которой руководители получают информацию о положении дел на местах, об отношении граждан к деятельности властных субъектов.

Ежегодно в государственные, муниципальные и общественные организации поступают миллионы обращений граждан. Их можно группировать:

 по содержанию /пенсионные, налоговые и т.д./,

 по авторам /индивидуальные, групповые/,

по форме / устные, письменные/,

по адресатам,

их можно делить на первичные и вторичные и т. д.

12 апреля 1968 года был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР' О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан', который пока действует в России в редакции Указа от 4 марта 1980 года. Как видно из названия, сейчас в РФ различаются три вида обращений, ,предложение , заявление, жалоба.

Принятый 16 декабря 1997 года Свердловской области закон « Об обращениях граждан « различает, предложения, заявления, жалобы, ходатайства.

В законе использованы такие понятия:

1. предложения- обращения граждан, направленные на улучшение деятельности органов и должностных лиц, на совершенствование правовой основы государственной и общественной жизни, решение вопросов экономической , политической, социально-культурной и других сфер деятельности общества и государства;
2. заявления – обращения граждан по поводу реализации прав и свобод, закрепленных Конституцией Российской Федерации, законодательством РФ и Свердловской области;
3. жалобы- обращения граждан с требованием восстановления нарушенного действиями /бездействием/ и решениями органов либо должностных лиц, другими гражданами их прав, свобод или законных интересов;
4. ходатайства - письменные обращения граждан с просьбой о признании за физическими или юридическими лицами определенного статуса, прав, свобод;
5. коллективные обращения граждан- обращения двух или более граждан, в том числе обращения, принятые на митингах и собраниях.

## Право гражданина на административную жалобу

Право гражданина обжаловать акты субъектов власти – атрибут демократической организации государства, общества. Оно обусловлено особенностями властеотношений, асимметричных, построенных на началах неравенства сторон. В таких правоотношениях одна из сторон, обладающая властными полномочиями, имеет право решать вопросы, Опыт развития человеческого общества свидетельствует о том, акты субъектов власти могут быть дефектными. Причины дефектности 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, отмены.

В гражданско-правовых отношениях, построенных на правовом равенстве, защита прав сторон обеспечивается главным образом средствами правозащиты и судебными исками. В административно-правовых отношениях права невластного субъекта, гражданина защищается главным образом его обращениями в государственные органы, правозащитные общественные организации.

Для уяснения юридических свойств и процедур разрешения все жалобы следует поделить на два типа:

* административные, то есть рассматриваемые во внесудебном, в административном порядке;
* судебные, рассматриваемые судами в процессе осуществления правосудия, в порядке уголовного, гражданского или конституционного судопроизводства.

Иными словами, ко второму типу относятся обращения граждан в суд, решения по которым принимаются на основе норм УПК, АПК, ГПК. К этому типу обращений относятся и жалобы, рассматриваемые конституционными /уставными/ судами. Все остальные жалобы, рассматриваемые судьями, являются административными.

Сразу же необходимо сделать несколько пояснений. Во-первых, в законодательстве обращения первого типа называются жалобами, но иногда и заявлениями / ст. 109 УПК /, апелляциями. Во-вторых, административные жалобы могут подаваться и суды. Так, туда поступает много писем по вопросам несвоевременного рассмотрения дел, возмещения ущерба. 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 адресатом, а порядком 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;
* надзорные;

Эти жалобы граждан являются юридическими фактами, приводящими в действие механизм правосудия, и результат рассмотрения которых –акт правосудия, решающий судьбу возбужденного жалобой уголовного или гражданского дела.

Среди административных жалоб по правовым признакам различаются общая и специальная жалобы. Порядок рассмотрения первых регулируется Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года в редакции от 4 марта 1980 года « О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». Основания и порядок производства по специальным жалобам регулируются специальными нормами, содержащимися в Уставе связи, Дисциплинарном Уставе Вооруженных сил, Положении о порядке рассмотрения трудовых споров , Таможенном и Налоговом кодексах, КоАП РСФСР и в некоторых иных актах.

Право на общую жалобу сейчас фактически является абсолютным, неограниченным, неотчуждаемым правом гражданина. Каждый дееспособный человек может подать по любому значимому для него поводу, в любое время. Для реализации этого права не нужно чьего-либо предварительного согласия. Право на общую жалобу не ограничено по содержанию. Обжалованы могут быть любые действия, а также бездействия работников любых органов, предприятий, учреждений, организаций, расцениваемые как неправильные. Предмет жалобы – не только не законные, но и нецелесообразные или аморальные деяния. В письмах граждан зачастую речь идет о неправильном использовании «свободы усмотрения», несправедливом решении вопросов, отсутствии должной четкости, бестактности, невнимании к критическим замечаниям, использовании устаревших приемов в работе, необоснованном выборе площадок для нового строительства

Предметом жалобы могут быть деяния, ущемляющие права и законные интересы, как самого гражданина, так и других лиц. Обращение гражданина может быть направлено на защиту не только чьих-то личных, но и общественных интересов. Очень широко граждане используют право обжаловать индивидуальные административные акты. Реже встречаются жалобы о незаконности нормативных актов, хотя такие обращения граждан к автору акта или в иной компетентный орган вполне правомерны.

В Указе говорится об обжаловании действий должностных лиц, государственных и общественных органов. На практике данное положение толкуется значительно шире. Нередко граждане пишут о бездействии служащих, о непринятии надлежащих мер к нарушителям общественного порядка, обжалуют действия работников, не являющихся должностными лицами. Можно найти немало писем, содержащих претензии граждан к работе аптек, больниц, школ и других социально- культурных учреждений.

К кому можно обратиться с жалобой? Ст. 4 закона « Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права граждан» называет адресатов жалоб. В ней сказано: «Гражданин вправе обратиться с жалобой …либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию, должностному лицу, государственному служащему, общественному объединению». Федеральными законами предусмотрено также, что органы прокуратуры, депутаты представительных органов рассматривают и проверяют жалобы граждан, а значит, общие административные жалобы могут быть направлены и этим адресатам.

В принятых за последние годы актах субъектов Федерации дается широкий перечень адресатов жалоб граждан. Так, в Свердловском областном законе от 9 января 1998 года сказано: гражданин вправе обращаться:

* в палаты Законодательного Собрания Свердловской области и к их должностным лицам;
* к Губернатору Свердловской области, в Правительство Свердловской области, иные органы исполнительной власти Свердловской области и к их должностным лицам;
* в органы местного самоуправления муниципальных образований Свердловской области и к их должностным лицам местного самоуправления;
* в органы территориального общественного самоуправления и к их руководителям;
* в органы управления организаций и к их руководителям;
* в иные органы и к их должностным лицам, в компетенцию которых входит разрешение поставленных в обращениях вопросов.

Таким образом, действующее законодательство и сложившаяся практика почти не знают ограничений права граждан на общую жалобу по содержанию. Обжалованы могут быть незаконные, нецелесообразные и аморальные деяния, индивидуальные и нормативные акты, действия и бездействия в сфере управления, производства, обслуживания. Субъекты обжалуемых деяний - не только органы, но и предприятия, учреждения, организации, не только должностные лица, но и рядовые служащие. Обращение может быть подано с целью защиты личных прав и интересов, прав и интересов других лиц, публичных прав и интересов.

Очень широки возможности для обжалования и с точки зрения формы их реализации. Общие административные жалобы граждане могут подавать лично, через своих представителей, используя средства связи. Такие обращения могут быть письменными и устными, индивидуальными и коллективными. Подача общей жалобы не ограничена каким-либо сроком. В законе отсутствуют и количественные ограничения прав на жалобу. По одному и тому же факту гражданин может обращаться много раз в один и тот же, либо в разные органы, одновременно или в разное время. Представляется, что если в компетентную организацию непосредственно или из другой организации поступает повторное письмо, содержание которого аналогично первому, то очередную проверку можно и не проводить.

Но в настоящее время существует ряд вполне оправданных ограничений для лиц, использующих право на общую административную жалобу. Она должна быть изложена на государственном, то есть русском языке. Из этого общего правила возможны исключения. Например, если в субъекте Федерации установлен еще и свой государственный язык, если лицо, воспринимающее жалобу, способно понять смысл изложенного на ином языке.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 2 февраля 1988 года было установлено «Письменное обращение гражданина - должно быть им подписано с указанием фамилии, имени и отчества и содержать, помимо изложения существа предложения, заявления либо жалобы, также данные о месте его жительства, работы или учебы. Обращение, не содержащее этих сведений, признается анонимным и рассмотрению не подлежит».

По поводу содержания и применения этой нормы следует высказать ряд соображений. Во-первых , на практике не считают анонимными жалобы, если в них указаны фамилия, имя, отчество и адрес заявителя, либо место его работы, учебы и отсутствует подпись. Признается, что фамилия и имя должны указываться обязательно, адрес и место работы / учебы/ - альтернативно, то есть либо то, либо другое, а наличие подписи не обязательно. Во-вторых, рассматриваемая норма является общей, а поэтому она не изменила специальной. Например, в ст. 110 УПК РСФСР, сказано: « Письменное заявление должно быть подписано лицом, от которого исходит» и не содержится требование указывать имя, отчество, адрес, место работы или учебы. В-третьих, поступившая жалоба должна быть зарегистрирована. Не технический работник, а руководитель вправе признать ее анонимной и не подлежащей рассмотрению. Он же вправе, если автор письма известен, порекомендовать ему внести в обращение необходимые сведения. В-четвертых, если в ходе проверки установлено, что автор указал ложную фамилию, адрес и т.д., то производство по ней должно быть прекращено. В-пятых, организация, должностное лицо, гражданин, привлекаемые к рассмотрению жалобы, после того, как будет установлено, что она анонимна, вправе потребовать прекращения производства по ней. Отказ дать пояснение совершать какие-либо действия в этом производстве правомерен, а действия служащих, требующих объяснений, предоставления документов и т. д., не обоснованы. Полезно было бы закрепить правило, что служащие обязаны сохранять в тайне имя и другие данные о заявителе, если он просит об этом.

 Анализ соотношения специальной и общей жалоб позволяет более четко уяснить смысл ряда положений специальных норм об обжаловании. Так, в ст. 266 КоАП РСФСР говорится: « Постановление районного, городского народного суда / народного судьи/ о наложении административного взыскания является окончательным и обжалованию в порядке производства по делам об административных правонарушениях не подлежит». Иными словами, установленный КоАП порядок обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях не распространяется на постановление судей. Значит, специальная жалоба на постановление судьи не допускается, но общая возможна. Сопоставление общей административной жалобы и специальной, предусмотренной КоАП РСФСР позволяет выявить их отличия. Во-первых, такая специальная жалоба может быть подана только лицом, привлеченным к ответственности, потерпевшим или от их имени адвокатам (ст. 250, 266 КоАП РСФСР), а общая жалоба - каждым гражданином. Во- вторых, специальная жалоба данного вида должна быть письменной ( ч. 2 ст. 267 КоАП РСФСР ), а для общей жалобы форма не установлена. В- третьих, адресатами специальной административной жалобы выступают вышестоящий орган ,круг же адресатов общих жалоб значительно шире. В- четвертых, специальная жалоба должна быть направлена адресату в определенный срок ( десять дней ) со дня вынесения постановления, а для общей сроки не определены. В- пятых, подача в установленный срок специальной жалобы приостанавливает исполнение постановления о наложении административного взыскания ( ст. 270 КоАП РСФСР ), обращение же с общей жалобой таких последствий не влечет.

Еще одним примером специальной жалобы может служить жалоба, которая подается в соответствии со ст. 139, 141 Налогового кодекса РФ. На действие, бездействие налогового органа жалоба подается в вышестоящий налоговый орган или вышестоящему должностному лицу этого органа в письменной форме в течение трех месяцев со дня, когда налогоплательщик или иное обязанное лицо узнало или должно было узнать о нарушении своих прав. Лицо, подавшее жалобу, до принятия решения может ее отозвать на основании письменного заявления. Отзыв жалобы лишает подавшее ее лицо права на выдачу повторной жалобы по тем же основаниям в тот же налоговый орган или тому же должностному лицу.

Подача жалобы не приостанавливает исполнения обжалуемого акта или действия. Но если налоговый орган / должностное лицо /, рассматривающий жалобу, имеет достаточные основания полагать, что обжалуемый акт или действие не соответствует законодательству РФ, он вправе полностью или частично приостановить исполнение обжалуемого акта или действия. Такое решение принимается руководителем налогового органа, принявшим такой акт, либо вышестоящим налоговым органом.

Из приведенных примеров, очевидно, что право на специальную административную жалобу намного уже права на общую. Установление специального обжалования преследует цель более квалифицированно и в сжатые сроки рассматривать дела, усилить защиту прав граждан. В самом деле, такие обращения адресуются органам, уполномоченным принимать решения по существу. Закрепление кратких сроков обжалования призвано побудить граждан действовать более оперативно, к тому же в ряде случаев установлены более короткие сроки рассмотрения специальных жалоб, и действие обжалуемого акта может быть приостановлено. А в целом право на общую административную жалобу и дополняющее его право на специальное обжалование – важнейшее средство защиты прав граждан.

Праву граждан на жалобы корреспондирует обязанность государственных и муниципальных органов, организаций, должностных лиц и иных субъектов власти создавать условия для его реализации. Они должны:

 а) разъяснять гражданам такое право;

б) принимать и устные и письменные жалобы;

в) работать с ними;

г) информировать о работе с обращениями их авторов;

д) систематически обобщать обращения с целью изучения общественного мнения, совершенствования своей работы, своевременного выявления и устранения причин нарушения прав и законных интересов граждан.

За организацию работы с жалобами и иными обращениями граждан руководитель организации несет личную ответственность.

## Производство по административным жалобам граждан

Робота с жалобами граждан – особый вид административной деятельности, в процессе которой осуществляется последовательный ряд действий, выполняются обязанности, реализуются права. Соответствующие обязанности и права конкретизируются системой процессуальных норм, регламентирующих процедуры работы с обращениями граждан. Иными словами, существует довольно развитое, полное и четкое производство по жалобам. На федеральном уровне оно урегулировано пока еще действующим Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года (в редакции Указа от 4 марта 1980 года). Этот источник административно- процессуальных норм так и называется : « О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». В какой-то мере его нормы, регулирующие процедуру рассмотрения общих административных жалоб, дополняются нормами законов субъектов Федерации. Что же касается особенностей процедур рассмотрения специальных жалоб, то они устанавливаются только федеральными законами.

В производстве по общим административным жалобам можно выделить четыре стадии.

Первая из них – стадия первичной обработки.

Здесь получают письменные и выслушивают устные обращения и регистрируют их. В пятидневный срок руководитель обязан обеспечить первичное движение жалобы, то есть определить, кто и как будет работать с жалобой, либо переслать ее в компетентную организацию. Жалобу, которая направляется в другие организации, субъект власти может взять « на контроль». Это означает требование выслать ему копию ответа гражданину, либо вернуть дело после разрешения жалобы. Если жалоба является повторной, то к ней необходимо приобщить все материалы предыдущего рассмотрения.

Вторая стадия – проверка жалобы (анализ ситуации).

Прежде всего, должна быть собрана и проанализирована информация, необходимая для принятия правильного решения. Иногда для проверки образуются специальные комиссии. К проверкам привлекаются специалисты, активисты. Довольно часто проверяющим приходится выезжать туда, где могут быть получены сведения, нужные для дела. Например, в п. 3 ст. 15 Свердловского областного закона сказано: «Обращения, свидетельствующие о многочисленных грубых нарушениях законодательства, систематическом ущемлении прав граждан и не получившие соответствующей оценки со стороны органов местного самоуправления муниципальных образований и их должностных лиц, подлежат проверке органами государственной власти Свердловской области, как правило, с выездом на места». Проверяющие могут использовать разнообразные, не запрещенные законом средства изучения ситуации: беседы с людьми, ознакомление с документами, ревизии, обследования, замеры и др. Помимо сбора фактических сведений, работа с жалобами предполагает тщательное изучение правовых норм, имеющих отношение к делу. Иногда по результатам проверки составляются справки, содержащие соответствующие выводы и предложения.

Третья стадия – принятие решения по жалобе.

Следует отметить, что в любой властной деятельности принятие акта (решения, закона, приговора) является центральным моментом функционирования. А стадия принятия решения - главная в любом административном производстве. Поскольку решение подводит итог уже проделанной работы, установлены сроки его принятия, а значит, сроки рассмотрения обращения /дела/. Общий срок рассмотрения жалоб граждан – один месяц. Закон четко определил начало течения срока разрешения жалобы -–со дня ее поступления в государственную или общественную организацию, обязанную решить вопрос по существу. Срок оканчивается в день принятия (подписания) решения, а если не принимается, концом срока следует считать дату подписания ответа на письмо гражданина. При этом если окончание срока рассмотрения жалобы приходится на нерабочий день, днем окончания срока следует считать первый, следующий за ним рабочий день. В результате рассмотрения жалобы может быть принято решение:

* О полном удовлетворении;
* О частичном удовлетворении;
* Об отказе в удовлетворении жалобы (в связи с ее необоснованностью, с истечением срока, невозможностью ее проверки и т. д.)
* О разъяснении по поставленным вопросам (об их подведомственности, правовом регулировании и т. д.).

Четвертая стадия производства по жалобам – исполнение принятого решения.

Прежде всего, необходимо выслать ответ на письменную жалобу, а на устную можно и ответить устно. Конечно, нельзя считать жалобу разрешенной, если она частично или полностью удовлетворена, написан и выслан ответ, но фактически ничего не сделано. Субъект власти в таких случаях обязан принять необходимые меры для восстановления нарушенных прав гражданина, принести ему извинения. По просьбе гражданина о принятых мерах необходимо проинформировать заинтересованных в рассмотрении жалобы лиц.

## Право граждан на судебное обжалование незаконных решений /действий/ органов исполнительной власти и их должностных лиц.

## Право гражданина на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями исполнительной власти и ее должностных лиц.

Судебный порядок разрешения жалоб является надежным способом охраны граждан, особенно в тех случаях, когда их права и интересы нарушаются неправомерными действиями субъектов власти. Это обусловлено тем, что дела рассматриваются свободными от ведомственных влияний и интересов судьями, судьи независимы, обладают необходимой квалификацией для разбирательства дел, а процедура правосудия наилучшим образом приспособлена для выявления истины. Жалоба, как правило, подается в суд по месту жительства гражданина, заявитель лично участвует в рассмотрении дела и может активно защищать свои интересы, в судебном споре он - сторона равноправная с другой стороной дела, которой является субъект власти, чьи действия обжалуются. Судебный надзор за законностью административной деятельности представляет собой вид государственного контроля. Его специфика состоит в том, что проверяется только законность властных актов, действий и бездействия субъектов власти. Проверку проводит орган правосудия при рассмотрении конкретных дел по жалобам и искам граждан.

Одной из форм судебной защиты является предусмотренное ст. 53 Конституцией РФ право граждан на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями государственных организаций. С 1 марта 1996 года возмещение ущерба регулируется гл. 59 ГК РФ. Так, в ст. 1069 сказано: « Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования». Особенность ответственности по ст. 1069 ГК в том, что она наступает за противоправные, властные, служебные деяния.

# О РАБОТЕ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН В СОВЕТЕ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Анализ поступившей в 1998 году корреспонденции свидетельствует о том, что изменение состава Совета Федерации после прошедших выборов руководителей органов законодательной и исполнительной власти субъектов способствовало росту авторитета верхней палаты парламента. Граждане возлагают надежду на новое Правительство Российской Федерации и Совет Федерации как на государственный орган, способный наиболее конструктивно влиять на экономику и общественно-политическую обстановку в стране. Более того, во многих обращениях выражается уверенность, что это влияние было бы гораздо эффективнее при наделении Совета Федерации контрольными функциями за деятельностью исполнительной власти.

Часть обращений (9,1 %) содержала в себе предложения к законопроектам и изменению действующего законодательства, включая Конституцию Российской Федерации. Особый интерес граждан был проявлен в отношении федеральных законов «О свободе совести и религиозных объединениях», «О воинской обязанности и военной службе», «О ветеранах», « О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации» и др. Серьезные претензии (особенно от жителей Крайнего Севера и приравненных к ним местностям) были предъявлены к Федеральному Закону «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий».

Из содержания поступившей корреспонденции следует так же, что социальная защита населения остается одной из острейших проблем государства. В каждом двенадцатом письме сообщалось о тяжелом материальном положении людей социально незащищенной группы, о низких размерах пенсий и их несвоевременных выплатах, об отсутствии финансирования на реализацию предусмотренных действующим законодательством льгот.

В течение всего года поступали тревожные сигналы о больших задержках в выплатах заработной платы, пособий, стипендий, денежного довольствия, компенсаций и других выплат.

В связи с деноминацией рубля, многими гражданами выдвигалось требование принять законодательный акт о сохранении дореформенных вкладов в имеющемся цифровом выражении. В письмах указывалось, что обеспечение сохранности денежных сбережений было гарантировано государством. В связи с чем ставился вопрос о необходимости юридического оформления порядка погашения внутреннего долга Российской Федерации по сбережениям граждан и организации выплат по обязательствам.

Почти в два раза по сравнению с прошлым годом возросло количество почты по вопросам государства и политики (12,1 %). Продолжающаяся дифференциация доходов различных групп населения, многочисленные публикации о коррумпированности высокопоставленных чиновников и разбазаривании государственных средств - все это побуждает граждан высказываться об отсутствии в стране провозглашенных демократических и правовых принципов построения государства, о неисполнении своих обязанностей Правительством Российской Федерации, о невыполнении Президентом России функций гаранта прав и свобод граждан.

С особой тревогой многие авторы писем обращали внимание руководства и членов Совета Федерации на продолжающийся спад производства, на развал промышленного потенциала страны. Недофинансирование отраслей промышленности, непомерные налоги, рост взаимных неплатежей, сокращение численности работающих на предприятиях, остановка высокотехнологичных предприятий - все это с болью за отечественное производство отражалось в письмах россиян. Также поступали возмущенные обращения трудовых коллективов о нарушения в ходе приватизации государственной собственности. Возрождение промышленного производства и подъем экономического потенциала страны абсолютное большинство авторов обращений видят в изменении курса проводимых реформ. Это нашло отражение в резолюциях митингов и собраний, проведенных в дни всероссийской акции протеста и в связи со знаменитыми историческими датами.

Значительная часть корреспонденции поступила от представителей агропромышленного комплекса. С большой тревогой работники сельского хозяйства писали о нарастающем диспаритете цен между промышленной и сельскохозяйственной продукцией, о непомерно высоких ценах на энергоносители, материально- технические ресурсы, о сокращении реальной государственной поддержки. Эти факторы, а также низкая покупательская способность населения и явный приоритет импортных продуктов питания, по их мнению, приводят к деградации отечественного агропромышленного комплекса и ставят страну в продовольственную зависимость. Низкая оплата сельскохозяйственного труда, острота социальных проблем, безработица, разрушение инфраструктуры села- все эти проблемы были освещены в обращениях аграриев из различных регионов России.

Для выхода из создавшегося кризисного положения авторы обращений предлагали обеспечить в полном объеме выделение ассигнований, предусмотренных в бюджете, установить налоговые льготы предприятиям, поставляющим ресурсы для сельскохозяйственного производства, принять меры по развитию социальной сферы села и т.д. Письма тружеников агропромышленного комплекса, а также многих граждан, не связанных с сельским хозяйством, свидетельствуют об их негативном отношении к свободной купле- продаже земли сельскохозяйственного назначения, требуют запретить это законодательным актом.

В Совет Федерации поступило большое количество почты по вопросам, входящим в компетенцию правоохранительных органов. При этом свои обращения к Совету Федерации корреспонденты мотивируют тем, что именно верхняя палата наделена правом утверждать высших руководителей Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Судов Российской Федерации, а, следовательно, несет определенную ответственность за эффективность работы этих структур власти. Одновременно в письмах поднимались многочисленные проблемы самих правоохранительных органов. Это несвоевременная выплата и несоответствующая уровню жизни заработная плата сотрудников судов, прокуратур, органов внутренних дел, задолженность государства по финансированию этих органов на оплату коммунальных услуг, почтовых расходов, вызов свидетелей и др. Такое положение дел в правоохранительных органах, по мнению авторов, приводит не только к увеличению сменяемости личного состава, но и к возможному сращиванию сотрудников правопорядка с организованной преступностью.

В 1998 году в Совет Федерации поступали обращения граждан об усилении влияния на деятельность средств массовой информации, о недопущении роста жилищно-коммунальных платежей без реального увеличения доходов населения, о финансировании системы образования в полном объеме и улучшении воспитания подрастающего поколения, о социальной защите военнослужащих и членов их семей и др.

# О РАБОТЕ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ СОБРАНИИ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

В 1998 году в Законодательное Собрание области поступило 1150 устных и письменных обращений граждан, трудовых коллективов, общественных организаций (1997 год – 1270). На личном приеме принято 111 человек.

Поставлено на контроль 457 (39,7%) обращений, большинство из них исполнены своевременно. Получены ответы на 409 стоявших на контроле обращений, в 68 случаях вопросы решены положительно, 52 заявителям отказано, остальным даны разъяснения по поднятым в обращениях проблемам.

По сравнению с прошлым годом на 6,2 % увеличилось число коллективных обращений граждан. В основном, это решения собраний трудовых коллективов, резолюции митингов по вопросам выплаты заработной платы, детских пособий, компенсаций. В ряде коллективных обращений – требования о смене социально – экономического курса, руководства страны, области, муниципальных образований.

12,4 % обращений (на 2 % больше, чем в 1997 году) содержат в себе предложения к законопроектам, мнения по принятым областным законам, просьбой о разъяснении областного законодательства, о внесении поправок. Особый интерес был проявлен к Законам «О защите трудовых прав граждан Свердловской области», «Об образовании», «О налоге с продаж», «О налоге на вмененный доход», продолжали поступать отклики, мнения по закону « О содержании домашних животных» (был принят на основании просьб жителей области), предложения по законам, касающихся социальной защиты Ветеранов, по изменению жилищного законодательства, КЗОТа, налогового, избирательного законодательства, Областного Закона «О плате за землю», «О социальной защите военнослужащих..». Житель Ирбита Гордеев И. Н. предложил принять закон «О защите материнства, отцовства и детства», областной комитет Российского Союза Молодежи - закон « О детских и молодежных общественных организациях» и т. д. Большие претензии были высказаны во многих письмах к Федеральному Закону « О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий». Не оправдались надежды и Ветеранов, имеющих большой трудовой стаж, на присвоение им статуса «Ветеран труда» и предоставление соответствующих льгот в связи с принятием поправок в статью 7 Закона РФ «О ветеранах», что также вызвало большое количество писем и телефонных обращений граждан.

Одной из серьезных проблем, поднятых в обращениях граждан области в прошедшем году, остается социальная защита населения. Практически в каждом письме по этому вопросу сообщалось о тяжелом, бедственном положении людей, о низких размерах пенсий, высоких ценах на продукты питания, отсутствие финансирования предусмотренных законодательством льгот (выплат компенсаций за автотранспорт и санаторно-курортные путевки, предоставление путевок, адресной социальной помощи).

С особой тревогой обращались коллективы ряда предприятий области в Законодательное Собрание области в связи с неудовлетворительной работой предприятий, продолжающимся спадом производства, выражали возмущение беспределом, существующим на приватизированных предприятиях, просили провести независимые аудиторские проверки.

Как и в 1997 году, поступило большое количество обращений, входящих в компетенцию правоохранительных органов. При этом ряд граждан (37 писем) свои обращения в Законодательное Собрание мотивировали тем, что именно Областная Дума дает согласие на назначение судей и поэтому несет ответственность за эффективность их работы.

На уровне прошлого года осталось количество писем по вопросам здравоохранения, но преобладающими в них стали вопросы обеспечения льготными лекарствами.

Из полученных обращений:

* 37, 6 % направлены на исполнение в комитеты и аппарат Законодательного Собрания,
* 16, 3 % - в Правительство области, департаменты (министерства), комитеты и управления,
* 12, 7 % - в правоохранительные органы,
* 7, 1 % - в муниципальные образования.

# О РАБОТЕ АППАРАТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

4 ноября 1997 года при проведении выборов Уполномоченного по правам человека Свердловской области депутатам Палаты Представителей Законодательного собрания области была представлена Концепция создания аппарата Уполномоченного и высказаны стратегические соображения организации работы этого нового для нашей области государственного института, который вместе с Уставным судом завершает реформирование государственного аппарата Свердловской области на демократических принципах. В качестве граничных условий был использован разработанный ранее Областной Закон «Об Уполномоченном по правам человека Свердловской области». При этом предполагалось, что эффективность работы аппарата должна быть достаточной для удовлетворения запросов максимально больших групп населения почти пятимиллионной Свердловской области. Аналитический отдел аппарата работает сегодня по линии многочисленных жалоб, носящих системный характер. Так, в начале 1998 года и аппарат Уполномоченного и Правительство Свердловской области были буквально захлестнуты сотнями жалоб на условия содержания арестованных в следственных изоляторах области и ситуация была на грани взрыва.

Следующей проблемой, которой пришлось заниматься аналитическому отделу, стала проблема взаимоотношений населения и милиции. Сотни жалоб, полученных аппаратом Уполномоченного, говорят о наличии в правоохранительных органах такой практики, как насилие в отношении задержанных.

В четвертом квартале 1998 года аналитический отдел приступил к исследованию складывающейся ситуации с безнадзорностью и беспризорностью. Здесь необходимо сместить акценты с соблюдения прав на их воссоздание, поскольку многие сотни детей сегодня не обладают даже элементарными правами.

За отчетный период Уполномоченным по правам человека Свердловской области и его аппаратом рассмотрено более 3400 жалоб и обращений граждан области. Около 2500 человек принято непосредственно на местах, т. е. В общественных приемных и представителями Уполномоченного по правам человека Свердловской области в управленческих округах. Всем заявителям были даны квалифицированные рекомендации, предприняты необходимые меры реагирования.

Более половины жалоб и заявлений приходится на работу правоохранительных органов и судов.

Особо следует отметить имеющиеся массовые нарушения прав человека, носящие преимущественно системный характер, разрешение которых возможно только по пути продвижения реформ в масштабах всей страны.

Наиболее сложно решаются проблемы, связанные задержкой заработной платы в бюджетной сфере, и выплаты пенсий и пособий на детей. Защита прав человека при массовом нарушении основных конституционных норм (ст. 37), устанавливающих справедливое вознаграждение за труд, больше относится к компетенции Уполномоченного по правам человека РФ, который регулярно информируется о складывающейся обстановке в Свердловской области в том числе.

За отчетный период аппарату Уполномоченного удалось на основе анализа заявлений граждан выделить первоочередные тематические направления правозащитной деятельности, по которым имеются признаки массовых нарушений. В 1999 году планируется рассмотреть вопросы, касающиеся защиты прав военнослужащих, что требует Комитет солдатских матерей, обеспокоенный дедовщиной и неуставными отношениями в армии; соблюдения прав избирателей в Свердловской области, так как приближается избирательная компания; совместно с профсоюзами необходимо дать анализ социально- экономической обстановки, с точки зрения конституционных прав граждан на справедливую оплату труда и массовые нарушения КЗОТ и трудовых прав граждан.

Сегодня институт Уполномоченного по правам человека представляет для трудящихся возможность быть услышанными властью, реально представляет для граждан бесплатную юридическую консультацию и во многих случаях оказать действенную помощь тем самым ослабив социальную напряженность в области.

Подводя итоги сказанному, следует отметить, что в настоящее время фронт работ по защите прав человека таков, что в одиночку, т. е. Силами только Свердловской области эту проблему кардинально не решить. Поэтому необходимо координировать правозащитную деятельность не только на территории Большого Урала, но и в масштабах всей страны, привлекая к этой работе широкие слои населения и общественность, депутатский корпус.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обращения граждан в государственные и общественные органы с предложениями, заявлениями, жалобами – важное средство осуществления и охраны прав личности, расширения связей государственного аппарата с населением, существенный источник информации, необходимой при решении текущих и перспективных вопросов государственной политики, социального и хозяйственного направления, это своеобразный индикатор состояния общественного мнения граждан.

Являясь одной из форм участия трудящихся в управлении, обращения граждан должны способствовать усилению контроля народа за деятельностью государственной и других органов, в борьбе с волокитой, бюрократизмом, неправомерными действиями и другими недостатками в их работе. В последнее время совершенствуется деятельность государственных, общественных органов, должностных лиц и органов местного самоуправления в работе по улучшению приема населения, своевременному и правильному рассмотрению предложений, заявлений, жалоб граждан и, наконец, выявлению и устранению причин, вызывающих жалобы. Однако количество откликов на происходящие в стране политические и экономические события неуклонно растет, увеличивается и поступление коллективных обращений, все чаще граждане предъявляют свои требования в форме акции, забастовки, митинга, голодовки и т. д. На это все нельзя закрывать глаза и в первую очередь высшим органам государственной власти. Непринятие мер, не реагирование на все происходящее сегодня, может привести к социальному взрыву.… Ведь все чаще в выступлениях граждан звучат политические требования: смена курса реформ, смена правительства, отставка Президента и т. д.

# 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. Нормативные акты
4. Конституция Российской Федерации
5. Административный Кодекс Российской Федерации
6. **« Об обращениях граждан»** закон Свердловской области от 16 декабря 1997 год.
7. **« Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»** закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 года
8. **«О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»** Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года в редакции Указов Президиума ВС СССР от 04. 03. 80 года и от 02. 02. 88 года.