Административно-правовые гарантии защиты прав граждан России

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 и общественных органов, должностных лиц в определенные сроки рассматривать и принимать меры в связи с обращением граждан, обеспечивает его государственным принуждением, вследствие чего оно становится регулируемым законом, юридическим правом.

Изначальным и универсальным гарантом может быть только закон. Декларирование в этом вопросе приоритета государства, каких-либо его органов и должностных лиц способно лишь ослабить гарантии и открыть путь произволу. Таким образом, между законом и государством как гарантами прав и обязанностей граждан существует сложная связь, нарушение которой ставит под сомнение реальность тех или иных гарантий. Создание скоординированной системы гарантий личных прав граждан – необходимое условие становления правового государства. Закон может выполнить функцию гаранта при соблюдении ряда условий. Прежде всего он должен быть адекватным экономической и политической ситуации в стране и в то же время достаточно стабильным; отвечать высокому уровню юридической техники и быть ограниченным звеном всей правовой системы; содержать вместо деклараций конкретные нормы и механизмы их реализации; определять круг органов и должностных лиц, на которые возлагается обязанность создавать условия для реализации прав и свобод, принимать меры к их безусловному обеспечению, а так же предусматривать ответственность органов и должностных лиц за ущемление прав граждан и за несвоевременное принятие мер по их защите. Должен последовательно осуществляться принцип неотвратимости ответственности виновных в этом лиц. Иной подход будет означать отступление от конституционного положения о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст.2 Конституции Российской Федерации).

Обобщенно можно говорить о двух главных направлениях юридической защиты личности:

1. от преступлений, деликтов и иных неправомерных действий других граждан;

2. от неправомерных и нецелесообразных действий субъектов власти.

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

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

• создание организационно-правового механизма и повседневная работа уполномоченных государственных (муниципальных) органов (суда, прокуратуры, государственных инспекций), важнейшей задачей которых является защита правопорядка;

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

• активная деятельность самих граждан, использующих предоставленные им права.

Основной гарантией прав граждан является деятельность существующих в стране специальных организационно-правовых институтов. Они функционируют как по своей инициативе, так и в связи с поступлением к ним обращений (заявлений, жалоб, исков) граждан. По желанию последних им оказывают юридическую помощь коллегии адвокатов. Участие адвокатов в уголовном и гражданском процессах закреплено рядом законов и широко практикуется в нашей стране. Намного хуже обстоит дело в административном процессе. По поручению гражданина адвокат может активно участвовать в решении жилищных, пенсионных, земельных и многих других дел, выступать на стороне виновного или потерпевшего при рассмотрении дел об административных правонарушениях. К сожалению, адвокатура крайне редко включается в административный процесс.

В общем виде организационно-правовые гарантии можно подразделить на два вида:

1. административные, то есть рассматриваемые во внесудебном порядке, а в административном процессе;

2. судебные, то есть рассматриваемые судами в процессе осуществления правосудия, в порядке уголовного или гражданского судопроизводства. Иными словами, ко второму типу относятся обращения граждан в суд, решения по которым принимаются на основе норм УПК, АПК или ГПК. Все остальные жалобы, рассматриваемые судьями, являются административными.

Здесь необходимо сделать несколько пояснений. Во-первых, в законодательстве обращения первого типа называются жалобами, но иногда заявлениями (ст.109 УПК РСФСР), апелляциями. Во-вторых, административные жалобы могут подаваться и в суды. Так, письма граждан по вопросам несвоевременного исполнения судебных решений, например, взыскании алиментов, возмещения ущерба поступают в суды, а рассматриваются такие обращения не судом, а судьей, председателем суда в соответствии с нормами административного права. Таким образом, административная и судебная жалобы различаются, главным образом, не по адресату, а по порядку рассмотрения.

Обращения граждан в суд закон называет жалобами (жалоба – это обращение в государственные или иные официальные органы а должностным лицам по поводу нарушенного права или законного интереса гражданина (граждан)) и исками, и общее название – судебная жалоба – является в определенной степени условным. Среди них можно выделить жалобы:

o на административные акты, рассматриваемые в порядке административной юстиции;

o по делам частного обвинения;

o кассационные.

Эти жалобы граждан являются юридическими фактами, приводящими в действие механизм правосудия, результат рассмотрения которых – акт правосудия, решающий судьбу возбужденного жалобой уголовного или гражданского дела. Право гражданина обжаловать акты субъектов власти – атрибут демократического государственного строя. Оно вытекает из особенностей асимметричных, построенных на началах неравенства сторон, отношений. В таких правоотношениях одна из сторон, обладающая властными полномочиями, имеет право решать вопросы.

Право на жалобу является средством защиты и средством укрепления законности, вовлечения граждан в управление. И это одна из форм свободного выражения мнений.

Среди административных жалоб по правовым признакам различаются общая и специальная. Порядок рассмотрения общих жалоб регулируется Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. в редакции от 4 марта 1980 г. “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, КоАП РСФСР и в некоторых иных актах.

Право на общую административную жалобу является абсолютным, неограниченным, неотчуждаемым правом гражданина. Каждый дееспособный человек может подать ее любому значимому для него поводу, в любое время. Для реализации этого права не нужно чьего-либо предварительного согласия. Ему корреспондирует абсолютная обязанность субъектов государственной власти разъяснять гражданам их право на обжалование, принимать, регистрировать жалобы, давать ответы заявителям.

Право на жалобу не ограниченно по содержанию и по форме. Обжалованы могут быть любые действия, а также бездействие работников государственных органов, предприятий, учреждений, организаций, расцениваемые как неправильные. Предмет жалобы – не только незаконные, но и нецелесообразные или аморальные деяния. 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.

Действующее законодательство и сложившаяся практика почти не знают ограничений права граждан на общую жалобу по содержанию. Обжалованы могут быть не законные, нецелесообразные и аморальные деяния, индивидуальные и нормативные акты, действия и бездействие 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. По форме общая жалоба может быть письменной или устной и даже переданной по телефону, радио, индивидуальной и коллективной. Законодательными актами установлено, что граждане вправе направлять жалобы в компетентные органы управления, депутатам, в прокуратуру, общественные и международные организации.

Подача общей административной жалобы не ограничена каким-либо сроком. В законе отсутствуют и количественные ограничения права на жалобу. По одному и тому же факту гражданин может обращаться много раз в один и тот же, либо в разные органы , одновременно либо в разное время. Еще одно формальное ограничение права на общую административную жалобу было установлено Указом Президиума Верховного Совета СССР от 2 февраля 1988 г. “Письменное обращение гражданина, сказано в нем, – 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 содержащие этих сведений, признается анонимными и рассмотрению не подлежит”.

Общий срок рассмотрения жалоб граждан – один месяц. Из этого правила установлены три исключения.

1. Заявления и жалобы, не требующие дополнительного изучения и проверки, решаются безотлагательно, но не позднее 15 дней.

2. Если для разрешения обращения необходимо проведение специальной проверки, истребование дополнительных материалов либо принятие других мер, срок производства может быть продлен руководителем организации или его заместителем, но не более, чем на один месяц.

3. Жалобы военнослужащих и членов их семей разрешаются в центральных органах в 15-дневный срок может быть продлен, но не более, чем на 15 дней.

Если два первых исключения связаны с содержанием жалобы, то третье – с ее автором.

В производстве по жалобам граждан выделяются четыре стадии.

1. Первичная обработка. На этой стадии получают письменные, выслушивают устные жалобы, регистрируют их и в пятидневный срок обеспечивают первичное движение: определяют кто и как будет работать с жалобой, либо пересылают ее в компетентную организацию, уведомляя об этом заявителя.

2. Проверка жалобы. Здесь производится сбор необходимой информации (путем ознакомления с документами, бесед с людьми и т.д.), ее анализ, ознакомление с законодательством.

3. Принятие решения. О принятом решении сообщается заявителю, отрицательный ответ должен быть мотивирован. Сообщение может быть письменным или устным. В тех случаях, когда жалобы не удовлетворяются, ответ всегда должен быть письменным

4. Исполнение принятого решения

Право на специальную административную жалобу, чаще всего является еще одним способом защиты прав, оно не конкурирует с правом на общую административную жалобу, а дополняет его. Специальная жалоба характеризуется следующими признаками:

1. наличием специальных норм, устанавливающих особый порядок ее рассмотрения;

2. специальными основаниями для обжалования (приказ руководителя, постановления по делу об административном правонарушении и т.п.), прямо названные в законе;

3. четким определением субъектов права, признанием таковыми, как правило, лишь определенных, лично заинтересованных в деле лиц и их законных представителей;

4. составлением обязательно в письменной форме, наличием адресатов жалобы;

5. процедурными особенностями в производстве по конкретным видам жалоб;

6. специальными сроками подачи жалобы;

7. специальными, более краткими, сроками ее рассмотрения.

Сопоставление общей и специальной, предусмотренной КоАП РСФСР, жалоб позволяет выявить их отличия. Во-первых, такая специальная жалоба может быть подана только лицом, привлеченным к ответственности, потерпевшим или от их имени адвокатом (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 вышестоящие органы. 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. В-шестых, специальная жалоба подается через орган, вынесший постановление, который обязан в течение трех суток направить ее вместе с делом по подведомственности (ч.2 ст.267 КоАП РСФСР). Общую жалобу гражданин может направить по своему усмотрению прямо одному из многих адресатов. В-седьмых, жалоба в порядке производства по делам об административных правонарушениях рассматривается уполномоченным на то органом в 10-дневеый срок. Для разрешения общих жалоб законодательством установлены иные сроки.

Из приведенного примера очевидно, что право на специальную жалобу намного уже права на общую жалобу. Анализ законодательства позволяет сделать вывод, что установление специального обжалования преследует цель более квалифицированно и в сжатые сроки пересматривать дела, а следовательно, усилить защиту прав граждан. В самом деле, такие обращения адресуются органам, уполномоченным принимать решения по существу. Установление кратких сроков обжалования призвано побудить граждан действовать более оперативно, к тому же в ряде случае установлены более краткие сроки рассмотрения специальных жалоб.

В целях усиления судебной защиты прав граждан 30 июня 1987 г. был принят Закон СССР “О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан”. 2 ноября 1989 г. был принят аналогичный Закон СССР в новой редакции. В настоящее время действует Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. “Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права свободы граждан”. Судебный порядок рассмотрения жалоб является надежным способом охраны прав граждан, особенно в тех случаях, когда их права и интересы нарушаются неправомерными действиями должностных лиц. Это обусловлено тем, что дела рассматриваются свободными от ведомственных влияний и интересов судьями, которые независимы, обладают необходимой для разбирательства дел квалификацией, а сама процедура судебного разбирательства наилучшим образом приспособлена для выявления истины.

В соответствии с законом, каждый гражданин вправе обратится с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов местного самоуправления, учреждений, предприятий, общественных объединений, должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы. Рассмотрение судами жалоб граждан на акты должностных лиц и органов исполнительной власти – это административная юстиция или правосудие по административным делам. Административная юстиция в Российской Федерации характеризуется следующими особенностями:

1. это разрешение спора между гражданином и субъектом власти о законности действий последнего;

2. споры разрешаются обычными судами;

3. порядок рассмотрения дел регламентируется нормами ГПК РСФСР и АПК РСФСР.

В суд могут быть обжалованы коллегиальные и единоличные действия (решения), в результате которых:

o нарушены права и свободы гражданина

o созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод

o незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности

Жалоба направляется по усмотрению гражданина либо в суд по месту его жительства, либо в суд по месту нахождения ответчика. Для обращения в суд установлены следующие сроки:

o три месяца со дня , когда гражданину стало известно о нарушении его права;

o один месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Жалоба рассматривается судом по правилам гражданского судопроизводства. Суд, признав обжалуемое действие (решение) незаконным, отменяет применение к гражданину меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы. Установив обоснованность жалобы, суд решает также вопрос об ответственности соответствующих субъектов за действия (решения), приведшие к нарушению прав и свобод гражданина. В отношении государственных служащих суд определяет меру ответственности, предусмотренной законами об ответственности данного государственного служащего, вплоть до предоставлении об увольнении. В настоящее время следует различать два способа судебного обжалования:

1. по общему праву

2. на основе специальных норм

Судебные жалобы граждан можно различать и по адресатам: в суды общей юрисдикции, в арбитражные и конституционные (уставные) суды.

Судебное обжалование на основе специальных норм – исключение из судебного обжалования по общему праву. В установленных специальными нормами случаях жалобы тоже направляются в суд, но процедуры их подачи и рассмотрения отличаются некоторым своеобразием. Так, КоАП РСФСР установлено, что жалоба на постановление о наложении штрафа в административном порядке может быть сразу направлена в суд; подача в установленный срок жалобы приостанавливает исполнение постановления (ст.266-270). Примером специальной судебной жалобы может быть жалоба на основании ч.1 ст.31 Закона “ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” от 21 июня 1995 г., в соответствии с которой решение и действия (бездействия) центральной избирательной комиссии могут быть обжалованы в Верховный Суд Российской Федерации.

Общее право граждан на судебное обжалование закреплено не только законодательными актами о жалобах и реализуется не только судами общей юрисдикции. В соответствии с Конституцией Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, применяемого или подлежащего применению в конкретном деле. По итогам рассмотрения такой жалобы Конституционный Суд принимает одно из следующих решений (ст.100 Федерального Конституционного Закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” от 24 июня 1994 г.”):

1. о признании закона либо отдельных его положений соответствующими Конституции Российской Федерации;

2. о признании закона либо отдельных его положений не соответствующими Конституции Российской Федерации.

В случае если Конституционный Суд признал закон применяемый в конкретном деле, не соответствующим Конституции, данное дело в любом случае подлежит пересмотру компетентным органом в обычном порядке.

В Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации, Федеральных окружных арбитражных судах субъектов Российской Федерации образуются коллегии по рассмотрению споров, вытекающих из административно-правовых отношений, в том числе об обжаловании гражданами определенных актов и действий органов и должностных лиц (например, об обжаловании отказа в государственной регистрации самостоятельной предпринимательской деятельности граждан и другое). Однако не могут быть обжалованы в арбитраже нормативные акты. Он рассматривает дела о недействительности актов, адресованных конкретным лицам или группам лиц. Специальные жалобы в арбитражные суды гражданами подаются, если установленный федеральным законом для определенной категории дел досудебной (претензионный) порядок, урегулировании споров между сторонами соблюден (ст.4 АПК РФ). Специальное право не поглощает собой общее право обжалование. Внесудебное обжалование не лишает гражданина конституционного права на судебную защиту его прав и свобод. Однако реальное осуществление права и жалобы затруднено для граждан сильной бюрократизацией в их разрешении, отсутствием неотвратимой ответственности виновных в этом лиц, сложностью судебных процедур и получения доказательств в подтверждение законности и обоснованности жалоб, неизбежной потерей значительного времени и обремененностью судебного обжалования пошлиной, введение платы за выдачу необходимых документов.

Эффективность права жалобы как права средства защиты права и свобод граждан предполагает устранение из законодательства всего того, что отягощает его реализацию. Должна быть сохранена ответственность за подачу жалобы в клеветнических целях и специально установлена ответственность должностных лиц, виновных в нарушении законодательства о разрешении жалоб и заявлении граждан.