**Административно-правовой статус граждан РФ**

B.C. Четвериков

Необходимость использования термина «физические лица» обусловлена, прежде всего, их множественностью и разным объемом административной правосубъектности (правоспособность и дееспособность в единстве и развитии). Кроме этого, в новом административном законодательстве об административных правонарушениях с 1 июля 2002 г. широко используется этот термин.

К физическим лицам можно отнести следующие категории индивидуальных лиц: граждане РФ, граждане СНГ, лица с двойным гражданством, почетные граждане, иностранные граждане и лица без гражданства. У всех этих категорий граждан различный объем административно-правового статуса, но все они как физические лица являются субъектами административного права. Мы рассмотрим три категории физических лиц: граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства.

Особым признаком демократического государства является не только признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, но и его обязанностей (ст. 2 Конституции РФ). Каждое физическое лицо в России обладает на ее территории всеми правами, свободами и имеет равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ (п. 2, ст. 6 Конституции РФ).

Конституционные нормы, регламентирующие основные права и свободы физических лиц, являются нормами прямого действия, но это не значит, что административно-правовые нормы утрачивают свое значение, скорее наоборот, они детализируют их права и свободы, а также регламентируют отношения по возложению на них обязанностей в сфере управления, устанавливают в соответствии с административным законодательством меры ответственности за нарушение этих норм и правил.

Граждане России, выступая в роли субъекта административного права, обладают соответствующим административно-правовым статусом, закрепленным в правовых нормах, определяющих его социально-правовую роль в государстве и обществе.

Административно-правовой статус гражданина включает комплекс его прав и обязанностей, государственные гарантии осуществления этих прав и обязанностей, обеспеченных юридическими способами и средствами их защиты.

Административно-правовой статус гражданина РФ определен Конституции РФ, международно-правовыми договорами. Законом от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места жительства в пределах РФ»1, Федеральными законами от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»,2 от 9 января 1996 г. «О защите прав потребителей»3, Законом РФ от 27 апреля 1993 г. в ред. 1995 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан4, Федеральным законом от 28 июня 1997 г. № 95-ФЗ с измен, и доп. 7 августа и 7 ноября 2000 г. «О беженцах», Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 в ред. от 25 декабря 1995 г. с измен, и доп. от 7 августа 2000 г. «О вынужденных переселенцах», Федеральным законом от 27 мая 1998 г. «О статусе военнослужащих»5, Федеральным законом от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом», Федеральным законом от 08.08.2001 г. №134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»1, федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека Российской Федерации» от 28.02.1997 г № 1-ФКЗ2, «Всеобщей декларацией прав человека» от 10 декабря 1948 г., «Конвенцией СНГ о правах и основных свободах человека», которая вступила в силу для РФ с 11 августа 1998 г3, Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ, ФЗ от 31.05. 2002 г. «О гражданстве РФ» № 62-ФЗ, указ Президента РФ от 14.11.2002 г. «Об утверждении положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ» и др.

В законе «О гражданстве РФ» впервые определены принципы гражданства РФ и правила, регулирующие вопросы гражданства РФ.

1. Принципы гражданства РФ и правила, регулирующие вопросы гражданства РФ, не могут содержать положений, ограничивающих права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

2. Гражданство РФ является единым и равным независимо от оснований его приобретения.

3. Проживание гражданина РФ за пределами РФ не прекращает его гражданства РФ.

4. Гражданин РФ не может быть лишен гражданства РФ или права изменить его.

5. Гражданин РФ не может быть выслан за пределы РФ или выдан иностранному государству.

6. РФ поощряет приобретение гражданства РФ лицами без гражданства, проживающими на территории РФ.

7. Наличие у лица гражданства РФ либо факт наличия у лица в прошлом гражданства СССР определяется на основании законодательных актов РФ, РСФСР или СССР, международных договоров РФ, РСФСР или СССР, действовавших на день наступления обстоятельств, с которыми связывается наличие у лица соответствующего гражданства.

Заключение или расторжение брака между гражданином РФ и лицом, не имеющим гражданства РФ, не влечет за собой изменение гражданства указанных лиц, то есть теперь будет меньше фиктивных браков с целью приобретения гражданства.

Изменение гражданства одним из супругов также не влечет за собой изменение гражданства другого супруга.

Расторжение брака также не влечет за собой изменение гражданства родившихся в этом браке или усыновленных (удочеренных) супругами детей.

Гражданство России приобретается (ст. 11):

а) по рождению;

б) в результате приема в гражданство России;

в) в результате восстановления в гражданстве России;

г) по иным основаниям, предусмотренным настоящим Федеральным законом или международным договором России.

В ст. 14. регламентирован упрощенный порядок приема в гражданство Российской Федерации:

а) для лиц, имеющих хотя бы одного нетрудоспосрбного родителя, имеющего гражданство России;

б) имели гражданство СССР\*, проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР, не получили гражданства этих государств и остаются в результате этого лицами без гражданства и другие условия.

Основания для отклонения заявлений о приеме в гражданство России и о восстановлении в гражданстве России возникают (ст. 16), если заявления поданы лицами, которые:

а) выступают за насильственное изменение основ конституционного строя России или иными действиями создают угрозу безопасности России;

б) в течение пяти лет, предшествовавших дню обращения с заявлениями о приеме в гражданство России или о восстановлении в гражданстве России, выдворялись за пределы Росси в соответствии с федеральным законом;

в) использовали подложные документы или сообщили заведомо ложные сведения;

г) состоят на военной службе, на службе в органах безопасности или в правоохранительных органах иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

д) имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемых таковыми в соответствии с федеральным законом;

е) преследуются в уголовном порядке компетентными органами Российской Федерации или компетентными органами иностранных государств за преступления, признаваемые таковыми в соответствии с федеральным законом (до вынесения приговора суда или принятия решения по делу);

ж) осуждены и отбывают наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые в соответствии с федеральным законом (до истечения срока наказания);

з) не имеют законного источника средств к существованию на день обращения с заявлениями о приеме в гражданство РФ или в течение пяти лет непрерывного проживания на территории РФ, если иной срок проживания на территории РФ, являющийся условием для обращения с заявлением о приеме в гражданство РФ, не установлен настоящим ФЗ.

Полномочными органами, ведающими делами о гражданстве Российской Федерации, являются:

1) Президент Российской Федерации;

2) МВД РФ и его территориальные органы;

3) МИД РФ, дипломатические представительства и консульские учреждения России, находящиеся за пределами РФ.

В полномочия Президента России входит:

• утверждение положений о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ;

• обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия полномочных органов, ведающих делами о гражданстве России, в связи с исполнением настоящего Федерального закона;

• издание указов по вопросам гражданства России. МВД России и его территориальные органы осуществляют следующие полномочия:

а) определяют наличие гражданства России у лиц, проживающих на территории России;

б) принимают от лиц, проживающих на территории России, заявления по вопросам гражданства России;

в) проверяют факты и представленные для обоснования заявлений по вопросам гражданства России документы и в случае необходимости запрашивают дополнительные сведения в соответствующих государственных органах;

г) направляют Президенту РФ документы и иные материалы по вопросам принятия гражданства;

д) исполняют принятые Президентом РФ решения по вопросам гражданства России;

е) рассматривают заявления по вопросам гражданства России, поданные лицами, проживающими на территории России, и принимают решения по вопросам приема в гражданство России в упрощенном порядке в соответствии с законом;

ж) ведут учет лиц, в отношении которых приняты уполномоченным органом решения об изменении гражданства;

з) оформляют гражданство России в соответствии с законом;

и) осуществляют отмену решений по вопросам гражданства России в случаях, определенных законом. Решения по вопросам гражданства России в общем порядке принимаются и рассматриваются Президентом РФ в срок до одного года.

Решения о приеме в гражданство России в упрощенном порядке принимаются:

• МВД России и его территориальными органами;

• МИД России, дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации, находящимися за пределами Российской Федерации.

Рассмотрение заявлений по вопросам гражданства России и принятие решений о приеме в гражданство России в упрощенном порядке осуществляются в срок до шести месяцев со дня подачи заявления и всех необходимых документов, оформленных надлежащим образом.

Административно-правовой статус граждан России, как значительная часть норм общего правового статуса, закреплен во многих законах и подзаконных актах и проявляется в совокупности прав и обязанностей и обеспечен гарантиями их осуществления со стороны органов государственной власти и органов МСУ, которые принимают правовые акты, влияющие на объем административно-правового статуса граждан России.

О расширении административно-правового статуса граждан России свидетельствует также принятый от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об обеспечении гарантий избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ». Этим законом регламентировано конституционное положение (пункт 3 ст. 3) о том, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Субъектами административного права вообще являются все физические и юридические лица, которые потенциально могут вступить в административно-правовые отношения. Многие из них длительное время, являясь субъектами административного права, могут не вступать в конкретные административные правоотношения. Следовательно, реализация административных правоотношений является как бы следствием волеизъявления одной из сторон. Поэтому необходимо различать понятия «субъект административного права» и «субъект административного правоотношения».

Субъекты административного права определяются в нормах права общим или родовым понятием, как физические лица, государственные органы власти, негосударственные объединения, организации, предприятия, учреждения различной формы собственности, общественные объединения и другие юридические лица, а также иные коллективные образования, не являющиеся юридическими лицами, например, кафедра или факультет вуза. Они могут также в течение длительного времени не вступать в административные правоотношения.

Субъект же правоотношения всегда определен. Субъекты административных правоотношений — это конкретные участники, стороны правоотношений, наделенные обязанностями и правами в сфере деятельности исполнительной власти, государственного управления и способные реально осуществлять эти отношения в рамках и определенной последовательности, закрепленной законодательством.

Субъекты административного права могут стать субъектами административно-правовых отношений, если дшеются три условия:

1) административно-правовая норма, предусматривающая реализацию прав и обязанностей сторон (субъектов правоотношений);

2) юридический факт (правомерное или неправомерное действие, бездействие), юридическое событие;

3) административная правоспособность и дееспособность субъектов этих отношений;

На практике эти общие условия для каждого субъекта административного права осуществляются по-разному.

Особенностью физических лиц, как участников административных правоотношений является то, что они выступают в качестве частных лиц, то есть, реализуют свои субъективные права и обязанности человека и гражданина в сфере исполнительной власти, государственного управления, а не права и обязанности юридических лиц или их уполномоченных должностных лиц.

Административные правоотношения между физическими лицами, с одной стороны, обладающими правами и обязанностями в сфере деятельности органов исполнительной власти г государственного управления, администрации органов МСУ и другой стороны в лице соответствующего органа (должностного лица), наделенного государственно-властными полномочиями, могут возникать в связи:

1) с реализацией физическими лицами своих конституционных прав в сфере административно-правовых отношений;

2) с нарушением, совершаемым органами исполнительной власти, государственного управления, администрациями органов МСУ, их должностными лицами прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;

3) с осуществлением обязанностей физическими лицами в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, администрации органов МСУ;

4) с нарушением физическими лицами своих правовых обязанностей в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления и администрации органов МСУ.

Согласно ч. 1 ст. 17 Конституции РФ в России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепринятым принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией. Основные права и обязанности граждан России в сфере исполнительной власти, государственного управления являются составной частью прав, свобод и обязанностей, закрепленных в Конституции РФ и детализированных в законах и других нормативно-правовых актах.

Согласно ст. 32 Конституции РФ, граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Они имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдумах.

Граждане России имеют равный доступ к государственной службе.

В соответствии ст. 33 граждане России имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Конституцией РФ, законами и другими нормативными актами определен целый ряд специальных правовых норм, которые направлены на охрану прав и свобод граждан от каких-либо нарушений. Например, каждый, кто законно находится на территории России, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, свободно выезжать за пределы России и беспрепятственно возвращаться (ст. 27), статьями 45 и 46 Конституции РФ установлено, что в России каждому человеку гарантируется судебная защита его прав и свобод. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, и имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53) и др.

Законодательством установлен определенный процессуальный порядок, который является гарантией законного и обоснованного привлечения граждан к административной ответственности за их неправомерные действия в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, администрации органов МСУ. В новом Ко АП РФ, расширен состав норм процессуальной защиты прав человека и гражданина. Конституцией РФ установлено, что Россия гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина. Эта конституционная обязанность государственных- органов детализирована во многих правовых актах с изложением различных способов и средств (например, протест прокурора, судебный контроль, государственный контроль, общественный контроль, административный надзор, право на жалобу).

В ст. 80 Конституции РФ предусмотрено, что Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, если этими актами нарушаются права и свободы человека и гражданина, до решения вопроса соответствующим судом РФ.

Специальные юридические гарантии осуществляют органы исполнительной власти (в форме контроля), суды (контроль, частное определение, решение, постановление) и прокуратура (постановление, протест, определение, письменное предостережение) по восстановлению нарушенных прав и законных интересов граждан, а также обеспечивают в соответствии с законом привлечение к ответственности виновных должностных лиц.

В зависимости от ситуации и условий административно-правовое положение физических лиц может быть различным. Административно-правовой статус физических лиц определяется объемом и характером их административной правосубъектности.

Некоторые же авторы термин «правосубъектность» определяют как качественное состояние, необходимое для участника различных правоотношений1, что не совсем ясно, так как недееспособный не может быть участником правоотношений, ввиду того, что своими действиями не может осуществлять свои субъективные права и обязанности.

В Конституции РФ провозглашено равенство всех граждан перед законом и судом, что гарантируется государством независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

По закону граждане обладают равным объемом административной правоспособности во всех сферах хозяйственной, социально-культурной и административно-политической жизни. Она не может быть отчуждаема или передаваема. При этом правоспособность может быть частично или временно ограни-чена в случаях и в порядке, определенных действующим законодательством.

Административная правоспособность является необходимым условием административной дееспособности, под которой понимается способность гражданина своими личными действиями приобретать субъективные права и выполнять возложенные на него юридические обязанности в сфере деятельности исполнительной власти, государственного управления. В законодательстве нет однозначного возраста для осуществления административной дееспособности. Например, ребенок с 6 лет может осуществить своими действиями право на образование, а с 14 лет за свои действия, нарушившие соответствующие нормы УК РФ, может быть привлечен к уголовной ответственности.

Наиболее полная административная дееспособность, как правило, возникает по достижении гражданином 16 лет. С этого возраста он может быть субъектом административной ответственности.

По закону граждане, как правило, обладают равной административной дееспособностью. Однако по состоянию здоровья некоторые граждане в судебном порядке могут быть признаны частично или полностью недееспособными. Например, ст. 2.8. КоАП РФ определено, что не подлежит административной ответственности лицо, которое во время совершения противоправного действия либо бездействия находилось в состоянии невменяемости.

Все дееспособные граждане могут осуществлять своими действиями субъективные права и обязанности, вступив при этом в административно-правовые отношения с органом исполнительной власти, государственного управления, администрациями органов МСУ или быть стороной, реализующей принадлежащие ей права (например, право на жалобу). Административные правоотношения возникают как по собственной инициативе граждан, так и в порядке одностороннего волеизъявления другой стороны, наделенной государственно-властными полномочиями.

Как правило, правовые нормы содержат указания на фактические обстоятельства, с которыми практически связывается возникновение, изменение и прекращение правоотношения, например, государственная регистрация общественного объединения, зачисление на должность, реализация права гражданина России на выезд из России и въезд в Россию и др.

В соответствии с федеральным законом гражданин России не может быть ограничен в праве на выезд из России иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренным законодательством.

Гражданин России не может быть лишен права на въезд в Россию.

Выезд гражданина России из Российской Федерации не влечет для него, его супруга или близких родственников каких-либо ограничений прав, гарантированных законодательством России и международными обязательствами.

Порядок пересечения Государственной границы России при осуществлении выезда из России и въезда в Россию регулируется Законом РФ «О Государственной границе РФ» и Федеральным законом «О порядке выезда из России и въезда в Россию».

Граждане России, пребывающие за пределами России, находятся под защитой и покровительством России.

Дипломатические представительства и консульские учреждения России обязаны обеспечивать меры по защите граждан России и оказывать им покровительство в порядке, определяемом законодательством России и международными договорами России.

Выезд из России и въезд в Россию граждане России осуществляют по действительным документам, удостоверяющим личность гражданина России за пределами территории России. Порядок оформления, выдачи и изъятия этих документов определяется Федеральным законом.

В Конституции РФ (Ст. 18) определено, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

В целях повышения уровня обеспечения прав и свобод граждан в нашей стране определена система экономических, политических и юридических гарантий.

Экономические гарантии включают в себя создание материальных условий для практической реализации прав и свобод граждан. Они базируются на экономической системе России, что в настоящее время является наиболее слабым звеном в системе гарантий обеспечения прав и законных интересов граждан.

К политическим гарантиям относятся:

• народ — носитель и источник власти, он реализует конституционное право в форме «избирать и быть избранным» (ст. 3);

• участие граждан в управлении государственными и общественными делами (ст. 32);

• признание, соблюдение и защита прав и свобод граждан государством (ст. 2,15,18 и др.).

Юридические гарантии - это система правовых норм, определяющих условия и порядок реализации прав, свобод и законных интересов граждан, а также средства их защиты.

Как видно, между последними двумя гарантиями нет четкого разграничения в используемых методах и формах, так как по существу политические гарантии закреплены в соответствующей правовой форме в названных статьях Конституции РФ, но они от этого не утрачивают своего политического смысла.

Юридические гарантии реализуются государством, уполномоченными должностными лицами специальными способами в виде прокурорского надзора, судебного контроля, государственного и общественного контроля, а также правом на обжалование незаконных решений и действий органов и должностных лиц с правом на судебную защиту и возмещение государством ущерба, причиненного незаконными действиями либо бездействиями органов государственной власти.

Главная черта состоит в том, что граждане как субъекты административно-правовых отношений выступают как частные лица, реализующее свои субъективные права и несут правовые обязанности в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, администраций органов МСУ.