## Реферат

**по теме: «Индивидуальные субъекты административного права»**

Вступительная часть

1. Понятие и классификация индивидуальных субъектов административного права.
2. Основы административно-правового статуса граждан Российской Федерации.
3. Гарантии прав граждан в сфере государственного управления.
4. Административно-правовой статус иностранных граждан и иных физических лиц (изучается слушателями самостоятельно).

Заключительная часть

**Литература:**

1. **Основная**
2. Конституция Российской Федерации. -М., 1993, гл. гл. 4,6,8.
3. Коренев А.П. Административное право России. Учебник. Часть 1. -М., 1996, с.67-79.
4. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ. Учебник. -М., 1996, с. 122-163; 1997, с. 128-173.
5. Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право. Учебник. -М., 1996, с.42-53.
6. Овсянко Д.М. Административное право. Учебное пособие. -М., 1995, с.39-48.
7. Агапов А.Б. Федеральное административное право России. Курс лекций. -М., 1997, с.50-53.
8. Коренев А.П., Богатов Д.Ф. Административное право. Альбом схем. -М., 1996, с. 21-23.
9. Дополнительная
   1. Закон РСФСР от 28 ноября 1991 г. “О гражданстве Российской Федерации” В ред от 06.02.1995г.. //Ведомости, 1992, №6, ст.243.с изм.
   2. Федеральный закон от 27 апреля 1993 г. “Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан”. //Ведомости, 1993, №19, ст.685; СЗ, 1995, №51, ст.4970.
   3. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. “О воинской обязанности и военной службе”. //СЗ, 1998, №13, ст.1475 с изм.
   4. Федеральный закон от 18 июля 1986 г. “О порядке выезда из РФ и въезда в РФ”. //СЗ, 1996, №34, ст.4029.
   5. Обращения граждан: организация и порядок рассмотрения. Сборник нормативных актов. -М., 1994.
   6. Карташов Н.Н. Краткая энциклопедия основных понятий и категорий административно-правовых дисциплин. - Орел, 1997.

##### Введение

Тема “Индивидуальные субъекты административного права” открывает большой раздел административного права, в котором в течение нескольких лекций будет рассмотрен административно-правовой статус субъектов административных правоотношений. Следует иметь в виду, что административно-правовой статус субъектов административного права производен от конституционно и гражданско-правовых статусов субъектов управленческих правоотношений. При этом административно-правовой статус понимается как правовое положение субъекта в сфере государственного управления. Он имеет собственную структуру и состоит из нескольких элементов. К элементам административно-правового статуса чаще всего относят: правоспособность, дееспособность, права, обязанности, ответственность, гарантии, льготы. Используются и такие понятия как правосубъектность, компетенция ,полномочия и другие. По ходу лекции, в какой мере эти понятия применимы для определения административно-правового статуса различных субъектов , и индивидуальных субъектов прежде всего. Очевидно, что для уяснения содержания учебных вопросов лекции необходимо использовать знания, полученные при изучении иных учебных дисциплин. В первую очередь - теории государства и права. Учебная цель лекции – сформировать комплекс знаний об основах административно-правового статуса индивидуальных субъектов административного права.

**Вопрос 1. ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ ИНДИВИДУАЛНЫХ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Под субъектом административного права понимается физические лица и коллективные образования, имеющие права и обязанности в сфере государственного управления (схема 2). Все субъекты административного права принято классифицировать на две группы: индивидуальные субъекты и коллективные субъекты (схема 3).

Под индивидуальными субъектами понимаются физические лица, к которым относят граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, с двойным гражданством и лиц, имеющих переходные статусы беженцев и вынужденных переселенцев. К данной группе также относят государственных и иных служащих. К коллективным субъектам относятся органы государства, предприятия, учреждения, общественные и иные организации. Они могут иметь, а могут не иметь статус юридического лица.

Под физическим лицом понимается человек как биологическое существо. Юридическое значение понятие физического лица имеет постольку, поскольку оно соединяется с особенностями его правоспособности, учитывающей положение человека как социального индивидуума, как первоначального субъекта всего многообразия социальных отношений. В юридическом смысле слова под физическими лицами понимаются граждане и лица без гражданства. Гражданин Российской Федерации характеризуется его правовой связью с Российским государством, иностранный гражданин — с соответствующим зарубежным государством, а лица без гражданства не имеют таковой связи ни с одним из государств.

Особую категорию субъектов административного права образуют физические лица, общегражданский статус которых одновременно сочетается с особенностями правового положения тех или иных индивидов, определяемыми их служебным статусом, выполнением специфических социальных функций и другими обстоятельствами. В подобных случаях административная правосубъектность физического лица как обычного гражданина и его правоспособность в части, связанной со спецификой его статуса, не совпадают. Они дифференцируются в законодательстве. Напри­мер, законодательство об административных правонарушениях субъектами одних и тех же правонарушений признает одновременно граждан и должностных лиц. Законодательство об основах организации государствен­ной службы в Российской Федерации, в частности, формирует административную правосубъектность государственных служащих как таковых, а не как граждан.

Субъекты административного права имеют собственный административно-правовой статус, состоящий из нескольких элементов (схема 4)

**Вопрос 2. ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Гражданин Российской Федерации (далее по тексту - гражданин) — приоритетный субъект административного права. Ибо в структуре публичного интереса, выражаемого данной отраслью публичного права, стержневым является обеспечение прав и свобод гражданина. Именно они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются судом (ст. 18 Конституции РФ). Конституционный принцип приоритета прав и свобод гражданина положен в основу государственной службы, получивший специальное закрепление в федеральном законе от 5 июля 1995 года «Об основах государственной службы Российской Феде­рации». С точки зрения этой концепции административное право должно быть нацелено на осуществление прав и свобод граждан и всемерное укрепление их административно-правовых гарантий.

Поэтому ошибочным будет признание основным субъектом административного права органов государственного управления и местного самоуправления, поскольку это не только не согласуется с действующим законодательством, но и порочно в мировоззренческом и методологическом отношениях.

Государство может быть сильным, а его управление эффективным, если оно имеет социальным фундаментом доверие граждан, их заинтересованность в государственных делах. Административное право должно содействовать осуществлению формулы: обеспечение интересов государства через интересы каждого гражданина и общества в целом. Надо признать, что государство существует для гражданина, общества, а не наоборот.

Следует также отметить, что предпочтение интересов органов управления интересам гражданина логически может привести к ложному выводу, что административное право — это право администрации, к игнорированию представительно-обязывающего характера его норм, регулирующих отношения с участием граждан. Подобный вывод все настойчивее опровергается судебной властью, подтверждающей права и свободы граждан в сфере государственного управления.

Сказанное, безусловно, имеет значение, но лишь в качестве общего мировоззренческого контура, который важен в частности для создания наиболее благоприятных организационно-правовых условий осуществления прав и свобод граждан. Практическая потребность в этом злободневна. За фактами частых нарушений прав и свобод граждан (задолженность по зарплате, самоуправства в сфере обслуживания и т.д.) стоит более общая проблема прав гражданина и прав власти — вопреки Конституции РФ на практике имеет место ущем­ление интересов граждан в пользу органов управления, в пользу власти.

Административно-правовой статус граждан Российской федерации составляет важнейшую и органичную часть их общего правового статуса, установленного Конституцией Российской Федерации, Законом РФ от 28 ноября 1991 года «О гражданстве РФ» с изменениями, другими законодательными актами Российской Федерации и ее субъектов. Принципиальные аспекты гражданства регламентируются Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 10 апреля 1992 года в редакции Указа Президента Российской Федерации от 27 декабря 1993 года.

Содержание правового статуса граждан Российской Федерации обуславливается также международными правовыми актами. Например, нашим национальным законодательством восприняты определенные положения Всеобщей декларации прав человека, принятые резолюцией 217/111 Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года.

Права и обязанности граждан в сфере административного права в основном производны от конституционных и конкретизируются во многих законах и подзаконных актах.

Содержание административно-правового статуса человека и гражданина составляют:

а) комплекс их прав и обязанностей, закрепленных нормами административного права;

б) гарантии реализации этих прав и обязанностей, включая их охрану законом и механизм защиты органами государства и местного самоуправления.

Однако не все права и обязанности человека и гражданина производны от его конституционного правового статуса. Немало и таких, которые находятся за пределами данного статуса и устанавливаются конкретными нормативными актами, соответствующими конституционной концепции положения человека и гражданина в

Нормы административного права о статусе человека и гражданина содержатся:

а) в комплексных правовых актах, включающих лишь часть норм, имеющих отношение к статусу человека и гражданина (акты о земле, собственности и др.);

б) в специальных правовых актах, регламентирующих конкретные вопросы статуса человека и гражданина (Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 года «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» с изменениями и дополнениями, внесенными законом РФ от 15 ноября 1995 года и др.)

Правовые акты, относящиеся к установлению административно-правового статуса человека и гражданина, могут быть подразделены также в зависимости:

а) от принципа разделения властей — на акты органов законодательной власти и акты органов исполнительной власти. Многие вопросы указанного статуса регламентируются актами Президента Российской Федерации как главы государства, а также президентов субъектов Российской федерации;

б) от юридической силы — на законы и подзаконные акты;

в) от характера компетенции издающих их органов — на акты органов общей, отраслевой и межотраслевой компетенции. Акты органов отраслевой и межотраслевой компетенции часто именуют ведомственными актами.

В силу полномочий, вытекающих из закона, акты, влияющие на правовой статус гражданина, могут издавать также органы местного самоуправления.

В правовых актах не отождествляется, правовой статус личности (человека) и гражданина Российской Федерации. Гражданин обладает большим объемом прав и обязанностей, чем человек как таковой. Лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации, не имеют некоторых прав и обязанностей, принадлежащих ее гражданам. Например, доступ к государственным должностям федеральных органов имеют только граждане Российской Федерации.

Однако в действующем праве, в том числе в Конституции Российской Федерации, различия в статусе личности и гражданина отражаются не всегда четко. Например, Конституция закрепляет право на обращение в государственные органы только применительно к гражданам Российской Федерации, но этим правом может воспользоваться также иностранный гражданин и лицо без гражданства, находящиеся на территории Российской Федерации.

Административно-правовой статус граждан Российской Федерации устанавливается прежде всего Конституцией Российской Федерации, актами органов представительной (законодательной) власти. Но в формировании и особенно в реализации составляющих данный статус прав и обязанностей значительна также роль органов государственного управления и местного самоуправления. В пределах предоставленной компетенции они:

а) издают правовые акты, влияющие на содержание статуса граждан, влекущие приобретение ими прав и обязанностей в той или иной сфере (например, реализация права на образование предполагает издание акта о зачислении в учебное заведение);

б) организуют исполнение законов, имеющих непосредственное отношение к административно-правовому положению граждан;

в) помогают, содействуют гражданам в реализации их конкретных субъективных прав, например, в вопросах социальной защиты;

г) осуществляют охрану прав и свобод граждан. Во многих случаях актами органов государственного управления и местного самоуправления конкретизируются права и обязанности, установленные в общем виде конституциями, отдельными законодательными актами.

Органы государственного управления в пределах своей компетенции непосредственно, в качестве первичных, устанавливают права и обязанности граждан, в том числе административно-правового характера. Например, они предусмотрены Правилами дорожного движения Российской Федерации, утвержденными Правительством Российской Федерации.

Нормы административного права, определяющие административно-правовой статус граждан, регулируют, в частности, порядок решения органами государственного управления и местного самоуправления многих индивидуальных дел, устанавливают отдельные гарантии их прав и обязанностей.

Административно-правовое положение граждан определяется, прежде всего, объемом и характером их административной правосубъектности, которую образуют административная правоспособность и дееспособность.

Под административной правоспособностью (схема 5) гражданина понимается признаваемая за ним законом возможность быть субъектом административного права, иметь права и обязанности административно-правового характера. Она возникает с момента рождения гражданина и прекращается с его смертью. Объем и содержание названной правоспособности устанавливается и изменяется при помощи норм административного права. В основных чертах они закреплены в Конституции Российской Федерации. В соответствии с Конституцией Российской федерации изданы многочисленные федеральные акты, а также акты субъектов Российской Федерации, регламентирующие те или иные стороны административно-правового положения граждан в целом и в отдельных сферах общества. Так, права и обязанности граждан в области Защиты Отечества детализируются в Законе Российской Федерации от 11 февраля 1993 года «О воинской обязан­ности и воинской службе» .

Конституция Российской Федерации провозглашает равенство прав и свобод человека и гражданина 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. Запрещает любые формы ограничения граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Декларированный в Конституции принцип равенства «привязан» к разного рода факторам, могущим быть сведенными в следующие группы. Во-первых, факторы биологического и физиологического свойства (раса, национальность, язык, пол); во-вторых, факторы, относящиеся к убеждениям, мировоззрению человека и гражданина (отношение к религии, убеждения); в-третьих, факторы, относящиеся к происхождению; в-четвертых, факторы, указывающие на социальное положение человека и гражданина (имущественное и должностное положение, место жительства, принадлежность к общественным объединениям).

Кроме последней группы, все другие факторы не зависят от человека и гражданина, поскольку они не могут их изменить. Применительно к ним принцип равноправия в сфере функционирования исполнительной власти осуществляется в основном достаточно последовательно. Изъятия, особенно в повседневной жизни, встречаются лишь в отношении пола. Так, составляя большинство населения, женщины сравнительно мало представлены в органах государственной власти.

Больше всего принцип равенства отдален от факторов четвертой группы (это характерно не только для России, но и других стран). Применительно к ним данный принцип во многом декларативен. В нем, как и в закреплении многих конституционных прав, выражен недостижимый идеал, в стремлении к которому может смягчиться фактическое неравенство в конкретно-исторических условиях. Признавая этот идеал, мы, тем самым, создаем концептуальные предпосылки для того, чтобы в государственной деятельности правильно расставить акценты на ее приоритетах в пользу справедливости.

Известно, что в российском обществе многие категории граждан имеют узаконенные различия в административно-правовом статусе. Но наличие граждан с особым, в частности административно-правовым статусом, отрицает концепцию равенства всех в контексте адми­нистративного права. А в более широком плане — и идею равенства всех перед законом в конкретный момент.

В реальной жизни равноправие, даже при самом тщательном его закреплении в Конституции, не может исключить особого административно-правового статуса. Сейчас его имеют переселенцы, участники Великой Отечественной войны, инвалиды, Герои Российской Федерации и т.д.

Поэтому важно уяснить, что вопрос заключается не столько в самом принципе равноправия, сколько в его способности корректировать нашу действительность, не могущую обеспечивать равноправие всем и везде.

Иными словами, равенство административной правоспособности граждан Российской Федерации как общей способности иметь права и нести обязанности не означает, что реально все граждане обладают всем комплексом конкретных субъективных прав и обязанностей, предусмотренных законом. Каждый имеет возможность занять должность министра, но реально являются министрами единицы.

Однако в подобных случаях имеются в виду права, которые приобретаются в результате реализации административной правоспособности, что само по себе не колеблет принципа ее равенства для всех граждан. Данный принцип сохраняется, когда момент возникновения входящих в нее прав связывается с достижением определенного возраста, либо ограничивается установленными требованиями к состоянию здоровья, уровню образования и т.п., поскольку все это относится не к конкретным лицам, а имеет общее значение.

Административная правоспособность граждан не может быть отчуждаема или передаваема. Ее объем изменяется лишь законом. Для отдельных граждан эта правоспособность может быть временно ограничена в случаях и в порядке, определяемых законодательством, например, в связи с совершением уголовного или административного правонарушения, за которые закон предусматривает санкции в виде лишения свободы, лишения специальных прав и других правоограничений. Так, УК РФ устанавливает в качестве меры наказания возможность лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (ст. 44).

Административное право также устанавливает исключительные случаи временного лишения или ограничения отдельных граждан некоторых прав за некоторые правонарушения. Так, Кодекс об административных правонарушениях предусматривает возможность лишения гражданина специально предоставленного ему права управления транспортным средством, права охоты. Режим чрезвычайного положения предполагает возможность введения в соответствии с федеральным конституционным законом ограничений прав и свобод граждан с указанием пределов и срока их действия.

Конституцией Российской Федерации обозначены виды прав и свобод, не подлежащих ограничению (право на жизнь, на неприкосновенность частной жизни, свобода совести и др.). Административная правоспособность граждан характеризуется неразрывной связью прав и обязанностей, выражающей сочетание интересов каждого гражданина с интересами других граждан. Права граждан сочетаются с их определенными обязанностями перед обществом в целом.

Основной особенностью административной правоспособности является то, что ее осуществление предполагает различные условия и характер взаимодействия с системой исполнительной власти. Если раньше особенность административной правоспособности усматривалась в ограничении ее рамками государственного управления, то теперь указанное взаимодействие должно строиться на иных концептуальных подходах. Административная правоспособность, может быть, реализовала в сфере взаимодействия:

а) с государственной системой управления;

б) с системой местного самоуправления;

в) с государственными предприятиями, учреждениями и органи­зациями;

г) с негосударственными предприятиями, учреждениями, орга­низациями и их представителями, правда, в достаточно ограниченных случаях. Например, при участии в осуществлении общественного контроля.

Система исполнительной власти остается важнейшей сферой реализации административной правоспособности граждан, связанной с определенными правами граждан на участие в государственном управлении, то есть с возможностью вступать в административные правоотношения. При этом другой стороной в таких правоотношениях является орган исполнительной власти (должностное лицо) либо организация или ее представитель, обладающие полномочиями административно-правового характера.

На осуществление административной правоспособности влияют разнообразные фактические обстоятельства, наличие которых порождает у граждан соответствующие субъективные права и обязанности. Например, законом предусмотрены условия, при наличии которых гражданин приобретает право на альтернативную военную службу. Подобные обстоятельства влияют и на содержание административной правоспособности. Например, студенты негосударственных вузов могут не иметь права на отсрочку от призыва в армию.

Связь реализации административной правоспособности с теми или иными реальными обстоятельствами обусловлена необходимостью обеспечения общественной безопасности, охраны здоровья, наиболее правильного использования способностей и активности граждан в социальной деятельности.

Административная правоспособность граждан служит основой их административной дееспособности, являющейся необходимым условием реализации этой правоспособности, а также субъективных прав и обязанностей граждан в конкретных административных правоотношениях.

Административная дееспособность гражданина (схема 6) — признанная за ним способность своими личными действиями:

а) приобретать права и обязанности административно-правового характера;

б) осуществлять их.

Такая дееспособность включает также способность гражданина лично нести ответственность за совершенные правонарушения в соответствии с действующими правовыми актами. Момент возникновения административной дееспособности гражданина единообразно и четко не определен законодательством. В полном объеме она возникает, как правило, по достижении гражданином 18-летнего возраста. Согласно Конституции Российской Федерации, гражданин может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет. Однако момент возникновения административной дееспособности остается неопределенным. В различных сферах частичная дееспособность может возникать до достижения 18-летнего возраста. Так, в некоторые государственно-служебные отношения гражданин может вступать при достижении им частичной трудовой право-дееспособности, возникающей до достижения 18-летнего возра­ста; субъектами административных правонарушений признаются лица, достигшие 16 лет; определенные меры дисциплинарного воздействия, вплоть до исключения из школы, могут применяться к

Не все граждане Российской Федерации обладают одинаковой административной дееспособностью. Это во многом определяется особенностями управленческих отношений, в которых приобретение и осуществление соответствующих прав и обязанностей своими личными действиями предполагает наличие определенного уровня умственного и психического развития, жизненного опыта, способности отдавать отчет в последствиях своих действий и т.д.

В административном праве отсутствуют правовые нормы, которые бы определяли возможность и основания ограничения дееспособности граждан, а также каким органом и в какой форме мог бы решаться данный вопрос. Несомненно, однако, что общие основания ограничения дееспособности граждан служат таковыми и для ограничения их административной дееспособности. Так, некоторые из граждан по состоянию здоровья могут быть признаны частично или полностью недееспособными (душевная болезнь, слабоумие). Например, согласно Кодексу РСФСР об административных правонарушениях, не являются субъектами административных проступков лица, совершившие их в состоянии невменяемости.

Возможность признания гражданина временно недееспособным предусмотрена Законом Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» . Согласно Закону гражданин может быть временно, на срок не более пяти лет и с правом последующего переосвидетельствования, признан непригодным вследствие психического расстройства к выполнению отдельных видов профессиональной деятельности и работы, связанной с источником повышенной опасности. Решение об этом принимается врачебной комиссией, уполномоченной на то органом здравоохранения, на осно­вании оценки состояния психического здоровья гражданина в соответствии с перечнем медицинских психиатрических показаний. Такое решение может быть обжаловано в суд.

Закон Российской Федерации «Об основах государственной службы в Российской Федерации», определяя требования к гражданам, претендующим на замещение государственных должностей, устанавливает, что кандидаты на соответствующие должности должны удовлетворять определенному состоянию здоровья .

На основе административной правоспособности дееспособные граждане осуществляют субъективные права и обязанности, вступая в конкретные административно-правовые отношения. В таких отношениях граждане могут выступать стороной, обязанной выполнять обращенные к ней административно-правовые нормы и основанные на них требования, исходящие от органов исполнительной власти, местного самоуправления и их должностных лиц (например, обязанность соблюдать правила дорожного движения); стороной, вступающей в правоотношения, связанные с реализацией принадлежащих ей законных прав (например, с заявлением о назначении пенсии) или их охраной (подача жалобы).

Элементом административно-правового статуса граждан является и административная деликтоспособность (схема 7).

Различаются административные правоотношения, складывающиеся в связи с:

а) реализацией гражданами принадлежащих им по закону прав (право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на жилище и др.);

б) выполнением возложенных на граждан обязанностей (сохранять природу, защищать Отечество и др.);

в) нарушением органами государственного управления, местного самоуправления и их должностными лицами прав и законных интересов граждан (например, отношение по жалобе);

г) нарушением гражданами их административно-правовых обязанностей (например, ответственность за административные правонарушения) .

Вся система административно-правовых отношений, субъектами которых могут быть граждане, определяется их административной правоспособностью. Но возникают они в процессе реализации гражданами своих субъективных прав и юридических обязанностей как по собственной инициативе, так и в порядке одностороннего волеизъявления органа государственного управления, местного самоуправления или его должностного лица. При этом в осуществлении субъективных прав инициатива преимущественно принадлежит гражданам.

В случаях, установленных законодательством, субъективные права и обязанности могут приобретаться гражданами через своих законных представителей (родителей, опекунов, специально уполномоченных представителей). Но имеются также права и обязанности, которые могут приобретаться и реализовываться только лично гражданами (право на участие в государственном управлении, воинская обязанность и др.), т.е. без участия третьих лиц.

В целом вопрос о реализации прав и обязанностей граждан, за­крепленных административным правом, через представителей, не получил должного разрешения в Российском законодательстве. Во всяком случае, это понятие не тождественно представительству по гражданскому праву.

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

Деление прав и обязанностей граждан опирается, прежде всего, на их систему, закрепленную Конституцией Российской Федерации. В этом смысле конституционные права и обязанности приобретают реальное значение, когда они трансформируются в административно-правовые. Конституционное положение о том, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, не исключает того, что конституционные права предполагают ту ли иную степень участия административного права в правовом механизме их реализации. Возникновение права собственности, например, часто удостоверяется юридическим документом, выдаваемым уполномоченным на это административным правом органом или должностным лицом. Конституционный запрет на насилие «уживается» с правом работника милиции применять физическую силу, специальные средства в случаях угрозы жизни людей, общественной безопасности.

Права и обязанности граждан по содержанию можно изначально подразделить на две группы:

а) статутные, указывающие на положение гражданина в социальной структуре страны. Они имеют универсальное значение, поскольку не увязываются с теми или иными сферами общества. Таких прав немного, но с точки зрения своего содержания они стоят особняком и не могут быть объединены в группы с другими правами. Например, право на жизнь, право на пользование родным языком, запрет на высылку гражданина Российской Федерации за ее пределы или выдачу его другому государству, запрет на принудительный труд и др.;

б) адекватные тем сферам, в которых права и обязанности могут реализовываться. Они делятся: на личные (личная неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни); социально-экономические (право частной собственности, право на незапрещенную законом предпринимательскую деятельность и др.); социальные (право на социальное обеспечение, на образование, на охрану здоровья и др.); социально-культурные (право на свободу литературного, художественного творчества, на участие в культурной жизни и др.); политические права и свободы (право на свободу слова, право проводить собрания, митинги и т.д.).

Классификацию прав граждан в сфере государственного управления, возможно, представить следующим образом: общие (статутные), индивидуальные, специальные (отраслевые или адекватные) права (схема 8).

Административное право влияет на осуществление конституци­онных прав, обязанностей и свобод граждан в разной степени. В пов­седневной жизни некоторые из них реализуются вне каких-либо пра­воотношений.

Наиболее значительно влияние административного права на осу­ществление тех прав, свобод и обязанностей, процесс которого пред­полагает конкретизацию конституционных положений, взаимо­действие граждан с управленческими структурами, контроль с их сто­роны за соблюдением конституционного принципа: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц».

Во взаимодействии с управленческими структурами реализуются, прежде всего, следующие права, свободы и обязанности (схема 9):

1. Право граждан участвовать в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей. Оно подкрепляется их правом избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В результате гражданин может стать соучастником либо непосредственным субъектом управленческой деятельности. Гражданин может участвовать в управлении делами государства, реализуя право доступа к государственной службе. В установленных случаях гражданин на договорных началах может быть представителем государства в органах управления коммерческих организаций, в уставном капитале которых имеется доля государственной собственности.

2. Право граждан на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Административная правосубъектность общественных объединений, в частности их взаимоотношения с гражданами, а также с органами государственного управления и местного самоуправления, детализируется в специально изданных правовых актах (см. главу 10).

3. Право граждан проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование. Конституция Российской Федерации 1978 года предусматривала уведомительный порядок их проведения. В Конституции Российской Федерации 1993 года такой записи нет, как и нет решения о его отмене или изменении.

Порядок реализации указанного права регламентируется несколькими нормативными актами. Они определяют порядок подачи и рассмотрения уведомления о проведении соответствующих мероприятий, их ограничения, ответственность лиц, виновных в нарушении порядка проведения собраний, митингов и других массовых акций.

Проведение массовых акций в Москве имеет особенности. В частности установлено, что уполномоченные (организаторы) массовой акции не вправе про­водить ее, если уведомление не было подано в установленный срок (не ранее пятнадцати и не позднее десяти дней до намеченной даты проведения массовой акции), или не было принято, и обязаны прекратить ее подготовку. Временное положение содержит перечень оснований, по которым уведомление может быть не принято. Например, если массовая акция противоречит принципам Декларации прав и свобод человека и гражданина и общепринятым нормам общественной морали и нравственности; в уведомлении отсутствуют обязательства уполномоченных (организаторов) обеспечивать общественный порядок, а также если они или уполномочившие их организации неоднократно не выполняли взятые на себя обязательства по ранее проводившимся массовым акциям и др.

4. Право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления

5. Право граждан на свободу и личную неприкосновенность. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускается только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.

Основания и порядок применения административного задержания, а также административного ареста урегулированы законодательством об административных правонарушениях. В отдельных случаях допускается административное задержание на срок до 10 суток. Теперь сроки административного задержания предстоит привести в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

Что касается личной неприкосновенности, то право на нее не охватывается случаями, когда поведение гражданина является противоправным. К гражданам, совершившим правонарушения, может быть применено физическое насилие и иные меры принуждения в целях пресечения правонарушения, обеспечения производства по делу и обеспечения выполнения постановления о применении взыскания (применение приемов борьбы, личный досмотр и др.).

6. Неприкосновенность жилища означает, что никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения.

Законодательством предоставлено право проникать в жилище против воли проживающих в них лиц, например: работникам милиции в установленных случаях; уполномоченным должностным лицам налоговой инспекции в отдельных случаях, связанных с контролем соблюдения налогового законодательства; уполномоченным должностным лицам налоговой полиции — в жилые помещения, используемые налогоплательщиком для извлечения доходов (прибыли) и обследовать их с целью выполнения налоговой полицией возложенных на нее задач; военнослужащие внутренних войск — при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступления, либо при наличии достаточных данных полагать, что в жилище совершено или совершается преступление либо произошел несчастный случай.

7. Право на передвижение. Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

Ограничения, установленные правовыми актами, связаны с режимом паспортной системы и регистрации. В частности, по Закону Российской Федерации от 25 июня 1993 года «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» . Этим законом вместо прописки вводится регистрация граждан и устанавливается порядок ее осуществления.

В настоящее время ограничения данного права в пределах Российской Федерации допускается только в соответствии с указанным законом. Процедуры и «технология», связанные с обеспечением этого закона и решением соответствующих вопросов, определены Правилами регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года № 713. Данным постановлением одновременно утвержден перечень должно­стных лиц, ответственных за регистрацию.

Правовыми актами субъектов Российской Федерации вышеназванные закон и Правила адаптируются к конкретным условиям, регламентируя организацию практического осуществления регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации.

Лица, находящиеся на территории Российской Федерации, могут свободно выезжать за ее пределы. Правом беспрепятственного возвращения в Российскую Федерацию обладают только ее граждане. Порядок реализации этих конституционных прав регламентируется Федеральным законом, принятым Государственной Думой 18 июля 1996 года, «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» . Им регламентируется порядок осуществления указанных прав как гражданами Российской Федерации, так и иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Данным законом предусмотрены основания и порядок ограничения права гражданина Российской федерации на выезд из Российской Федерации, а также устанавливается, что он не может быть лишен права на въезд в Российскую Федерацию. Выезд гражданина Российской Федерации не влечет для него, его супруга или близких родственников каких-либо ограничений прав.

Въезд и выезд граждане Российской Федерации осуществляют по действительным документам, удостоверяющим личность гражданина за пределами Российской Федерации. Такими основными документами являются паспорт, дипломатический паспорт, служебный паспорт, паспорт моряка (удостоверение моряка). Порядок оформления, выдачи и изъятия этих документов определяется указанным законом.

Иностранные граждане и лица без гражданства при въезде в Российскую Федерацию обязаны предъявить действительные документы, удостоверяющие их личность и признаваемые в Российской Федерации в этом качестве, и визу, выданную дипломатическим представительством или консульским учреждением за пределами территории Российской федерации, если иное не предусмотрено меж­дународным договором Российской Федерации.

Случаи возможных временных ограничений права гражданина Российской Федерации на выезд оговорены в самом законе и касаются они лиц, обладающих сведениями, которые относятся законом Российской Федерации о государственной тайне к сведениям особой важности и совершенно секретным. При этом возможность временного ограничения должна быть оговорена в трудовом договоре (контракте). Кроме того, ограничен определенными сроками выезд за границу лиц, призванных на военную службу; задержанных по подозрению в совершении преступления либо привлеченных в качестве обвиняемых; осужденных за совершение преступления; уклоняющихся от исполнения обязательств, наложенных судом; сообщивших о себе заведомо ложные сведения при оформлении документов для выезда.

8. Право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, за исключением сведений, составляющих государственную тайну. Перечень таких сведений определяется федеральным законом.

Осуществление этого права регламентируется Законом Российской Федерации «О средствах массовой информации», а также отдельными Указами Президента Российской Федерации, направленными на обеспечение этого права.

Отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их рассекречиванием и защитой в интересах безопасности Российской Федерации, регулируются Законом Российской Федерации «О государственной тайне» .

9. Право граждан на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, закреплено в ст. 53 Конституции Российской Федерации. Гражданский кодекс РФ предусматривает право граждан на возмещение вреда, причиненного также органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Вред, причиненный гражданину незаконными действиями (бездействием) указанных органов и должностных лиц, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования. По этим же основаниям и в таком же порядке подлежит возмещению вред, причиненный гражданину в результате незаконной деятельности органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры.

Однако вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ, возмещается за счет казны Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законом, за счет казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования в полном объеме независимо от вины должностных лиц этих правоохранительных органов, а также суда. Порядок возмещения вреда в таких случаях должен определяться законом.

Возмещение вреда гражданину в рассмотренных случаях по своей сути представляет собой один из гражданско-правовых способов, во-первых, защиты законных прав и интересов граждан, а, во-вторых, укрепления законности в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц во взаимоотношениях с гражданами. При этом следует иметь в виду, что в широком смысле органы прокуратуры, суда также относятся к органам государственной власти, а их ответственность выделяется исходя из специфики выполняемых ими функций.

Для правильного понимания значения этих и иных конституционных прав для реальной жизни людей необходимо иметь в виду, что:

во-первых, права и свободы могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Но понимание «меры», «необходимости», «целей» может быть различным и всегда привязано к их пониманию заинтересованными властными структурами;

во-вторых, закрепление ряда прав сопровождается бланкетными нормами, предусматривающими издание закона, регламентирующего возможность и режим их осуществления (например, случаи проникновения в жилище против воли проживающих в нем лиц, перечень сведений, составляющих государственную тайну и т.д.), определяется федеральными законами;

в-третьих, ограничения некоторых прав возможно на основании судебного решения (например, ограничение права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений и т.д.); но такие решения в свою очередь должны быть основаны на законе;

в-четвертых, многие права закрепляются без подобных оговорок, однако их осуществление будет невозможно без издания закона, устанавливающего режим и механизм их осуществления (например, право на передвижение, право на объединение, право на благоприятную окружающую среду и др.);

в-пятых, ряд положений Конституции Российской Федерации, посвященных правам, в действительности представляет собой декларации, провозглашающие цели, к которым необходимо стремиться.

Из всего этого следует, что осуществление провозглашенных в Конституции Российской Федерации 1993 года прав потребует обновления или издания новых законов, отвечающих реальным условиям социально-экономической и общественно-политической обстановки в обществе.

Конституция Российской Федерации содержит принципиально важную оговорку о том, что перечисление в ней основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. За их пределами граждане Российской Федерации имеют и другие права, в том числе и входящие в содержание их административно-правового статуса. Например, право на изменение фамилии, имени и отчества, право на управление транспортными средствами, право на донорство, на приобретение оружия и др.

Среди этих прав выделяют индивидуальные права граждан (схема10), которые реализуются индивидуально гражданином и, как правило, по его желанию.

Граждане, достигшие 18-летнего возраста, имеют право на изменение фамилии, имени и отчества. Этот вопрос решается по инициативе самих граждан органами загса . Не допускается изменение фамилии, имени и отчества, если заинтересованное в этом лицо находится под следствием, судом или у него имеется судимость, а также в случае возражения со стороны заинтересованных государственных органов.

Граждане Российской Федерации имеют право на приобретение оружия. Данное право и основные принципы его реализации закреплены Федеральным законом «Об оружии». Закон определяет субъектов, имеющих право на приобретение оружия, а также виды оружия, которые каждый из них может приобретать. В частности, определенные виды оружия могут приобретать граждане, достигшие 18-летнего возраста. Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации могут снизить этот возраст на два года. Для приобретения оружия гражданин должен получить лицензию в органах внутренних дел по месту жительства. Лицензия не выдается гражданам Российской Федерации: не достигшим возраста, установленного законом «Об оружии»; не представившим меди­цинское заключение об отсутствии противопоказаний к владению оружием; имеющим судимость за совершение умышленного преступления; отбывающим наказание за совершенное преступление; совершившим повторно в течение года административное правонарушение, посягающее на общественный порядок или установленный порядок управления; не имеющим постоянного места жительства; не представившим в органы внутренних дел документы, подтверждающие прохождение проверки знания правил безопасного обращения с оружием, и другие документы.

К отраслевым (или как их еще называют адекватным, специальным) правам относят права граждан в отдельных сферах или отраслях государственного управления (схема 11).

Граждане Российской Федерации, имея права, вместе с тем выполняют возложенные на них законом обязанности. Обязанности граждан в сфере государственного управления зависят от содержания требуемых действий (бездействий) и от уровня правового регулирования (схема 12).

Конституция Российской Федерации акцентирует внимание на равенстве не только прав, но и обязанностей граждан. К ним Конституция относит обязанность платить законно установленные налоги и сборы; сохранять природу и окружающую среду; бережно относиться к природным богатствам; защищать Отечество. Этот весьма ограниченный круг обязанностей в действительности гораздо многообразнее в силу того, что обязанностью граждан является соблюдение Конституции Российской Федерации и законов. Законность и правопорядок предполагают, чтобы граждане не только в полной мере могли использовать данные им права и свободы, но и с наилучшим результатом выполняли свои обязанности.

Важнейшей обязанностью граждан как субъектов административного права является соблюдение ими административно-правовых норм и основанных на них законных требований органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц.

В систему административного права входит значительное число норм, устанавливающих правовой режим охраны собственности, пользования природными ресурсами, охраны окружающей среды, сохранения культурных ценностей, образования, охраны здоровья. Видное место занимают нормы, касающиеся охраны общественного порядка и общественной безопасности, борьбы с антиобщественными поступками. Соблюдение их является важнейшей обязанностью граждан.

Конкретный объем обязанностей граждан в отдельных сферах определяется многочисленными нормативными актами, содержащими административно-правовые нормы по данному вопросу.

Несоблюдение гражданами обязанностей, уклонение от их выполнения, злоупотребление своими правами влечет возможность применения мер правового воздействия. В необходимых случаях уполномоченные на то органы государственной власти, местного самоуправления и их должностные лица привлекают граждан к административной, уголовной, гражданско-правовой ответственности в зависимости от характера совершенного правонарушения.

Процесс реализации гражданами субъективных прав и юридических обязанностей, закрепленных нормами административного права, предполагает совершение ими юридических действий. Они делятся на правомерные и неправомерные. Правомерные действия граждан могут быть связаны как с их правами, так и с обязанностями. К правомерным действиям, связанным с реализацией гражданами своих прав, относятся такие, которые направлены на:

а) фактическое использование прав (например, обучение в университете, предполагающее посещение занятий, сдачу экзаменов);

б) приобретение законных прав (например, подача заявления о поступлении в вуз);

в) защиту нарушенных прав (подача жалобы). Правомерные действия, вытекающие из обязанностей, выражаются в добровольном их выполнении, соблюдении требований законности.

Неправомерные действия граждан образуют административные правонарушения, влекущие административное принуждение. Причинение административным правонарушением материального ущерба может повлечь за собой наряду с административной гражданско-правовую ответственность.

Правомерные действия граждан и совершенные ими административные правонарушения влекут возникновение, изменение или прекращение конкретных административных правоотношений.

**Вопрос 3. ГАРАНТИИ ПРАВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Под гарантиями прав граждан в сфере государственного управления понимаются обстоятельства, наличие которых объективно способствует, обеспечивает реализацию прав граждан в сфере государственного управления (схема 13).

К гарантиям прав и обязанностей граждан в юридической литературе иногда относят закрепляющие их правовые нормы. Это не совсем точно. Закрепление прав и обязанностей граждан в законодательстве — необходимое, но далеко недостаточное условие для установления реального статуса гражданина. Опыт показывает, что без надежных, автоматически действующих гарантий провозглашение прав и свобод даже в Конституции страны может оказаться юридической фикцией, как юридическое прикрытие политической игры. Гипертрофирован­ная политическая власть способна превратить Конституцию в юридическую пустышку, в «бумажку исторического значения».

В юридической литературе распространена неточность и другого рода. Обоснованно выделяя административно-правовые гарантии, она дает им слишком широкое толкование, включая в них судебный контроль, прокурорский надзор. Гарантии прав и свобод граждан, закрепленных нормами административного права, могут быть и неадминистративно-правовыми.

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. Ибо любые властные структуры и должностные лица обязаны действовать в рамках закона и только в этих рамках они могут быть наделены качествами организационно-правовых гарантов.

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.

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 органичным 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 также 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). Безнаказанность, как известно, стимулирует произвол.

В общем виде организационно-правовые гарантии можно подразделить на два вида: судебные и внесудебные.

Статус судебной власти и процессуальные формы ее осуществления выдвигают суды как гаранты прав и свобод граждан на первый план. Их приоритет в этой области определен Конституцией Российской Федерации, установившей, что права и свободы человека и гражданина обеспечиваются правосудием. Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.

К ведению судов отнесены разнообразные категории дел, так или иначе затрагивающих права и свободы человека, выполнение ими своих обязанностей. Усиливается влияние судов на укрепление законности в правотворческой и правоприменительной деятельности органов исполнительной власти, местного самоуправления, и их должностных лиц. Законодательство последовательно расширяет возможности судебного обжалования их правовых актов. Некоторые правовые акты и действия могут быть совершены только на основании судебного решения (ограничение права на тайну переписки, проникновение в жилище и др.).

Роль органов государственного управления, местного самоуправления и их должностных лиц в реализации прав и свобод граждан, выполнении ими своих обязанностей определяется тем, что они занимаются непосредственным исполнением законов, а также наделены обширными юрисдикционными полномочиями, использование которых часто имеет адресатом права, свободы и обязанности граждан.

Указанные органы и должностные лица, выполняя свою роль, действуют по двум направлениям. Они создают (участвуют в создании) необходимые материальные, организационные, правовые условия деятельности органов, предприятий и учреждений, опосредующей реализацию прав, свобод и обязанностей гражданами; разрешают конкретные индивидуальные дела, возникающие по инициативе граждан (например, в связи с их обращениями), либо по инициативе органов и должностных лиц в порядке их контрольно-надзорной деятельности (например, контроль соблюдения налогового законодательства, правил дорожного движения и т.д.).

Охраняя права граждан, органы государственного управления, местного самоуправления, их должностные лица заслушивают отчеты органов и должностных лиц, уполномоченных применять административные взыскания; осуществляют контроль; рассматривают протесты и представления органов прокуратуры, частные определения и представления судов; проводят проверки по выступлениям печати, информирующим об ущемлении прав и свобод человека и др.

Конституция Российской Федерации предусматривает учреждение должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

В соответствии с данным законом Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Защита прав осуществляется путем рассмотрения жалоб граждан Российской федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства и по собственной инициативе Уполномоченного в случаях, установленных законом, например, при массовых нарушениях прав указанных субъектов.

Объектом проверок Уполномоченным могут быть государственные органы (кроме Федерального Собрания), органы местного самоуправления, должностные лица, государственные служащие, а предметом — их решения и действия (бездействие), нарушающие права.

Полномочия Уполномоченного, связанные с зашитой прав, под­разделяются на две группы:

а) по выявлению нарушений прав — проведение проверок по жалобам, истребование необходимых для этого материалов, привлечение к проверкам представителей государственных органов и др.,

б) по устранению выявленных нарушений.

Уполномоченный обязан направить органам и лицам, в решениях или действиях которых он усматривает нарушения прав и свобод граждан свое заключение с рекомендациями о возможных и необходимых мерах восстановления нарушенных прав и свобод.

Однако Уполномоченный не вправе отменять решения и действия, нарушающие права и свободы, и применять к виновным меры принуждения. Но он может обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод; в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностных лиц, в решении или действиях которых усматриваются прав и свобод; в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи; в Конституционный Суд Российской Федерации на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле и т.п.

Успешной деятельности Уполномоченного должны способствовать нормы закона, устанавливающие его независимость и неподчиненность каким-либо государственным органам и должностным лицам; обязанность проверяемых им органов и лиц в течение 15 дней предоставлять материалы, а также не позднее чем в месячный срок давать Уполномоченному письменный ответ о результатах рассмотрения его заключения. Установлена административная ответственность за вмешательство в деятельность Уполномоченного с целью повлиять на его решения, за неисполнение должностными лицами их обязанностей, установленных Федеральным конституционным законом «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», а равно воспрепятствование его деятельности в иной форме .Соблюдение прав и свобод человека и гражданина является предметом общенадзорной деятельности органов прокуратуры.

При Президенте Российской Федерации образована Комиссия по правам человека с целью усиления гарантий соблюдения прав граждан Российской Федерации. В соответствии с Положением о данной Комиссии, ее основной задачей является содействие реализации полномочий Президента как гаранта основных прав и свобод человека; уважению и соблюдению прав и свобод человека в Российской Федерации; совершенствованию законодательного обеспечения прав и свобод человека; защите прав и покровительству граждан Российской Федерации, находящихся за ее пределами .

При выявлении нарушений прав и законных интересов граждан соответствующие органы должны принимать меры к восстановлению их нарушенных прав и законных интересов, а также к привлечению виновных в этом лиц к ответственности.

Профсоюзные органы, будучи общественными образованиями, играют важную роль в охране трудовых прав работников, определенных им законодательством и их уставами.

Для обеспечения прав и свобод граждан большое значение имеет строгое следование конституционным требованиям, состоящим в том, 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 этом ключе сформулирован также ряд других положений:

а) в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина;

б) их ограничение возможно только федеральным законом и только при наличии определенных обстоятельств;

в) определен перечень прав и свобод, не подлежащих ограничению вообще;

г) любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. В этом смысле незаконными являются записи в подобных актах об их вступлении в силу (введении в действие) с момента принятия или подписания.

Провозглашенную Конституцией Российской Федерацией непосредственность действия прав и свобод человека и гражданина нельзя воспринимать буквально. Это руководящая идея, которая должна быть ориентиром в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Она не означает, что гражданин может претендовать на обязанность органов государственной власти удовлетворить предусмотренные в Конституции Российской Федерации его права в полном объеме. Прерогативы в определении смысла, содержания, применения законов принадлежат субъектам законодательной и исполнительной власти, а оценивать их конституционность — Конституционному Суду Российской Федерации. С этой точки зрения не все конституционные права и свободы являются непосредственно действующими. Имея право на жилище, гражданин, обратившись в компетентные органы за получением жилья, не обязательно его получит, а Конституционный Суд не обязательно признает отказ неконституционным. В этом и подобных случаях (например, в сложившейся криминогенной обстановке трудно говорить о гарантиях права на жизнь и т.п.) имеются в виду юридически закрепленные цели программного характера.

При равенстве конституционных прав и свобод может быть узаконено неравенство отдельных категорий людей в зависимости от различных обстоятельств. Имеются существенные особенности в правовом статусе вынужденных переселенцев, беженцев, людей, проживающих в местностях экологического бедствия. Их статус или его особенности регламентируются специальными законами и другими нормативными актами: Законом Российской Федерации «О вынужденных переселенцах», Законом Российской Федерации «О беженцах». Дополнительно регулируется статус граждан, проживающих в местностях, пораженных радиацией в результате Чернобыльской катастрофы, и др.

Предусматривая государственно-правовые институты обеспечения прав и свобод граждан, Конституция Российской Федерации закрепляет право человека и гражданина защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, например, объявление забастовок, в форме обращений в официальные инстанции и т.д. Гражданин имеет право на необходимую оборону.

**Вопрос 4. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ИНЫХ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ (изучается слушателями самостоятельно)**

Власть Российской федерации распространяется на всех лиц, на­ходящихся на ее территории. В Российской федерации правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства определяется за­конодательством СССР и Российской Федерации, а также международными договорами СССР и Российской Федерации. Основными актами, устанавливающими правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, являются Конституция Российской Федерации (ст. 62, 63), Закон СССР от 24 июня 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР в редакции от15.081996 года (его глава 3 о въезде в СССР и выезде из СССР иностранных граждан утратила силу), Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Законодательные акты СССР действуют в части, не противоречащей законодательству Российской федерации и заключенным Российской Федерацией международным договорам (соглашениям).

Иностранные граждане и лица без гражданства для въезда и выезда из Российской Федерации должны иметь, кроме документов, удостоверяющих личность, российскую визу, выдаваемую дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями. Основаниями для оформления въезда иностранных граждан и лиц без гражданства являются: письменное обращение (лично или через представителя) в дипломатическое или консульское учреждение Российской федерации; по приглашению российского физического или юридического лица, порядок оформления которого устанавливается Правительством Российской Федерации; надлежащим образом оформленный договор о туристской поездке.

Иностранным гражданам и лицам без гражданства, прибывающим в Российскую Федерацию на срок свыше трех месяцев, виза на въезд выдается при условии представления ими сертификата об отсутствии у них ВИЧ-инфекции. Иное может быть установлено международными договорами Российской федерации

Основания для отказа в разрешении въезда и выезда установлены федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Этим же законом установлен также порядок транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Российской Федерации.

Иностранные граждане, независимо от того, проживают ли они в Российской Федерации постоянно или временно, обязаны подчиняться ее законам. Изъятия из этого правила устанавливаются законодательством Российской Федерации и заключаемыми Российской Федерацией международными договорами.

Законодательство различает иностранных граждан, постоянно проживающих в Российской Федерации, и временно пребывающих на территории Российской Федерации, связывая с этим определенные правовые последствия. Иностранные граждане могут постоянно проживать на территории Российской Федерации, если они на то имеют разрешение и вид на жительство, выданные органами внутренних дел. Иностранные граждане, находящиеся на территории Российской федерации на ином законном основании, считаются временно пребывающими. Постоянно проживающие иностранные граждане имеют больший объем прав в некоторых областях, чем временно пребыва­ющие (например, в вопросах трудовой деятельности, социального обеспечения).

Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, если иное не предусмотрено федеральными законами или международным договором Российской Федерации.

Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права.

Однако административная правоспособность иностранных граждан и лиц без гражданства уже правоспособности граждан Российской Федерации. Иностранные граждане и лица без гражданства не имеют прав и обязанностей, которые неразрывно связаны лишь с гражданством Российской Федерации. Кроме связанных с этим исключений и изъятий, вытекающих из международных договоров, административное законодательство Российской Федерации предоставляет иностранным гражданам и лицам без гражданства права и свободы, а также преимущества, установленные для граждан Российской Федерации.

Как и граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами: на обжалование незаконных действий (решений) органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц; на свободу и личную неприкосновенность; на неприкосновенность жилища; на свободный труд; на охрану здоровья и медицинскую помощь; на образование; на свободу совести и т.д.

Но в отличие от граждан Российской Федерации, для иностранных граждан установлены ограничения в области труда, связанные с их принадлежностью к другому государству. Например, они не пользуются избирательным правом и, следовательно, не избираются в органы государственной власти; они не участвуют во всенародном голосовании (референдуме); не могут назначаться на отдельные должности или заниматься трудовой деятельностью, если назначение на эти должности или занятие такой деятельностью связано с принадлежностью к гражданам Российской федерации.

Иностранные учащиеся и студенты учебных заведений Российской Федерации пользуются правами и несут все обязанности учащихся и студентов в соответствии с законодательством, действующим на территории Российской Федерации.

При соблюдении установленных правил проживания в Российской Федерации иностранные граждане имеют право передвижения по территории Российской Федерации. Ограничения в передвижении и выборе места жительства допускаются для обеспечения государственной безопасности, охраны общественного порядка, здоровья, защиты прав и законных интересов граждан Российской Федерации.

Пользуясь правами и свободами, иностранные граждане не выполняют определенных обязанностей, возлагаемых на граждан Российской Федерации. Так, они не несут обязанностей воинской службы. Однако они несут установленные обязанности перед Российской Федерацией. Иностранные граждане, прибывшие в Российскую Федерацию на постоянное проживание, обязаны получить в органах внутренних дел вид на жительство и в установленный срок зарегистрироваться .

Иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории Российской Федерации, обязаны соблюдать законы, уважать Конституцию Российской Федерации, традиции и обычаи народов России.

За нарушение правил пребывания иностранных граждан в РФ и Правил транзитного проезда через территории РФ иностранные граждане привлекаются к ответственности в соответствии с Законом СССР “О правовом положении иностранных граждан в СССР” и Закона РФ “О порядке выезда из РФ и въезда в РФ”.

Правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, пользующихся привилегиями и дипломатическим иммунитетом, определяется специальным законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, а также СССР. В частности, они пользуются иммунитетом от административной юрисдикции нашей страны.

Из общего законодательства, определяющего статус иностранных граждан, имеются изъятия относительно граждан государств, входящих в СНГ. Они пользуются большей свободой на пересечение границ Российской Федерации. Эти изъятия устанавливаются соглашениями между государствами - участниками СНГ.

**Заключение.**

Таким образом, рассмотренная тема дает нам общее представление об индивидуальных субъектах административного права. Они занимают важное место среди субъектов административного права, так как являются основными наряду с органами исполнительной власти, и самыми массовыми субъектами административного права. К индивидуальным субъектам относятся не только граждане Росси, но и не граждане России, проживающие или находящиеся на территории Российской Федерации. Все они имеют специальные административно-правовые статусы, отличающиеся ограниченностью прав и обязанностей и дополнительными обязанностями в сравнении с гражданами России. К индивидуальным субъектам административного права можно было бы отнести и государственных и иных служащих, но они в административных правоотношениях выступают не от своего имени, а от имени государства и того органа, в котором они состоят на службе. Поэтому административно-правовое положение государственных служащих будет рассмотрено отдельной темой, над которой мы поработаем на одной из следующих лекций.