

УДК 342.8

Т.Э. Зульфугарзаде

ГРАЖДАНЕ РОССИИ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ

Исследованы правовые основы участия граждан Российской Федерации в управлении государством, в том числе, проанализированы проблемные вопросы участия граждан в работе органов местного самоуправления

Ключевые слова: право, основы, государство, орган, местное самоуправление, Российская Федерация, статус, власть, управление, участие

Граждане в сфере управления выступают особым субъектом административного права и административно-правовых отношений. Условием участия граждан в административно-правовых отношениях различного характера является их *административная правоспособность* – закрепленная действующим правом юридическая способность граждан быть носителем соответствующих прав и обязанностей. Она произ-

водна от общей правоспособности гражданина, закрепленной Конституцией РФ, и имеет свои *границы* – сфера государственного управления. Возникает она с момента рождения гражданина. Для нее характерно, что во взаимоотношениях с аппаратом государственного управления гражданин не является каким-то пассивным объектом, находящимся в полной зависимости от него.

Административно-правовой статус гражданина открывает перед ним реальные юридические возможности активно влиять на работу аппарата управления, быть инициатором конкретных административно-правовых отношений, реализовать гарантированные Конституцией РФ широкие демократические права в отношениях с аппаратом управления.

В целом, административно-правовой статус гражданина является частью его общего правового статуса, в состав которого традиционно принято включать правосубъектность, права и обязанности, ответственность и гарантии. Основу административно-правового статуса составляет административная правосубъектность, предполагающая наличие у гражданина правоспособности, дееспособности и деликтоспособности¹. Однако указанные

¹ См.: Понизова Е.В. Институт гражданства и административно-

элементы административной правосубъектности являются преимущественно научными категориями и не получили сколько-нибудь обстоятельного закрепления в действующем законодательстве. Исключение составляет лишь административная деликтоспособность граждан, которая применительно к ответственности за административные правонарушения урегулирована исчерпывающим образом. Так, в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях гражданин признается *деликтоспособным* при условии, что он достиг к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет (ст. 2.3) и является *вменяемым физическим лицом* (ст. 2.8).

Что же касается правоспособности и дееспособности

правовой статус гражданина // Административное и информационное право (Состояние и перспективы развития). - М., 2003. - С. 69.

граждан, то имеющие к ним отношение административно-правовые нормы рассредоточены по различным законам и даже подзаконным актам, страдают пробельностью и противоречивостью, не дают целостного, системного представления об общих условиях обладания и реализации гражданином прав и обязанностей в сфере публичной администрации.

Поэтому административно-правовой статус граждан в значительной мере зависит от состояния законодательства, закрепляющего их права и обязанности в различных (конкретных) сферах управления. При этом нередко административно-правовые нормы связывают права и обязанности граждан с особенностями их положения в качестве абитуриентов, студентов, призывников, жителей закрытых административно-территориальных образований, водителей автотранспортных средств и дру-

гих участников отношений в сфере публичного управления. Тем самым административно-правовой статус российских граждан представлен в настоящее время в большей степени как некая совокупность, лишенная системообразующего центра, отдельных фрагментов (модификаций) их административно-правового состояния в отношениях с органами и учреждениями образования, здравоохранения, социального обеспечения, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства и т.п. Как следствие, при обилии предписаний законодательства, прямо или косвенно адресуемых гражданам как участникам административно-правовых отношений, нельзя не признать, что юридическое оформление их правового статуса в сфере публичной администрации далеко от совершенства².

² См.: Князев С.Д. Административно-правовой статус российских

Административная дееспособность – способность гражданина реализовать предоставляемые ему права и выполнять возлагаемые на него обязанности в сфере государственного управления, наступает по достижении определенного, установленного действующим законодательством возраста (например, обязанность иметь паспорт наступает с 14 лет, а проходить воинскую службу – с 18 лет и т.д.).

Административно-правовые отношения с участием граждан могут быть, скажем, по поводу нарушения прав гражданина (например, обжалование неправомερных действий должностного лица) или по поводу неправомερных действий гражданина (например, нарушение им общеобязательных правил поведения).

Права граждан в сфере государственного управления в

граждан: конституционно-правовые основы реформирования // Журнал российского права. 2004. № 2. - С. 4-5.

большинстве своем закреплены в Конституции РФ и других правовых актах.

Конституционные права и свободы, относящиеся к общему правовому статусу гражданина и реализуемые в сфере государственного управления, выражают общий правовой статус гражданина РФ и во многих случаях непосредственно связываются с соответствующей деятельностью государственного управления.

Граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, а также избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в референдуме при условии их полной дееспособности. Все граждане РФ имеют равный доступ к государственной службе.

Граждане РФ имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и

коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Причем наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Права граждан, предусмотренные законами и подзаконными актами, фактически не что иное, как конкретизация принципиальных конституционных прав (например, изменение фамилии, свобода передвижения и другие).

Граждане РФ имеют не только закрепленные конституционно права, но и определенные обязанности. Прежде всего это общие конституционные обязанности, реализация которых, также как и прав, происходит непосредственно в отношениях управленческого характера (например, добросовестный труд).

Общие конституционные обязанности граждан получают свою дальнейшую конкретизацию в сфере государственного управления в законах и подзаконных актах. Граждане обязаны соблюдать требования юридических актов органов государственного управления, устанавливаемые ими обязательные правила поведения, выполнять законные требования представителей этих органов, оказывать им содействие и т.д.

Конкретный объем обязанностей гражданина определяется не усмотрением того или иного органа государственного

управления или должностного лица, а действующими нормами российского права. Установление обязанностей для граждан помимо закона строго наказуемо во всех случаях.

Невыполнение гражданином своих обязанностей перед обществом и законом влечет за собой их ответственность моральную и юридическую.

Социально-экономические, политические и личные права граждан не только провозглашаются Конституцией РФ, но и реально гарантируются, охраняются законом. Уважение личности, охрана прав и свобод граждан — конституционная обязанность всех государственных органов, коммерческих и общественных организаций (некоммерческих), должностных лиц.

Выделяют следующие виды гарантий прав личности:

1) *экономические гарантии* заложены в экономической системе общества;

2) *политические гарантии* определяются народовластием,

демократией в нашей стране, обеспечивающими наряду с решением других задач активное приобщение граждан к управлению государственными и общественными делами;

3) *юридические гарантии* выражаются в правовой охране личности всеми имеющимися в распоряжении государства средствами.

Важное значение для гарантирования прав граждан имеют конституционные нормы, раскрывающие содержание соответствующих прав.

Охрана прав граждан — одна из важных гарантий их реальности. Государство возлагает эту обязанность на все свои органы. Однако для ряда государственных органов охрана прав граждан является их *специальной задачей*. Целью правосудия является охрана от всяких посягательств — политических, трудовых, жилищных и других — личных и имущественных прав граждан, а также их интересов.

Соответствующие суды рассматривают дела о нарушении субъективных прав граждан в сфере государственного управления (разрешают административно-правовые споры), контролируют по ряду вопросов законность действий административных органов, принимают меры по восстановлению нарушенных ими прав граждан. Конституция РФ предусматривает право граждан на судебную защиту от посягательств на честь и достоинство, жизнь и здоровье, на личную свободу и имущество, а также право на обжалование в суд действий должностных лиц, совершенных с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющих права граждан.

Значительна роль органов прокуратуры в охране прав граждан в управленческих отношениях. Они опротестовывают и добиваются отмены актов и действий поднадзорных органов управления (должно-

стных лиц), которые нарушают или ущемляют права граждан или их законные интересы, привлекают виновных в нарушении прав граждан должностных лиц к ответственности, осуществляют надзор за законностью применения к гражданам мер административной ответственности и т.д.

В числе общих гарантий прав граждан особо хотелось бы выделить административно-правовые.

Административные гарантии прав граждан состоят в деятельности самих органов государственного управления по применению имеющихся в их распоряжении правоохранительных средств с целью обеспечения незыблемости прав и законных интересов граждан.

Перед всеми органами управления и должностными лицами поставлена *важная задача* – создавать необходимые условия для свободного пользования гражданами своими

правами, своевременно пресекать нарушения этих прав, восстанавливать нарушенные права и применять соответствующие меры воздействия к виновным в таких нарушениях. Это — прямая юридическая обязанность каждого органа управления.

Важнейшей гарантией является ответственность должностных лиц, нарушающих права граждан или препятствующих их осуществлению. Если акты управления ущемляют права граждан, то они в установленном порядке отменяются. Вышестоящие органы управления контролируют и направляют работу нижестоящих органов, подчиненных предприятий и учреждений в области удовлетворения законных интересов граждан и охраны их прав. В этом же направлении действуют органы юстиции, внутренних дел и другие. Активно участвуют в охране прав граждан и общественные организации.

Органы государственного управления осуществляют охрану не только прав граждан, закрепленных нормами административного права, но и другими отраслями права.

Важная юридическая (административно-правовая) гарантия прав граждан — *право обжаловать* действия должностных лиц органов государственного управления, если данные должностные лица нарушают или ущемляют права граждан и их законные интересы.

Инициатива здесь проявляется самими гражданами путем подачи жалобы, что является *юридическим фактом*, на основе которого возникает конкретное административно-правовое отношение, второй стороной которого является авторитетный государственный орган, имеющий необходимые полномочия, гарантирующие защиту субъективного права гражданина.

Право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления установлено ст. 33 Конституции РФ и ст. 2 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»³. В Федеральном законе об общих принципах местного самоуправления 2003 г. говорится также о праве обращаться к должностным лицам местного самоуправления (ст. 26). На практике право на обращение осуществляют также объединения (например, творческие союзы, предприятия, учреждения), должностные лица для защиты своих прав и свобод и по другим вопросам. Нет препятствий и для обращений неграждан.

³ Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

Обращения возможны в устной форме, но, как правило, подаются в письменной форме. Устные обращения рассматриваются в тех случаях, когда изложенные в них факты и обстоятельства очевидны, не требуют дополнительной проверки, а личности обращающихся известны. На устные обращения ответ дается, как правило, в устной форме. Письменные обращения граждан должны содержать определенные реквизиты: наименование и адрес органа и должностного лица, к которому обращаются; изложение существа дела; фамилию, имя, отчество обращающегося; адрес либо данные о месте работы, учебы; дату; подпись. Анонимные обращения не подлежат рассмотрению (кроме сигналов о преступлениях, поступающих в правоохранительные органы).

В соответствии со ст. 12 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»

письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. Если для изучения обращения необходима дополнительная проверка, привлечение и изучение иных материалов, то должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение. Подача обращений в клеветнических целях влечет ответственность. Лица, нарушающие установленный порядок рассмотрения обращений, виновные в волоките, преследовании граждан за содержащуюся в обращении критику, несут ответственность.

В законодательстве различаются несколько форм обращений: предложения, заявления, жалобы, ходатайства и др. *Предложение* – это рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества. Их целью является улучшение деятельности органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории данного муниципального образования. Предложение может касаться не подчиненных муниципальным органам предприятий и учреждений, если их деятельность затрагивает местные вопросы. Таково, например, предложение о проведении собрания жителей квартала (поселка и

т.д.) для обсуждения вопроса о месте создания свалки бытовых отходов, предложение об изменении часов торговли местного магазина. *Заявление* — это просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц (например, заявление гражданина об улучшении жилищных условий, инвалида — о социальном обслуживании). *Жалоба* — просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц. Чаще всего жалобы подаются на незаконные действия должностных лиц ме-

стного самоуправления (например, незаконное исключение гражданина из очереди на получение муниципального жилья). *Ходатайством* называют некоторые обращения с просьбой пересмотреть решение, которое заявитель считает ошибочным.

Предложения и заявления подаются в тот государственный орган или орган местного самоуправления и тому должностному лицу⁴, в чьей компетенции находится решение данного вопроса. Жалобы подаются в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, по отношению к тому, чьи действия обжалуются. Жалобы запрещается пересылать для решения тому органу или должностному лицу, на кого

⁴ Должностное лицо — лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления.

на кого жалуются. Ходатайства, как правило, подаются в орган, которому органы и должностные лица, от которых зависит решение вопроса, не подчинены. При этом важно отметить, что, например, в местном самоуправлении ходатайство почти не встречается, хотя эту форму предусматривает; например, закон об обращениях граждан Воронежской области 1998 г. Существует и такая форма обращений, как *коллективная петиция* – обращение группы граждан в представительный орган местного самоуправления.

Наряду с изложенным, граждане, как известно, являются и субъектами административных правонарушений. Субъектами административных нарушений являются физические лица. К ним относятся граждане РФ, иностранцы и лица без гражданства.

Причем понятием «граждане» охватываются лица: а) являющиеся работниками, но

совершившие нарушения не в связи с выполнением трудовых функций или служебных обязанностей; б) совершившие нарушение в связи с выполнением трудовой функции или служебных обязанностей, но не являющиеся должностными лицами (например, водители автотранспорта государственных и общественных организаций); в) должностные лица хотя и находящиеся при исполнении служебных обязанностей, но совершившие нарушение не в связи с ненадлежащим их выполнением; г) лица, не работающие в государственных и общественных организациях (учащиеся, домохозяйки, пенсионеры и т.д.). Характерно, что граждане признаются субъектами тех нарушений, которые, как правило, могут быть совершены именно не в процессе выполнения трудовых функций или служебных обязанностей. Исключение из этого правила является существенным. Субъектами

некоторых одних и тех же нарушений могут выступать граждане, выполняющие в момент их совершения трудовые функции и не выполняющие таких функций. Так, субъектами нарушения правил уличного движения равным образом выступают водители автотранспортных средств государственных предприятий и водители личных автомашин. Исключения из этого правила также имеются, но они единичные. Например, субъектом нарушения, состоящего в несоблюдении правил перевозки людей на грузовых автомобилях, являются водители этих транспортных средств.

Иностранцы и лица без гражданства признаются субъектами в основном тех же административных нарушений, что и граждане, а также нарушений, субъектами которых могут быть только иностранцы и лица без гражданства (нарушение правил их передвижения по территории РФ).

Следует иметь в виду, что приведенная классификация субъектов административных нарушений в известной степени является условной, а ее практическое значение относительной. Ибо решение проблемы о субъектах административных нарушений в какой-то мере предопределяет и решение вопроса о субъекте административной ответственности, т.е. о том, кто может быть привлечен к ответственности за соответствующее нарушение. Но это лишь в какой-то мере. Почему? Дело в том, что «субъект нарушения» и «субъект ответственности» — это не тождественные понятия. Известны случаи, когда за конкретные нарушения одного лица несет административную ответственность другое лицо. Наиболее яркой иллюстрацией правильности этого положения является административная ответственность родителей за правонарушения их несовершеннолетних детей. Иногда за

административные нарушения ответственность не наступает вовсе. Нельзя, например, привлекать к административной ответственности иностранца, пользующегося дипломатической неприкосновенностью. Тем не менее нарушение им, скажем, правил уличного движения, является с точки зрения нашего законодательства, противоправным деянием.

Следовательно, неправомерно привлекать к административной ответственности лиц, хотя бы и совершивших противоправные деяния, но не являющихся ее субъектами. Однако субъектом административной ответственности признается не всякое физическое лицо, а лишь то, которое к моменту совершения административного нарушения достигло 16-летнего возраста. Если лицо к моменту совершения нарушения не достигло 16-летнего возраста, то его нельзя привлекать к административной ответственности и подвер-

гать административному взысканию, а постановление о наложении взыскания не подлежит исполнению.

За нарушения, совершенные лицами, не достигшими 16-летнего возраста, административную ответственность несут родители и законные представители (опекуны, попечители). В случае совершения предусмотренного административным законодательством нарушения лицом, не достигшим возраста, при котором возможно привлечение к административной ответственности, дело о нем может быть передано на рассмотрение комиссии по делам несовершеннолетних. Субъектами административной ответственности считаются только вменяемые физические лица. Невменяемым является лицо, которое не может отдавать себе отчета в своих действиях или руководить ими вследствие болезненного состояния.

По законодательству административной ответственности подлежат лишь лица, виновные в совершении административного проступка. Следовательно, состояние невменяемости исключает возможность привлечения нарушителя к ответственности.

Круг субъектов административной ответственности четко очерчивается в правовых актах и определяется чаще всего самим характером деяний, рассматриваемых соответствующими актами как административные нарушения. Иногда круг субъектов административной ответственности находится в прямой зависимости от характера взысканий, предусмотренных за их совершение. При этом, разумеется, что само взыскание, в конечном счете, устанавливается с учетом характера нарушения. Тем не менее, сказанное не лишено практического значения.

Следовательно, чтобы правильно решить вопрос о том,

является ли данный нарушитель субъектом административной ответственности, необходимо, во-первых, установить, каков вид этого нарушения и в чем оно конкретно проявляется, так как субъектами ответственности за нарушения одного и того же вида (например, земельного законодательства) могут быть либо должностные лица, либо граждане; во-вторых, надо установить, какое административное взыскание предусматривается правовыми актами за данное нарушение.

В круг субъектов административной ответственности за нарушения, влекущие за собой наложение штрафа, не включаются военнослужащие, лица рядового и начальствующего состава органов МВД России.

Вопрос об иностранцах и лицах без гражданства как субъектах административной ответственности решается следующим образом. Иностранцы и лица без гражданства за нарушение, совершенное на тер-

ритории РФ, подлежат административной ответственности в соответствии с российским законодательством. Как уже отмечалось, лишь они несут административную ответственность за нарушение ими установленных для них правил передвижения на территории РФ.

Однако эти положения не распространяются на иностранных граждан, пользующихся на территории РФ иммунитетом от юрисдикции –

дипломатической неприкосновенностью. Таких иностранцев нельзя привлекать к административной ответственности, ибо иммунитет от юрисдикции распространяется не только на служебные действия иностранцев, но и на действия, не связанные с их служебными обязанностями.

Что касается рассмотрения конкретных видов ответственности за административные правонарушения, то их мы коснемся ниже. **ГИАБ**

Данная работа выполнена с использованием справочной правовой системы КонсультантПлюс.

Поступила в редакцию: 10 октября 2011 г.

Коротко об авторе

Зульфугарзаде Теймур Эльдарович, кандидат юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин ФГБОУ ВПО "Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова"