Административно-правовой статус граждан Украины

Общий административно-правовой статус индивида называют статусом гражданина.

Гражданами Украины согласно ст. 3 Закона Украины «О гражданстве» от 18 января 2001 года являются:

— все граждане бывшего СССР, которые на момент провозглашения независимости Украины постоянно проживали на территории Украины;

— лица, независимо от расы, цвета кожи, политических, религиозных и других убеждений, пола, этнического и социального происхождения, имущественного состояния, местожительства, языковых или других признаков, которые на момент вступления в силу Закона Украины «О гражданстве» (13 ноября 1991 г.) проживали в Украине и не были гражданами других государств;

— лица, которые прибыли в Украину на постоянное проживание после 13 ноября 1991 года и которым в паспорте гражданина бывшего СССР образца 1974 года органами внутренних дел Украины внесена надпись «гражданин Украины», а также дети таких лиц, прибывшие вместе с родителями в Украину, если на момент прибытия в Украину они не достигли совершеннолетия;

— лица, получившие гражданство Украины в соответствии с законами Украины и международными договорами Украины.

Административно-правовой статус граждан Украины является составной частью их общего правового статуса, поэтому и большинство прав и обязанностей граждан являются вторичными, производными от конституционных и конкретизируются во многих законах и подзаконных актах.

Но в структуре административно-правового статуса гражданина есть и такие права и обязанности, которые выходят за пределы конституционного статуса, устанавливаются конкретными нормативными актами в соответствии с общей концепцией положения человека и гражданина.

Содержанием административно-правового статуса гражданина является совокупность комплекса прав и обязанностей, закрепленных нормами административного права и гарантий их реализации.

Гражданин является приоритетным субъектом административного права, так как, в соответствии с новой доктриной административного права, формируемой в Украине, в структуре публичного интереса, охраняемого административным правом, обеспечение прав и свобод гражданина является основным. Именно права и свободы человека и гражданина определяют содержание и применение законов, деятельность всех ветвей государственной власти. При этом имеется в виду гражданин, который не обладает властно-распорядительными функциями, то есть не является фигурантом государства.

В правовых актах не отождествляется правовой статус личности и гражданина, последний имеет больший объем прав и обязанностей.

Большинство конституционных прав граждан требуют административно-правового обеспечения (право на образование, на предпринимательскую деятельность, на обеспечение жильем, на объединения, на забастовки, на безвозмездную медпомощь и т. п.).

С точки зрения механизма реализации Д. Н. Бахрах права разделяет на абсолютные (безусловные) и относительные. К абсолютным относятся те, которыми субъекты пользуются на свое усмотрение, а органы власти должны не препятствовать этому, а создавать все условия для их реализации, защиты. Это право на административную жалобу, трудоустройство, получение общего среднего образования и т. п. Реализация этой категории прав зависит от воли гражданина.

Относительными являются такие, реализация которых опосредуется волей субъекта власти, актом применения права, например, приказ о зачислении на должность, лицензия на осуществление деятельности.

Соответствующее деление касается также и обязанностей граждан, абсолютными среди них являются те, которые не зависят от любых конкретных обстоятельств, они являются безусловными и возлагаются на каждого гражданина (соблюдение правил дорожного движения, санитарных правил и т. п.).

Относительные обязанности возникают из правомерных действий, направленных на обретение и пользование правами. Есть еще одна группа обязанностей, возникающих из неправомерных действий — правонарушений. Она обусловлена теми особенностями, которые присущи административной ответственности.

В зависимости от степени связанности гражданина при реализации им своих прав, в юридической литературе различают шесть степеней свободы:

1. Полная свобода.

2. Свобода, которая связана с обязанностью уведомления субъектов власти (явочный порядок реализации прав).

3. Свобода, связанная с регистрацией деятельности.

4. Свобода, которая ограничивается обязанностью получения разрешения.

5. Свобода, ограниченная дискреционными полномочиями власти при предоставлении разрешения на осуществление прав (исключительный порядок разрешения).

6. Полная несвобода.

В общем административно-правовом статусе граждан Украины права в сфере государственного управления распределяют по их содержанию на такие группы:

— права (и обязанности), необходимые для участия в управлении государственными делами, как опосредованно, так и непосредственно. Это так называемые права на социально-политическую активность. К ним относятся право на государственную службу, на внесение предложений, на участие в объединениях граждан, и т. п. Характерной особенностью этой группы прав является то, что их реализация требует, прежде всего, активного поведения, волеизъявления самого гражданина как субъекта административного права;

— право на содействие, помощь от государства, компетентных организаций в реализации гражданами своих прав, свобод и законных интересов. Это право на организационную, техническую, санитарно-эпидемиологическую, медицинскую и другую помощь. Характерной особенностью этой группы прав является активная деятельность, содействие органов исполнительной власти и должностных лиц в их реализации. Без поддержки и помощи государства невозможна реализация права на митинги, собрания, трудоустройство, возмещение вреда, объединения для защиты своих интересов и т. п.;

— право на защиту, которое характеризуется тем, что для его реализации от органов исполнительной власти, должностных лиц требуется осуществление разнообразной многофункциональной деятельности по созданию условий для практической реализации, защиты, гарантирования. Внутри этой группы прав различают: 1) право на административную жалобу; 2) право на обжалование в суд; 3) защита в административно-юрисдикционном производстве; 4) право на необходимую оборону; 5) право на помощь общественных организаций (коллегий адвокатов, профсоюзов, обществ защиты прав потребителей и т. п.).

Административно-правовые обязанности граждан — это установленные государством и адресованные гражданам требования действовать в определенных границах. В обязанностях закрепляется необходимое, надлежащее отношение к: 1) государству и его аппарату; 2) обществу и его членам; 3) собственным интересам.

По своему смыслу административно-правовые обязанности делятся на два вида: а) обязанность осуществлять определенные действия, б) обязанность воздержаться от определенных действий, которые расцениваются как правонарушение.

Административно-правовые обязанности граждан возникают в связи с юридическими фактами, закрепленными в нормах административного права, среди которых наиболее характерными являются:

— достижение гражданином определенного возраста (с 16 лет возникает обязанность получить паспорт);

— занятие определенной деятельностью;

— пребывание в определенном месте;

— пользование объектами государственной собственности и т.п.Гарантии реализации административных прав и обязанностей

граждан, которые являются неотъемлемым элементом административно-правового статуса, традиционно разделяют на экономические, организационные, политические и юридические.

Экономические гарантии — это создание такой материальной базы жизни общества, которая позволила бы обеспечить свободное развитие каждой личности, создать достойные условия жизни гражданам страны. Сюда относятся стабильная и эффективная работа промышленности, стабильный курс национальной валюты, своевременная выплата заработной платы, социальных выплат, рост благосостояния граждан и т. п.

Политические гарантии предусматривают приоритет личности и гражданина в обществе и государстве, политический плюрализм, признание прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью.

Организационные гарантии прав и обязанностей граждан в сфере государственного управления содержат наличие разветвленной системы контролирующих, правоохранительных, надзорных и других государственных и общественных органов и организаций на всех уровнях управления. Главной целью этих организационных структур является деятельность по практической реализации прав и свобод граждан, а также принадлежащих им обязанностей.

Итак, юридические гарантии — это совокупность закрепленных в административно-правовых нормах средств (условий, способов), а также организационно-правовая деятельность по их применению, направленная на обеспечение беспрепятственной реализации и всесторонней охраны субъективных прав граждан.

Юридические гарантии по своему характеру, степени влияния на эффективность реализации прав и свобод граждан существенным образом различаются между собой.

Одни из них влияют на процесс осуществления прав и свобод опосредствованно, косвенно, в совокупности своей создавая благоприятные условия, в которых происходит этот процесс.

Другие действуют непосредственно, их целью является воплощение прав и свобод в жизнь, охрана их от нарушения, определение порядка восстановления, если нарушение уже имеет место. Эта группа гарантий в законодательстве представлена непосредственно в виде правомочий участников процесса реализации прав и свобод, в виде процедурно-процессуальных правил их осуществления.

Итак, речь идет о материальных и процессуальных юридических гарантиях осуществления прав и выполнения обязанностей.

Материальные юридические гарантии определяются как совокупность правомочий граждан, а также средств правового обеспечения их охраны и защиты в процессе реализации.

Процессуальные юридические гарантии — это предусмотренные административным правом специальные процедурные правила реализации прав, а также порядок их охраны и защиты в случае нарушения.

Взаимодействуя и дополняя друг друга, материальные и процессуальные юридические гарантии создают возможность реального осуществления права. Из-за отсутствия одной из этих категорий провозглашенное право часто становится декларацией, так как его реализация зависит от усмотрения сторон.

Нормы административного права, гарантируют выполнение прав и обязанностей граждан в сфере государственного управления, производные от Конституции Украины, в которой закреплен ряд положений, позволяющих избежать в процессе административного нормотворчества ограничения прав и свобод граждан, их отмену, или возложения на граждан дополнительных, новых, необоснованных обязанностей.

Во-первых, по общему правилу, не должны приниматься законы, подзаконные акты, которые ограничивают или отменяют права граждан.

Во-вторых, такое ограничение является возможным лишь при определенных, чрезвычайных условиях и лишь законом (ст. 64 Конституции).

В-третьих, такое ограничение не является бессрочным, действует лишь на время действия чрезвычайных обстоятельств.

В-четвертых, есть права и свободы граждан, которые не подлежат ограничению при любых условиях. К ним относятся следующие:

— равенство перед законом;

— неотъемлемое право на жизнь;

— право на уважение достоинства человека;

— право на свободу и личную неприкосновенность;

— право направлять индивидуальные или коллективные обращения или лично обращаться к органам государственной власти;

— право на жилье;

— право на свободный брак;

— право на равенство детей;

— право на защиту судом;

— право на возмещение вреда, причиненного вследствие незаконных действий органов исполнительной власти;

— право на изменение гражданства. Граждане также не могут быть лишены гражданства.

Общий административно-правовой статус граждан дополняется, в зависимости от социальной роли индивидуального субъекта, специальными административно-правовыми статусами. Вообще, в специальной литературе не выработано единой точки зрения относительно соотношения общего и специального административно-правового статуса индивидуальных субъектов. Так, некоторые авторы считают, что административно-правовой статус гражданина является сложным юридическим образованием и содержит в себе четыре элемента.

Первая часть прав и обязанностей представляет собой правовой статус личности, вторая — статус гражданина, третья — социальный статус (правовые статусы военнослужащих, учеников, рабочих, пенсионеров и т. п.), четвертая — особый статус (совокупность прав и обязанностей, которые лицо приобретает по своему желанию: охотника-любителя, водителя-любителя и т. п.).

Есть и другая точка зрения, в соответствии с которой административно-правовой статус гражданина является общим и специальным.

Она кажется более оправданной. Выделяются такие специальные статусы:

— членов административных коллективов (административный коллектив при этом понимается как организованная группа людей, личный состав организации, в которой отношения членов организации и администрации, их права и обязанности регулируются административным правом. Это органы внутренних дел, воинские части, студенческие коллективы и т. п.). Среди статусов членов административных коллективов, в свою очередь, различают статусы:

1) тех, кто учится;

2) милитаризованных служащих;

3) лиц, свобода которых ограничена в административном порядке;

4) субъектов административной опеки (сирот, беженцев, безработных и т. п.);

5) жителей территорий с особым административно-правовым режимом;

6) субъектов разрешительной системы;

7) государственных служащих;

8) лиц, совершивших административные правонарушения.

Все эти статусы в соответствующих случаях дополняют общий административно-правовой статус индивидуальных субъектов административного права.