

**ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННОГО
И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

УДК 342.72/.73

**МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА
НА ОБРАЩЕНИЕ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ***Э.Р. Адамова***Аннотация**

В статье раскрыт механизм реализации конституционного права на обращение граждан Российской Федерации и его отражение в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Ключевые слова: реализация конституционного права на обращение, механизм реализации, порядок рассмотрения обращения.

В соответствии с Конституцией Российская Федерация является правовым государством, одна из целей которого – обеспечение свободы человека. В современных условиях задача состоит в том, чтобы обеспечить свободу в политической, экономической и социальной сферах.

Необходимым условием нормального развития и функционирования любого демократического правового государства является, в первую очередь, утверждение принципа верховенства закона и строгого его соблюдения в обществе всеми без исключения государственными органами, должностными лицами, гражданами и т. д., а также дальнейшее укрепление гарантий прав личности и их охрана.

Гражданин постоянно вступает в разнообразные по конкретному содержанию отношения с различными государственными органами, поэтому отношения государства и личности требуют четкой урегулированности и упорядоченности.

Для укрепления правового статуса гражданина необходимо: 1) совершенствовать действующее законодательство, как федерального уровня, так и законодательства субъектов Федерации; 2) усилить ответственность органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; 3) укреплять гарантии прав граждан. Все эти условия следует, на наш взгляд, рассматривать в их совокупности.

Совершенствуя законодательство о правах и обязанностях граждан, государство тем самым воздействует на упорядочение правовых отношений как способа реализации прав и выполнения определенных обязанностей. В это же время

государство обязано гарантировать реальное их осуществление всеми доступными ему средствами.

Непосредственное действие прав и свобод человека, закрепленное конституционно, не снимает вопроса о совершенствовании механизмов и процедур (конституционных, судебных, административных и иных), призванных защищать и обеспечивать права и свободы граждан. Их гарантированность также непосредственно связана с обязанностью государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Действующая в настоящее время система гарантий требует совершенствования и модернизации. Вместе с тем возникает также необходимость создавать новые гарантии, например, сейчас активно обсуждается возможность формирования специализированных уполномоченных, в частности, по правам детей, формирование системы административной юстиции и т. д. [1, с. 289].

Конституция Российской Федерации предусматривает систему гарантий обеспечения и защиты политических прав и свобод. Все гарантии (каждый вид сообразно своему назначению) обслуживают фактическое использование гражданами политических прав и свобод. При этом гарантии действуют совместно, подкрепляя и взаимно усиливая друг друга.

Так, к общим гарантиям относится деятельность в различных сферах общественной жизни по развитию экономики, совершенствованию гражданского общества, политической системы, демократии и др. Субъектами этого вида деятельности выступают государство, его органы, другие звенья политической системы (политические партии, движения и т. д.). Общие гарантии (политические, экономические и духовные) служат общей, решающей основой реализации прав и свобод, ее социальной предпосылкой, выступают в качестве среды их реализации. Одновременно они являются определяющими по отношению к юридическим средствам их обеспечения и охраны [2, с. 299].

Последовательное развитие и углубление демократических начал в жизни государства тесно связано с расширением возможности граждан участвовать в управлении делами государства и общества. Важная роль в этом плане принадлежит праву граждан на подачу обращений (ст. 33 Конституции РФ).

Конституция Российской Федерации 1993 года (ст. 33) закрепляет право каждого гражданина обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Общественные отношения, связанные с реализацией гражданами Российской Федерации закрепленного за ними Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также на рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами, регулируются нормами Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Он касается порядка рассмотрения абсолютно всех обращений граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами (например, обращения граждан к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации и порядок их рассмотрения регламентируется нормами ФКЗ от 16 октяб-

ря 2006 г. № 4-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации») [3]. Этот же порядок распространяется и на обращения иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением прямо предусмотренных федеральным законом или международными договорами.

Обращение гражданина – это направленное в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменное предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган или орган местного самоуправления [4].

Таким образом, закон подразделяет обращения граждан на следующие виды: предложение, заявление и жалобу. До принятия этого Федерального закона в качестве самостоятельных видов обращений выделялись также ходатайство (являвшееся, по сути, частным случаем заявления) и петиция – письменное коллективное обращение по поводу необходимости изменения действующего законодательства и проведения общественных реформ (по сути, частный случай предложения, хотя и носивший форму некоего ультимативного требования) [5, с. 69].

Так, согласно Федеральному закону (ст. 4) предложение – это рекомендация гражданина по совершенствованию законов или иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сферах деятельности государства и общества [4].

Заявление (ст. 4) – это просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод и 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 [4].

Важным инструментом охраны прав личности, одной из организационно-правовых гарантий их защиты выступает право на подачу жалобы. Обжалование действий, решений государственных служащих, установленный законодательством порядок рассмотрения таких жалоб является существенной гарантией реализации прав граждан. Предоставление гражданам возможности в судебном и административном порядке защищать свои права, в том числе в сфере отношений с исполнительной властью, дает, на наш взгляд, положительный эффект.

Так, в соответствии со ст. 4 жалоба – это просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц [4].

Следует отметить, что в определении заявления в качестве физических лиц упомянуты только должностные лица. Вместе с тем недостатки в работе и критика могут касаться не только этой категории субъектов права, а также государственных и муниципальных служащих, которые не обозначены в этой норме-дефиниции [6, с. 9]. Это связано с тем, что должностное лицо может являться как государственным, так и муниципальным служащим, но не каждый служащий имеет статус должностного лица (п. 5 ст. 4 названного Федерального закона).

Следует также отметить, что Федеральный закон от 2 мая 2006 г. не устанавливает возраста для реализации права граждан на обращение. Как отмечают некоторые авторы, это объясняется тем, что возраст гражданина не может вли-

ять на использование этого права, так как субъектом права на обращение могут быть как один гражданин, так и группа граждан. В этой связи в теории права существует понятие коллективного обращения – обращение двух или более граждан, изложенное в письменной форме, содержащее частный интерес, либо обращение, принятое на митинге, собрании и подписанное организаторами и (или) участниками митинга или собрания, имеющее общественное значение. Следовательно, коллективные обращения уместны в тех случаях, когда затрагиваются права и законные интересы группы лиц. Они достаточно часто встречаются на практике, в связи с чем и возникает необходимость, на наш взгляд, четкого нормативного регулирования этого вопроса в текущем законодательстве. При этом среди коллективных обращений можно выделить особую группу обращений – петиции, которые следует отличать от обычных коллективных обращений по своему предмету и процедуре оформления. Таким образом, петиция представляет собой коллективное обращение граждан к органам государственной власти и местного самоуправления с целью принятия ими решения по какому-либо вопросу, имеющему значение для населения (в целом или его части) муниципального образования или региона. В этой связи представляется также возможным выделить и особый процесс подачи и рассмотрения петиций, правовой статус и порядок рассмотрения которых, как нам кажется, должен быть определен в специальном Федеральном законе о петициях.

Следует, на наш взгляд, обратить внимание и на следующее: согласно ст. 33 Конституции РФ граждане имеют право обращаться как коллективно, так и лично. В этой связи представляется, что право обращаться лично можно было бы конкретизировать путем указания на возможность реализации права на обращение не только лично, но и через своего законного представителя. Это соответствует, как нам кажется, положениям ст. 48 Конституции РФ, закрепляющей право каждого на получение квалифицированной юридической помощи (в том числе и в написании обращения). В свою очередь полномочия законного представителя, выступающего с обращением от имени гражданина, подтверждаются доверенностью, скрепленной печатью и удостоверенной руководителем учреждения, предприятия, организации по месту жительства, работы, учебы, соответствующей воинской части (если доверенность выдается военнослужащим) или нотариусом, а для лиц, находящихся в местах лишения свободы, – руководителями исправительных учреждений.

В соответствии со ст. 7, 8 Федерального закона от 2 мая 2006 г. гражданин реализует право на обращение в письменном виде [4]. Однако гражданин может обратиться и в устной форме, изложив свою просьбу, например на личном приеме руководителей и других должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления (п. 1 ст. 4). Вместе с тем в п. 2 ст. 8 обязательной регистрации подлежат только письменные обращения. Поэтому остается неясно, на наш взгляд, как поступать с устными обращениями. В этом случае устное обращение гражданина, как полагает законодатель, заносится в карточку личного приема граждан. Однако устное обращение может быть и в результате телефонного звонка, например, когда гражданин не в состоянии прийти на личный прием, – данное положение в Федеральном законе не предусмотрено.

Таким образом, правовая природа механизма реализации конституционных прав граждан Российской Федерации на обращения в системе государственной власти и местного самоуправления является многоаспектной. Это выражается, прежде всего, в том, что:

а) право граждан на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам – это личное субъективное право, которое является одной из правовых форм опосредования общественных отношений между органами государственной власти, органами местного самоуправления и гражданами по участию в управлении делами государства;

б) каждое удовлетворенное обращение гражданина – это не просто защита его нарушенного права или законного интереса, но и исправление недостатков и пресечение нарушений, а это реальный учет мнения каждого конкретного гражданина;

в) обращения граждан в органы государственной власти представляют собой также одну из составных частей народовластия, обязательную для рассмотрения в установленном порядке, направленную на решение общественно значимого вопроса, содержащегося в заявлениях, предложениях и жалобах граждан. Поэтому обращения граждан являются одним из институтов непосредственной демократии.

Таким образом, можно сделать вывод, что праву на обращение в органы государственной власти в Российской Федерации всегда придавалось и придается большое значение.

Summary

E.R. Adamova. The Mechanism of Realizing the Constitutional Rights of Russian Citizens for Appeal.

The article describes the mechanism of realizing the constitutional rights of Russian citizens for appeal and its reflection in Federal law (2th May, 2006, N 59) "About order of consideration of Russian citizens's for appeal".

Key words: realization of constitutional right for appeal, the mechanism of realization, the order of consideration of appeal.

Литература

1. *Хаманева Н.Ю., Салищева Н.Г.* Гражданин и публичная власть // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: Материалы науч. конф. Москва, 28 нояб. 2001 г. – М.: Изд-во: ВНИИСЗ, 2002. – С. 289–296.
2. *Щеглов И.К.* Роль государства в обеспечении политических прав и свобод граждан // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: Материалы науч. конф. Москва, 28 нояб. 2001 г. – М.: Изд-во: ВНИИСЗ, 2002. – С. 296–304.
3. Рос. газ. – 2006. – 18 окт.
4. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Рос. газ. – 2006. – 5 мая.