

## ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Важным 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, общественными объединениями и т.д., а также дальнейшее укрепление гарантий прав личности и их охрана.

В свою очередь граждане постоянно вступают в разнообразные по конкретному содержанию отношения с различными государственными органами и должностными лицами, что определяет необходимость их более четкой урегулированности и упорядоченности.

Следует отметить, что наиболее распространены отношения граждан с органами исполнительной власти, что и предопределяет наличие взаимных прав и определенных обязанностей, подкрепленных соответствующими гарантиями.

Последовательное развитие и углубление демократических начал в жизни государства тесно связаны 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).

В настоящее время право граждан на обращения, закрепленное в Конституции Российской Федерации конкретизируется в Федеральном законе № 59-ФЗ от 2 мая 2006 года «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который устанавливает в качестве видов обращений граждан предложения, заявления и жалобы. Так, в соответствии с законом (ст. 4) **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; **заявление** – 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; **жалоба** – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

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<sup>1</sup>. Это связано с тем, что должностное лицо может являться как государственным, так и муниципальным служащим, но ни каждый служащий имеет статус должностного лица (п. 5 ст. 4 названного Федерального закона).

При этом следует отметить, что действующее федеральное законодательство о рассмотрении обращений граждан долгое время не представляло собой стройной системой норм, объединенных в рамках одного закона. До принятия Федерального закона от 2 мая 2006 года основным актом по данному вопросу был Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. в ред. от 4 марта 1980 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»<sup>2</sup>. Что касается судебного обжалования, то здесь действовал Закон РФ «О порядке обжалования в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. Также следует отметить, что кроме этих актов процедура подачи и рассмотрения обращений граждан регламентировалась более чем восьмьюдесятью различными нормативными правовыми актами, что существенно затрудняло реализацию права граждан на обращение, так как все эти правовые нормы нуждались в систематизации на базе общих принципов и единой концепции<sup>3</sup>. Более того, в условиях длительного отсутствия Федерального закона, регулирующего порядок рассмотрения обращения граждан в Российской Федерации, положения ст. 33 Конституции Российской Федерации наиболее подробно были конкретизированы законами субъектов Федерации. Это в свою очередь также в определенной мере противоречило пункту «в» ст. 71 Конституции РФ, согласно которому регулирование прав и свобод человека и гражданина в нашей стране относится к ведению Российской Федерации, а к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов относится лишь защита прав и свобод человека и гражданина (п. «б» ст. 72 Конституции РФ).

Следует отметить, что Федеральный закон от 2 мая 2006 г. включил основные положения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. в ред. от 4 марта 1980 г. Основной акцент в Федеральном законе сделан на порядок подачи, рассмотрения, и ответов на обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления. Также следует обратить внимание, что по Закону право на обращение принадлежит гражданам Российской Федерации (п.1 ст. 1 Федерального закона). Вместе с тем в ст.33 Конституции РФ и в указанном законе нет запрета для иностранных граждан и лиц без гражданства на это право. Так, в п.3 ст.1 Федерального закона оговорено, что данный акт распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или

<sup>1</sup> Нудненко Л.А., Хаманева Н.Ю. Новый закон об обращениях граждан: достоинства и недостатки //Государство и право. 2007. № 3. – С. 9.

<sup>2</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс: В 2 т. Т.1. – М.: Юрист, 2005. – С.636.

<sup>3</sup> Нудненко Л.А., Хаманева Н.Ю. Новый закон об обращениях граждан: достоинства и недостатки //Государство и право. 2007. № 3. – С. 7.

Федеральным законом (п. 3 ст. 1)<sup>1</sup>. На практике иностранные граждане и лица без гражданства в Российской Федерации пользуются правом на обращение по вопросам реализации экономических, социальных и культурных прав и свобод. Такое решение вопроса о круге субъектов права на обращение отвечает содержанию ст. 17 Конституции Российской Федерации, в которой признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права.

Следует также отметить, что Федеральный закон от 2 мая 2006 года не устанавливает возраста для реализации права граждан на обращение. Как отмечают некоторые авторы, это объясняется тем, что возраст гражданина не может влиять 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 всего или части населения 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.

Далее необходимо обратить внимание 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, удостоверенной руководителем учреждения, предприятия, организации по месту жительства, работы, учебы, соответствующей воинской части (если доверенность выдается военнослужа-

<sup>1</sup> Федеральный закон № 59-ФЗ от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

щим), или нотариусом, скрепленной печатью, а для лиц, находящихся в местах лишения свободы, - руководителями исправительных учреждений.

В соответствии со ст.ст. 7, 8 Федерального закона от 2 мая 2006 года гражданин реализует право на обращение в письменном виде<sup>1</sup>. 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 неясным, на наш взгляд, тот момент 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.

В Законе также устанавливаются точные реквизиты, которые должно содержать обращение, так как анонимные обращения не рассматриваются (п.1 ст. 7 Федерального закона).

Необходимо также отметить и то, что ст. 33 Конституции Российской Федерации, в которой закрепляется право на обращение граждан, должна трактоваться в совокупности со ст. 19 Конституции, что позволяет расширить круг адресатов обращений граждан. В этой связи, считаем, что федеральное законодательство может закреплять общее правило рассмотрения обращений граждан не только органами государственной власти и местного самоуправления, но и другими организациями, предприятиями и учреждениями.

Таким образом, правовая природа обращений граждан Российской Федерации в системе государственной власти и местного самоуправления является многогранной. Это определяется, прежде всего, тем, что:

во-первых, 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;

во-вторых, каждое удовлетворенное обращение гражданина – это не просто защита его нарушенного права или законного интереса, но и также исправление недостатков и пресечение нарушений, а это реальный учет мнения каждого конкретного гражданина. Поэтому право гражданина на обращение рассматривается как политическое право и выступает одной из форм, например свободы мнений и слова, права на участие в управлении делами государства и т.д.;

в-третьих, обращения граждан в органы государственной власти представляют собой также одну из составных частей народовластия, осуществляемую в виде обязательной для рассмотрения в установленном порядке, направ-

<sup>1</sup> Федеральный закон № 59-ФЗ от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

ленной на решение общественно-значимого вопроса, содержащегося в заявлениях, предложениях и жалобах граждан. Поэтому обращения граждан являются одним из институтов непосредственной демократии;

в-четвертых, обращения граждан в органы государственной власти являются необходимым элементом обратной связи между гражданами и формируемыми ими органами государственной власти. Следовательно, и в этом качестве это неотъемлемая часть представительной демократии.

Таким образом, следует сделать вывод, что право на обращение в органы государственной власти в Российской Федерации всегда предавалось большое значение. При этом оформление этого права в качестве конституционной нормы способствует укреплению демократических начал, усилению гарантий прав и свобод граждан. Возникшие в этом случае отношения между государством и гражданином носят характер политико-юридических отношений, определяющих социальные возможности личности. Поэтому, содержание права на обращение и содержание противостоящей обязанности, связанной с обеспечением решения поднятых в обращении вопросов, выражается в конституционной норме без конкретизации предмета, порядка и способов действий субъектов<sup>1</sup>.

Следовательно, право на обращение находит закрепление в рамках конституционного правоотношения «государство – гражданин», развитие и реализация которого осуществляются с помощью норм гражданского, уголовного, трудового и административного права.

*Айнутдинова К.М.,  
аспирантка кафедры уголовного права  
Казанского государственного университета*

#### **ПОНЯТИЕ И СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЕ ЗНАЧЕНИЕ ИНДИВИДУАЛИЗАЦИИ НАКАЗАНИЯ**

В уголовном законодательстве Российской Федерации не используется понятие индивидуализации наказания или индивидуализации уголовной ответственности в целом. Хотя следует отметить, что многие нормы УК РФ, прежде всего, изложенные в главе 10, регламентируют основания и пределы именно индивидуализации наказания. Положения, раскрывающие её содержание, закреплены законодателем также в главах 12 и 14 УК РФ. Тем не менее, несмотря на исключительно важное значение индивидуализации наказания и уголовной ответственности, авторы УК РФ не придали ей статус принципа уголовного законодательства или уголовной ответственности. А между тем индивидуализация этих уголовно-правовых явлений выступает в качестве несущей конструкции всего уголовного законодательства и его социальной эффективности. Неслучайно поэтому некоторые авторы признают индивидуализацию уголовной ответственности принципом уголовной политики или уголовного права.<sup>2</sup> Так,

<sup>1</sup> Винова Л. Реализация конституционного права граждан СССР на судебную защиту в гражданском судопроизводстве // Автореф. дисс. на соискание уч. ст. доктора юрид. наук. Л., 1988.

<sup>2</sup> См.: Коробков, А.И. Система уголовно-правовой политики / А.И. Коробков. - Владивосток, 1987. - С.89.