

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ЗАЩИТА ПРАВ  
ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ

*Э.Р. Адамова,*  
соискатель кафедры конституционного  
права и прав человека  
Казанского государственного университета

## Особенности конституционного права граждан на обращение

Граждане в Российской Федерации постоянно вступают в разнообразные по конкретному содержанию отношения с различными государственными органами и должностными лицами, что определяет необходимость их более четкой урегулированности и упорядоченности. Наиболее распространены отношения граждан с органами исполнительной власти, что и предопределяет наличие взаимных прав и определенных обязанностей, подкрепленных соответствующими гарантиями.

В настоящее время право граждан на обращения, закрепленное в Конституции Российской Федерации, конкретизируется в Федеральном законе № 59-ФЗ от 2 мая 2006 г. «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 самоуправле-

ния и должностных лиц, либо критика деятельности указанных должностных лиц; **жалоба** – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

При этом отметим, что в определении заявления в качестве должностных лиц упомянуты только должностные лица. Вместе с тем недостатки и критика могут касаться не только этой категории субъектов права, но также государственных и муниципальных служащих, которые не описаны в законе – дефиниции<sup>238</sup>. Это связано с тем, на наш взгляд, что должностным может являться как государственным, так и муниципальным служащим, и каждый служащий имеет статус должностного лица (п. 5 ст. 4 названного Федерального закона).

Действующее федеральное законодательство о рассмотрении обращений граждан долгое время не представляло собой стройной системы норм, объединенных в рамках одного закона. До принятия Федерального закона от 2 июля 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» 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>239</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 1989 г. Следует также отметить, что кроме этих актов процедура подачи и рассмотрения обращений граждан регламентировалась более чем восемьюдесятью различными нормативными правовыми актами, что существенно затрудняло реализацию права граждан на обращение, так как все эти правовые нормы представляли систематизацию на базе общих принципов и единой концепции<sup>240</sup>.

<sup>238</sup> Нудненко Л.А., Хаманева Н.Ю. Новый закон об обращении граждан: системные недостатки // Государство и право. 2007. № 3. С. 9.

<sup>239</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. М.: Юрлитинформ, 2005. Т. 1. С. 636.

<sup>240</sup> Нудненко Л.А., Хаманева Н.Ю. Новый закон об обращении граждан: системные недостатки // Государство и право. 2007. № 3. С. 7.



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 – лишь защита прав и свобод человека и гражданина (п. «б» ст. 72 Конституции РФ).

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.). Акцент в Федеральном законе сделан на порядок подачи, рассмотрения и ответов на обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления. По Федеральному 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 использование этого права. Так, в п. 3 ст. 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» 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 Федеральным законом (п. 3 ст. 1)<sup>241</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, которой признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права.

<sup>241</sup> Федеральный закон № 59-ФЗ от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. не устанавливает возраст для реализации права граждан на обращение. Как отмечают некоторые авторы, это объясняется тем, что возраст гражданина не может влиять на использование данного права, так как субъектом права на обращение могут быть как отдельный 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 – петиции, которые следует отличать от обычных коллективных обращений по своему предмету и процедуре оформления.

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, должны быть определены в специальном Федеральном законе о петициях.

Обращает на себя внимание также и то, что, согласно ст. 33 Конституции РФ, граждане имеют право обращаться как коллективно, так и лично. 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 об-



ращения). 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 военнослужащим) или нотариусом, скрепленной печатью, а для лиц, находящихся в местах лишения свободы, – руководителями исправительных учреждений.

Согласно ст.ст. 7, 8 Федерального закона от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» гражданин реализует право на обращение в письменном виде<sup>242</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 надлежит поступать с устными обращениями. В этом случае устное обращение гражданина, как полагает законодатель, заносится в карточку личного приема граждан. Однако устное обращение может иметь место и в результате телефонного звонка, например, когда гражданин не в состоянии прийти на личный прием, – и данное положение в Федеральном законе не предусмотрено.

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

Представляется необходимым также отметить и тот факт, 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. Поэтому, считаем, федеральное законодательство может закреплять общие правила рассмотрения обращений гра-

---

<sup>242</sup> Федеральный закон № 59-ФЗ от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

ждан не только за органами государственной власти и местного самоуправления, но и за другими организациями, предприятиями и учреждениями.

Таким образом, правовая природа обращений граждан Российской Федерации в системе государственной власти и местного самоуправления является многогранной. Это определяется следующими особенностями реализации права граждан на обращение:

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 решение об удовлетворении обращения гражданина – это не просто защита его нарушенного права или законного интереса, но также и исправление недостатков и пресечение нарушений. Поэтому право гражданина на обращение должно рассматриваться как политическое право, и в частности – как форма выражения свободы мнений и слова;

в-третьих, обращения граждан в органы государственной власти представляют собой также один из составных элементов народовластия, осуществляемый в виде, обязательном для рассмотрения в установленном порядке, и направленный 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 данном качестве это неотъемлемая часть представительной демократии.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что установление этого права в конституционной норме способствует укреплению демократических начал, усилению гарантий прав и свобод граждан.