

УДК 342.7

ББК 67.4003

DOI 10.22394/1682-2358-2019-2-20-29

N.V. Malyavkina, Candidate of Sciences (Law), Docent of Department of constitutional and municipal law Central Russian Institute of Management, Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

O.E. Aleksikova, Candidate of Sciences (Law), Docent of the Constitutional and Municipal Law Department, Central Russian Institute of Management, Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

FEATURES OF REALIZATION OF CONSTITUTIONAL RIGHT OF CITIZENS OF THE RUSSIAN FEDERATION TO THE APPEAL TO PUBLIC AUTHORITIES

Features of realization of constitutional right to appeal to public authorities are studied. Special attention is paid to problems of legal regulation of the relations on realization of this right on the basis of which separate recommendations on the improvement of the legislation in force in the given legal field are formulated.

Key words and word-combinations: right to appeal, collective and individual appeals, restriction of the right to appeal.

Н.В. Малявкина, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Среднерусского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: nata-m-orel@mail.ru)

О.Е. Алексикова, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Среднерусского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: aloe30@mail.ru)

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация. Исследуются особенности реализации конституционного права на обращение в органы публичной власти. Особое внимание уделяется проблемам правового регулирования отношений по реализации данного права, на основе которых формулируются отдельные рекомендации по совершенствованию действующего в данной правовой области законодательства.

Ключевые слова и словосочетания: право на обращение, коллективные и индивидуальные обращения, ограничение права на обращение.

В настоящее время одно из наиболее значимых мест в общей системе конституционных прав и свобод человека и

гражданина занимает право граждан Российской Федерации на обращение в органы публичной власти. Несмотря на достаточно длительную историю существования данного права в отечественной правовой системе, практически с момента образования Российского государства, в течение которого оно претерпевало различные изменения в зависимости от происходящих процессов на каждом конкретном историческом этапе формирования российской государственности, его опосредованное конституционное закрепление впервые получено в Конституции СССР 1977 г., где за советскими гражданами закреплялся ряд существенных прав. Во-первых, право участвовать как в управлении государственными и общественными делами, так и в обсуждении и принятии законов и решений, имеющих общегосударственное и местное значение (ст. 48). Во-вторых, право внесения предложений в органы государственной власти и общественные организации об улучшении их деятельности, а также право критиковать их недостатки в работе (ст. 49). На должностные лица возлагалась обязанность по рассмотрению предложений и заявлений граждан, даче на них ответов и принятию необходимых мер в установленные законодательством сроки. Кроме того, в ст. 58 советской Конституции было закреплено право советских граждан обжаловать действия государственных и общественных организаций, а также должностных лиц. В случае совершения должностными лицами действий, противоречащих закону, ущемляющих права граждан либо совершенных с нарушением закона, граждане СССР имели возможность обжаловать их в суде в установленном законом порядке [1]. Однако, несмотря на эти конституционные установления, на данном историческом этапе конституционного закрепления не получило такое важное право граждан, как обращение в органы публичной власти с целью защиты собственных интересов.

В действующей Конституции РФ право граждан Российской Федерации обращаться в органы публичной власти закреплено в ст. 33 [2]. Предоставленное государством право, во-первых, позволяет российским гражданам свободно выражать собственное мнение при обращении в органы публичной власти; во-вторых, дает им возможность участвовать в управлении делами государства, выступая при этом одним из важнейших юридических средств доведения до органов власти интересов и потребностей населения Российской Федерации.

Определяя место конституционного права граждан Российской Федерации на обращение в органы публичной власти в системе прав и свобод человека и гражданина, следует особое внимание обратить на его тесную взаимосвязь с рядом других важных конституционных прав и свобод, а именно:

— с закрепленной в ч. 1 ст. 29 Основного Закона России в отношении каждого свободой мысли и слова — возможностью свободно выражать собственное мнение как устно, так и письменно, обращаясь в органы публичной власти, давая собственную оценку в отношении деятельности государства в целом и работы того или иного органа публичной власти в частности, критикуя или одобряя ее [3, с. 15];

— закрепленным на конституционном уровне в ч. 4 ст. 29 правом на информацию, а именно, свободу ее поиска, получения, передачи, производства и распространения любым законным способом, если только это никаким образом не связано с разглашением какой-либо тайны — государственной и охраняемой законом иной тайны;

— конституционным правом, нашедшим законодательное закрепление в ст. 31 Основного Закона РФ, — правом российских граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования для привлечения внимания органов государственной власти к какому-либо общественно значимому вопросу. Участники проводимых мероприятий надеются на удовлетворение заявленных требований и получение положительного результата после проведенных мероприятий;

— правом каждого защищать свои права и свободы всеми не запрещенными законом способами (ч. 2 ст. 45 Основного Закона РФ). С этой целью граждане обращаются в органы публичной власти, которые, в свою очередь, с помощью компетентных действий обязаны защищать и охранять конституционные права и свободы человека и гражданина. Степень общественного доверия граждан органам публичной власти напрямую зависит от заинтересованности властных органов быстро и качественно реагировать на такие обращения.

Конституционная норма, закрепляющая право граждан Российской Федерации на обращение в органы публичной власти, получила дальнейшую подробную регламентацию в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», где определены виды, порядок и сроки рассмотрения обращений и т.п. В ст. 4 указанного нормативного правового акта обращение гражданина определено в качестве, во-первых, предложения, заявления или жалобы, направленных в письменной форме или в форме электронного документа в органы публичной власти; во-вторых — обращения гражданина, осуществляемого в устной форме [4].

Анализ действующего законодательства и различных источников юридической литературы позволяет классифицировать все обращения граждан в органы публичной власти по ряду оснований:

1) в зависимости от количественного состава субъектов (граждан, обращающихся в органы публичной власти) такие обращения могут быть как индивидуальными, так и коллективными;

2) в зависимости от облакаемой формы выделяют три разновидности обращений граждан: устные, письменные, электронные;

3) в зависимости от адресата, которому направляется данное обращение: в органы государственной власти; в органы местного самоуправления; должностным лицам государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций;

4) в зависимости от содержательной направленности выделяют несколько видов обращений граждан.

Во-первых, предложения, представляющие собой устные или письменные рекомендации по совершенствованию действующего законодательства, деятельности органов публичной власти, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества. Характерной особенностью данной разновидности обращений является то, что они не связаны с нарушением прав обращающегося, поскольку, как правило, содержат предложения с целью внесения изменений в существующий порядок работы органов публичной власти и носят рекомендательный характер. Именно благодаря применению данной разновидности обращений граждане могут свободно выражать собственное мнение в отношении государственной политики, а также проводимых в обществе и государстве преобразований. Предложения являются каналом обратной связи между государством и обществом, в них содержится информация о несовершенстве и недостатках государственного управления. С помощью предложений граждане могут попытаться повлиять на принятие решений органами публичной власти. Изучая и обобщая предложения, органы публичной власти при составлении законопроектов учитывают общественное мнение по тому или иному вопросу.

Во-вторых, заявления, представляющие собой либо просьбу гражданина о содействии в реализации конституционных прав и свобод его или других лиц, либо сообщение о нарушении норм действующего законодательства, недостатках в работе органов публичной власти и их должностных лиц, либо критику их деятельности. Запрещается преследование граждан, выступающих с критикой деятельности органов или должностного лица. Заявления призваны восстанавливать или защищать права и свободы граждан и их законных представителей.

В-третьих, жалобы — просьбы гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц. Как показывает современная практика, жалоба является наиболее распространенным видом обращений граждан, позволяющим добиться справедливости при нарушении прав и свобод граждан. Именно данный вид обращений играет первостепенную роль в защите основных прав и свобод человека и гражданина в случаях неправомерных действий (бездействий) органов публичной власти. Характерной особенностью реализации права на обращения путем подачи жалобы является то, что граждане обращаются в органы публичной власти или к должностным лицам с конкретным требованием или просьбой о восстановлении их нарушенных прав или свобод, при этом обращение в виде жалобы может быть совершено как в устной, так и в письменной форме. Письменная (документальная) форма имеет очевидные преимущества, поскольку в ней фиксируются факты и доводы, излагаемые заявителем, что облегчает принятие решения для дачи квалифицированного ответа.

Обращение граждан в органы публичной власти, индивидуальное или коллективное, связано с выражением ими своего мнения по различным сферам жизнедеятельности, которое они и пытаются донести до соответ-

твующего властного органа. Подобная практика подтверждает мнение А.А. Дворак о том, что обращения являются определенным информационным каналом между органами государственной власти и гражданами по выявлению общественного мнения. Получение ответов на обращения и проведение определенных действий со стороны органов публичной власти обеспечивает взаимодействие между государством и обществом и свидетельствует о реакции государства на сигналы от граждан, нуждающихся в помощи и поддержке [5].

Сегодня наблюдается устойчивая тенденция к увеличению потока обращений, основная часть которых связана с повседневными проблемами граждан. Множество обращений касается нарушений индивидуальных (личных — гражданских и политических прав человека) и коллективных (социально-экономических) прав человека и гражданина, а также реализации политических прав граждан, включая право их участия в управлении делами государства, которые в совокупности с индивидуальными и коллективными правами составляют в Российской Федерации основу правового статуса личности.

Сущность права на обращение проявляется прежде всего в обратной связи между органами власти и гражданами по выявлению общественного мнения, выраженного в социальных потребностях о качестве и недостатках работы органов публичной власти. Несмотря на достаточно подробную регламентацию отношений по реализации гражданами исследуемого конституционного права, в указанной правовой области существует множество неразрешенных проблем.

Одна из них связана с определением субъектного состава данных отношений. Исходя из буквального толкования норм ст. 33 Основного Закона РФ и ст. 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» следует, что субъектами, наделенными правом на обращение, являются только российские граждане. Однако в положениях Конвенции о защите прав человека и основных свобод, это право в равной мере принадлежит также и гражданам иностранных государств, и лицам без гражданства [6].

Специфика юридического статуса субъекта права на обращение состоит в том, что в отношении него не устанавливается никаких возрастных ограничений, а это позволяет утверждать, что возраст граждан не влияет на реализацию данного права. Соответственно конституционному принципу правового равенства несовершеннолетние также обладают указанным правом. В подтверждение следует обратиться к норме ст. 24 Международного пакта о гражданских и политических правах, в которой закрепляется, что каждый ребенок имеет право на необходимые меры защиты со стороны его семьи, государства и общества без всякой дискриминации по расовому признаку, цвету кожи, полу, языку, религии, национальному или социальному происхождению, имущественному положению [7]. Согласно нормам Семейного кодекса РФ, представлять интересы детей должны их родители или иные законные представители [8]. Если они не желают или не имеют возможности это сделать, то в случае нарушения прав дети самостоятель-

но могут обращаться в органы опеки и попечительства, которые должны обеспечивать и защищать интересы ребенка, в том числе оказывая помощь в оформлении таких обращений и представляя интересы несовершеннолетнего ребенка в суде.

В случае наличия у человека психического расстройства право на обращение также не подлежит ограничению. Данный вывод следует из нормы ст. 5 Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», где установлено, что страдающие психическими расстройствами лица обладают всеми предусмотренными на конституционном и федеральном уровне правами и свободами, а ограничение данных лиц в их правах и свободах допустимо лишь в законодательно предусмотренных случаях, причем не допускается ограничение их прав и свобод только лишь на основании психиатрического диагноза. Указанные лица наделены правом на оказание им помощи со стороны адвоката, законного представителя или иного лица в установленном законом порядке [9].

Законодательство не содержит прямых ограничений реализации права на обращение в органы государственной власти для недееспособных граждан. Его единственное законодательное ограничение — это ограничения по рассмотрению обращения, если текст нечитабелен и лишен всякого смысла (ст. 11 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»). Обращения, не поддающиеся истолкованию, как правило, сигнализируют о психическом состоянии заявителя; в этом случае уполномоченные органы могут уведомить заявителя о неясности обращения и объяснить невозможность его разрешения. Это свидетельствует о наличии на законодательном уровне некоторых ограничений права на обращения недееспособных лиц. В целях исключения спорных ситуаций в подобных случаях целесообразно закрепить норму о возможности обращения этих лиц в органы публичной власти через своих законных представителей путем внесения в ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» после слов «граждане имеют право обращаться лично» дополнения: «а также через своих законных представителей», как это сделано в Федеральном законе «Об опеке и попечительстве» в отношении недееспособных лиц, участвующих через своих законных представителей в гражданско-правовых сделках.

Еще одна проблема касается правового закрепления на законодательном уровне возможности обращения граждан в органы государственной власти как в индивидуальной, так и в коллективной форме. Анализ данных форм обращений показывает, что закрепляя возможность коллективного обращения граждан Российской Федерации в органы публичной власти, законодатель не регламентирует отдельно данную форму обращений, в отличие от индивидуальной (например, ст. 13 «Личный прием граждан»). При прочтении текста Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» складывается впечатление, что индивидуальным обращениям уделяется больше внимания. Коллективные обращения по многим актуальным вопросам нередко воплощаются в форму петиций, однако такая

форма обращений не получила законодательного закрепления. Петиция по своему содержанию является откликом общественности на реформы, связанные с духовным, политическим, экономическим и социальным содержанием, изменяющим существенный уклад общественных отношений. Это, скорее, требование проведения реформ по изменению законодательства или реакция граждан на проводимые государством реформы, нарушающие интересы граждан. Отличием петиции от иных форм обращений является сбор подписей в поддержку обращения, но в силу того, что данная форма не регламентирована законодательством, количество подписей, необходимое для признания коллективного обращения петицией, не установлено. По нашему мнению, петиция как одна из разновидностей обращения граждан в органы публичной власти должна быть либо закреплена в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» наряду с предложениями, заявлениями и жалобами, либо регламентирована специальным законом, который подробно урегулирует данные отношения, в частности определив количество подписей, необходимое для признания коллективного обращения петицией и соотнесенное с долей граждан, проживающих на определенной территории, от населения которой направляется такое обращение [10].

Возникновение следующей проблемы связано с тем, что многие граждане, не обладая специальными познаниями относительно компетенции того или иного органа государственной власти, не всегда могут самостоятельно определить инстанцию при подаче обращения. По данной причине часто затягивается срок его рассмотрения, поскольку прежде чем обращение попадет по назначению, оно может пройти через лишние инстанции. Эффективность направленных обращений была бы намного выше при подаче сразу по месту рассмотрения. Кроме того, нередко обращения направляются в коллегиальные и совещательные органы или даже институты, которые в своей работе не занимаются рассмотрением обращений граждан. Типичным примером являются Правительство РФ и Совет безопасности РФ. Следовательно, перед тем, как направить обращение по месту назначения, заявителю необходимо зайти на официальный сайт органа власти и ознакомиться с его направлениями деятельности и полномочиями, а также уточнить порядок рассмотрения обращений. Положительным представляется опыт приемных при органах публичной власти, которые проводят дни открытых дверей, где объясняют гражданам, в какие конкретно органы следует обращаться по интересующему вопросу.

Достаточно проблемным сегодня является вопрос о соблюдении установленных законодательством сроков рассмотрения обращений граждан, поступивших в органы публичной власти. Законодательно установлена общая норма, согласно которой ответ на обращение должен быть дан в течение тридцати дней, а в исключительных случаях — в течение двадцати дней с момента его регистрации (письменные обращения, поступившие высшему должностному лицу субъекта РФ и содержащие информацию о фактах возможных нарушений российского законодательства в сфере миграции). В некоторых слу-

чаях руководитель органа государственной власти, получившего обращение, или должностное лицо могут увеличить срок рассмотрения обращения, но не более чем на тридцать дней, для чего заявителю направляется уведомление о продлении срока на рассмотрение его обращения с указанием причины (ст. 12 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»).

Безусловно, продолжительный период рассмотрения обращений не способствует эффективности работы органов публичной власти и препятствует реализации конституционных прав, свобод и законных интересов субъектов отношений по реализации права на обращение, поэтому установленные на законодательном уровне сроки должны на практике не увеличиваться, а сокращаться. Примечателен опыт ряда субъектов Федерации, в законодательстве которых установлены дополнительные гарантии по реализации права граждан на обращения; одна из них связана с сокращением сроков рассмотрения обращений граждан. В законодательстве Нижегородской и Московской областей содержатся нормы, значительно сокращающие сроки рассмотрения отдельных обращений граждан, но причины, по которым могут приниматься подобные решения, законом не установлены, что может создавать определенные трудности в правоприменительной практике. Вместе с тем данный положительный опыт должен быть учтен не только на региональном, но и на федеральном государственном уровне. Целесообразным представляется внесение изменений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» относительно безотлагательного рассмотрения обращений граждан, в которых содержатся сведения о чрезвычайном характере тех или иных жизненных обстоятельств.

Существенным недостатком действующего в исследуемой правовой области законодательства является отсутствие санкций за превышение срока рассмотрения обращения или за отсутствие ответа на него. В ст. 5.59 действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливается ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан в виде наложения административного штрафа в размере от 5 до 10 тыс. рублей, но только в отношении должностных лиц органов публичной власти, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций [11]. В данной административно-правовой норме не упоминается об ответственности самих органов публичной власти за подобного рода нарушения, что, на наш взгляд, является большой законодательной недоработкой, создающей на практике немало проблем.

Предусмотренные ст. 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дела возбуждаются прокурором (ч. 1 ст. 28.4). Следовательно, заявление о привлечении конкретного должностного лица к административной ответственности по этой статье потерпевшему необходимо подавать на имя соответствующего прокурора. При нарушении порядка и сроков рассмотрения обращений пострадавшее лицо имеет право потребо-

вать возмещения убытков и компенсации морального вреда, причиненных ему незаконным действием (бездействием) органов публичной власти и их должностными лицами, обратившись в суд.

Применительно к предмету данного исследования актуальным является и вопрос, связанный с отсутствием на законодательном уровне перечня случаев привлечения гражданина-заявителя к рассмотрению его обращения. В соответствии с положениями ст. 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», поступившее в органы публичной власти обращение в случае необходимости может рассматриваться с участием заявителя, однако законодатель не устанавливает, в каких именно случаях заявитель привлекается к рассмотрению его обращения. Более того, непонятно, может ли гражданин самостоятельно определять необходимость своего участия в рассмотрении обращений и выступать с соответствующей инициативой. В действующем законодательстве данный вопрос не урегулирован, но для повышения открытости и прозрачности процедуры рассмотрения обращения следует на законодательном уровне предусмотреть право заявителя самостоятельно определять необходимость собственного участия в процессе.

Таким образом, на основе проведенного исследования можно выделить основные признаки исследуемого конституционного права граждан Российской Федерации:

во-первых, неотъемлемость права на обращение, которое является конституционным и принадлежит человеку от рождения. Компетентные органы обязаны ответить на полученное обращение, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством;

во-вторых, конституционное право на обращение является отправной точкой для реализации юридических прав и свобод, закрепленных в иных нормативных актах (в частности, в административном праве предусмотрено право на обжалование неправомерных действий и решений со стороны органов публичной власти);

в-третьих, реализация данного права происходит с помощью подачи устного или письменного обращения в форме заявления, предложения или жалобы;

в-четвертых, обращения граждан могут принимать индивидуальную и коллективную формы, причем целью индивидуального обращения является реализация определенного права конкретного лица или его семьи, а целью коллективного обращения — публичный интерес, удовлетворение которого связано с гарантией существования всего общества;

в-пятых, право на обращение применяется в целях защиты и реализации прав, свобод и законных интересов человека и гражданина и является способом осуществления таких прав и свобод посредством выражения собственной позиции по конкретному вопросу, участия в управлении делами государства и доведения до власти интересов и потребностей граждан.

Все указанные признаки позволяют сформулировать следующее определение: право граждан Российской Федерации на обращение в органы публичной

власти представляет собой неотъемлемое право гражданина Российской Федерации непосредственно или через представителей обращаться в устной или письменной форме индивидуально или коллективно в компетентные органы власти, уполномоченные реализовывать, защищать и охранять конституционные права и свободы человека и гражданина, а в особых случаях — и интересы иных лиц.

Библиографический список

1. Конституция СССР от 7 окт. 1977 г. // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617 (утратила силу).
2. Конституция РФ (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
3. *Скрябина М.В.* Реализация конституционного права граждан на обращения в органы публичной власти: дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2007.
4. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 27 дек. 2018 г.) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; 2018. № 53, ч. 1. Ст. 8454.
5. *Дворак А.А.* Реализация конституционного права граждан на обращения в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
6. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 нояб. 1950 г.) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
7. Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 дек. 1966 г.) // Библиотечка «Российской газеты». 1999. Вып. № 22–23.
8. Семейный кодекс РФ от 29 дек. 1995 г. № 223-ФЗ (в ред. от 18 марта 2019 г.) // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16; 2019. № 12. Ст. 1225.
9. О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании: Закон РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 (в ред. от 19 июля 2018 г.) // СЗ РФ. 1992. № 33. Ст. 1913; 2018. № 30. Ст. 4548.
10. *Нудненко Л.А.* Концепция Федерального закона «О петициях граждан Российской Федерации». URL: <https://wiselawyer.ru>
11. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 1 апр. 2019 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1. Ст. 1; 2019. № 14, ч. 1. Ст. 1465.