

© М.О. ЛИЦ, М.А. СОКОЛКОВА

*Тюменский государственный университет
intlow@list.ru, mary492@rambler.ru*

УДК 341.1/8

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**
**LEGISLATIVE AND INTERNATIONAL REGULATION
OF RIGHT TO APPEAL TO THE PUBLIC AUTHORITIES**

В последнее время происходит активный поиск наиболее эффективных средств правовой защиты граждан, поскольку восстановление нарушенных прав предполагает мобильность в получении результата для лица, чьи права были нарушены. Одним из таких эффективных средств защиты выступает право на обращение граждан в органы публичной власти. Благодаря возможности граждан обратиться в государственные органы и органы местного самоуправления улучшается не только дисциплина должностных лиц, но и проверяется действенность принятых законов. Поэтому вопрос гарантии предоставления данного права и его закрепления на международном и внутригосударственном уровне представляется актуальным.

Научная новизна работы состоит в том, что в ней проводится комплексное исследование права на обращение граждан в публичные органы на основе международного права и в соотношении с внутригосударственным правом. На основе анализа международных норм, норм российского и зарубежного права, а также отдельных примеров из судебной практики (прежде всего, прецедентов Европейского Суда по правам человека) обозначены некоторые проблемы в понимании права на обращение в органы публичной власти и сформулированы конкретные пути их устранения.

Recently there has been active search for the most effective legal remedies for citizens, since restitution of violated rights implies mobility in obtaining the result for the person whose rights have been violated. One of such effective legal remedies is the right of the citizens to appeal to public authorities. The possibility of citizens to appeal to the state bodies and local self-governing authorities helps to improve the order of service of officials, as well as to verify the effectiveness of the adopted laws. That is why guaranteeing of the above-mentioned right and securing it both at the international and national levels is very important.

The scientific novelty of the article is confirmed by a comprehensive study of the rights of citizens to appeal to public authorities according to international and domestic law. Having analyzed the international standards and norms of Russian and foreign law, as well as some examples from judicial practice (primarily some precedents of the European Court of Human Rights), some of the problems in the understanding of the right to appeal to the public authorities are denoted and the specific ways to solve them are given.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Право граждан на обращение, органы публичной власти, соотношение законодательного и международного регулирования.

KEY WORDS. The right of citizens to appeal, public authorities, the relation between legislative and international regulation.

Обращение граждан в государственные органы и органы местного самоуправления — одно из древнейших средств связи между государством и гражданином. В своей истории право граждан на обращение прошло длительный путь развития и сформировалось в один из основополагающих элементов правового статуса личности.

В Российской Федерации правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, регулируются прежде всего Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, а в отношении органов местного самоуправления — муниципальными правовыми актами.

Законодательство о праве на обращение в органы публичной власти основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права, а также международных договорах РФ, которые имеют приоритет перед нормами российского права в коллизионных случаях.

Первоначально данное право получило закрепление в Конституции РФ. Так, согласно статье 33 «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления» [1].

Аналогичные примеры находим и в конституционных нормах других государств. Как отмечается в литературе, родиной данного права является Великобритания, на территории которой оно было впервые закреплено юридически в виде права на петиции. В «Билле о правах» 1689 г. предусматривалось «неограниченное право подданных обращаться с ходатайствами к королю», причем всякое задержание и преследование за такое ходатайство признавалось незаконным [2].

Согласно поправке I к Конституции США, «конгресс не должен издавать ни одного закона, относящегося к установлению религии либо запрещающего свободное ее исповедание, либо ограничивающего свободу слова или печати, или право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб» [3; 529-562].

В Основном законе ФРГ сказано, что «каждый имеет право, как отдельно, так и вместе с другими лицами, обращаться письменно с просьбами или жалобами в компетентные инстанции и в народные представительства» [3;164-243].

Таким образом, право на обращение в органы публичной власти закреплено в конституциях большинства государств. Такое мировое признание данного права исходит из его политической и социальной значимости, которая проявляется в возможности удовлетворения личных, государственных и общественных интересов. Обращения граждан способствуют усилению контроля народа за деятельностью публичных органов власти, борьбе с бюрократизмом, волокитой и другими недостатками в их работе [4]. Осознание значимости данного права граждан способствовало закреплению его в национальном законодательстве различных государств.

Конкретное определение права граждан на обращение в российском законодательстве отсутствует. Однако мы можем вывести его из Федерального закона (далее — ФЗ) «О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации» 2006 г., который является основополагающим источником в исследуемом вопросе. Так, право на обращение граждан представляет собой добровольную возможность обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в органы, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам [5]. В законе уточняется, что под органами публичной власти подразумеваются государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица этих органов, а также международные органы, правомочные принимать обращения граждан.

В отличие от понятия «право гражданина на обращение», которое не сформулировано законодателем, определение самого обращения четко закреплено. Но прежде всего необходимо уточнить, что термин «обращение» носит собирательный характер. Как видно из определения, данного в Законе, оно может содержать в себе жалобу, инициативное предложение или заявление. Так, под жалобой подразумевается просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц. Обращение гражданина в виде предложения представляет собой рекомендацию по совершенствованию закона 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. Наконец, заявление предполагает просьбу 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 критику деятельности указанных органов и должностных лиц.

В ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» 2009 г. можно найти еще один из вариантов заявления граждан — запрос. Запрос согласно Закону следует рассматривать как обращение гражданина в устной или письменной форме, в том числе в виде электронного документа, в государственный орган или орган местного самоуправления либо к его должностному лицу о предоставлении информации о деятельности этого органа [6].

Иными словами, упомянутые законодательные акты являются основными в регулировании общих аспектов обращения граждан в органы публичной власти.

Получив первичное закрепление во внутреннем законодательстве, право на обращение в органы публичной власти нашло отражение в различных международных актах.

Так, Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., в статье 8 закрепляет за каждым человеком право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом. В статье 19 Декларации провозглашается, что «каждый

человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ» [7].

В анализируемых нормах право на обращение в органы публичной власти прямо не сформулировано, но опосредованно вытекает из провозглашенных прав — на эффективное восстановление в правах национальными судами и на свободу убеждений и их свободное выражение. Комментируя нормы Декларации, можно предположить, что в них нашли отражение все три компонента, составляющих понятие «обращение» — жалоба, предложение и заявление. При этом эффективное восстановление в правах ограничивается лишь обращением с соответствующей жалобой в национальный суд.

В статье 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. записано, что «каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе» [8]. Каждое государство — участник Конвенции самостоятельно решает вопрос, какие именно формы и средства защиты надлежит использовать в конкретном случае. Формула «эффективные средства правовой защиты» предполагает существование на национальном уровне достаточно солидных и прочных гарантий, создающих реальную возможность обжалования предположительно неправомερных действий публичных властей, и право на обращение при необходимости в судебную инстанцию [9].

Статья 10 Конвенции закрепляет, что «каждый имеет право свободно выражать свое мнение». Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ».

В Конвенции, как и в Декларации 1948 г., право на обращение в органы публичной власти прямо не сформулировано. Вместе с тем оно подразумевается при реализации права на эффективное средство правовой защиты в государственном судебном или административном органе и права свободно выражать свое мнение.

В статье 2 Пакта «О гражданских и политических правах» 1966 г. закреплено, что каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется обеспечить любому лицу, права и свободы которого нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве; чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства [10].

Международный пакт закрепляет право на эффективное средство правовой защиты, не уточняя, что именно должно под этим пониматься. Однако субъектный состав тех, кто должен устанавливать такую защиту, является более конкретным, чем в конвенции и декларации. Тем самым пакт предоставляет возможность, например, подачи жалобы не только в суд, но и в органы местного самоуправления. Статья 19 пакта закрепляет право свободно искать,

получать и распространять всякого рода информацию и идеи, но не конкретизирует, можно ли получать данную информацию посредством обращения в виде предложения или заявления.

При анализе международных актов особый интерес представляет Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 9 декабря 1998 года. В статье 6 Декларации отмечается, во-первых, что каждый человек имеет право знать, искать, добывать, получать и иметь в своем распоряжении информацию о всех правах человека и основных свободах, включая доступ к информации о том, каким образом обеспечиваются эти права и свободы во внутреннем законодательстве, в судебной или административной системах. Во-вторых, каждый вправе свободно публиковать, передавать или распространять среди других мнения, информацию и знания о всех правах человека и основных свободах. В третьих, каждый имеет право изучать, обсуждать, составлять и иметь мнения относительно соблюдения всех прав человека и основных свобод как в законодательстве, так и на практике, и привлекать внимание общественности к этим вопросам, используя эти и другие соответствующие средства» [11].

Согласно статье 8 Декларации 1998 г. каждый вправе иметь реальный доступ на недискриминационной основе к участию в управлении своей страной и ведении государственных дел. Это включает, в частности, право представлять в правительственные органы и учреждения, а также в организации, занимающиеся ведением государственных дел, критические замечания и предложения относительно улучшения их деятельности и привлекать внимание к любому аспекту их работы, который может затруднять или сдерживать поощрение, защиту и осуществление прав человека и основных свобод. В статье 9 Декларации закреплено право пользоваться эффективными средствами правовой защиты и быть под защитой в случае нарушения этих прав, а также детально раскрывается содержание данного права.

Положения Декларации согласуются с ФЗ «О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации» 2006 г. и в вопросе о классификации органов публичной власти, куда может обратиться гражданин. Как отмечается в Декларации, каждый человек имеет право на беспрепятственный доступ к международным органам, обладающим общей или специальной компетенцией получать и рассматривать сообщения по вопросам прав человека и основных свобод, а также поддерживать с ними связь. Таким образом, рассматриваемая Декларация наиболее полно и недвусмысленно отражает все три элемента права на обращение в публичные органы власти: жалобу, предложение и заявление.

При рассмотрении вопроса о праве граждан на обращение в публичные органы власти нельзя не обратиться к отдельным примерам из практики Европейского Суда по правам человека (далее — ЕСПЧ) [12], [13].

Показательным в этом плане является Постановление ЕСПЧ по делу «Дирдизов против Российской Федерации» [14]. Заявитель, находясь под стражей и будучи тяжелобольным, обращался в суд, к прокурору, уполномоченному по правам человека и др. для восстановления нарушенного права. Разъясняя позицию по данному делу, ЕСПЧ отметил, что «... эффективность средства правовой

защиты в значении статьи 13 Конвенции не зависит от определенности благоприятного исхода для заявителя. В то же время средство правовой защиты должно быть «эффективным» на практике, как и по закону, в том смысле, что оно должно быть способно предотвратить предполагаемое нарушение или его продолжение или обеспечить адекватное возмещение за любое нарушение, которое уже имело место...». Однако ни одно из средств правовой защиты, указанных властями РФ, так же как ни одно из средств, использованных заявителем в попытке получения требуемой медицинской помощи в период содержания под стражей, не составили в настоящем деле эффективное средство правовой защиты. В данном случае органы публичной власти не обладали необходимыми полномочиями на решение конкретной проблемы заявителя, и ЕСПЧ постановил, что имело место нарушение статьи 13 Конвенции 1950 г. о праве на эффективное средство правовой защиты.

Обобщая сказанное, отметим, что в отличие от внутреннего права, международные акты за редким исключением, а также прецедентная практика ЕСПЧ не содержат прямого указания на право обращения граждан в публичные органы власти. Поэтому предлагаем рассматривать данное право отдельно от других основных прав и свобод человека и гражданина и внести необходимые дополнения в сферу международно-правового регулирования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014 г. № 31. Ст. 4398
2. Скрыбина М.В. Международные стандарты реализации права граждан на обращение в органы публичной власти // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2007. № 29. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/mezhdunarodnye-standarty-realizatsii-prava-grazhdan-na-obraschenie-v-organy-publichnoy-vlasti> (дата обращения: 10.12.2014).
3. Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония. Учеб. пособие. 8 изд., исправл. и доп. М.: Инфотропик Медиа, 2012. 640 с.
4. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Л.В. Лазарева. М.: ООО «Новая правовая культура», 2009. 593 с.
5. Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2013) // Собрание законодательства РФ. 2006. N 19. Ст. 2060.
6. Федеральный закон Российской Федерации «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. от 16 февраля 2009 г. № 7. Ст. 776.
7. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 1995. № 67.
8. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Рим, 4 ноября 1950 г. // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
9. Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения // Под общ. ред. В.А. Туманова и Л.М. Энтина. М.: НОРМА, 2002. 336 с.
10. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., Нью-Йорк // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.
11. Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы: (принята

резолюцией 53/144 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1998 года). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml (дата обращения 26.09.2014).

12. Постановление Европейского Суда по правам человека от 2 февраля 2012 г. №9152/09 I.M. против Франции (I.M. v. France) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. М.: Юстиция, 2012. С. 28-30.

13. Постановление Европейского Суда по правам человека от 25 июня 2013 г. N 48135/06 «Молодежная инициатива по правам человека против Сербии (Youth Initiative for Human Rights v. Serbia)». URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-120955>

14. Постановление Европейского Суда по правам человека от 27 ноября 2012 г. N 41461/10 «Дирдизов против России» (Dirdizov v. Russia). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-114777>

REFERENCES

1. Constitution of the Russian Federation of 12 December 1993. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii — Collected Legislation of the Russian Federation*. 2014. № 31. Art. 4398.

2. Skriabina, M.V. International standards for the right of citizens to appeal to the public authorities. *Izvestiia RGPU im. A.I. Gertsena — Proceedings of A.I. Herzen Russian State Pedagogical University*. 2007. № 29. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/mezhdunarodnye-standarty-realizatsii-prava-grazhdan-na-obraschenie-v-organy-publichnoy-vlasti> (date of access: 10 December 2014).

3. Maklakov, V.V. *Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv: Velikobritaniia, Frantsiia, Germaniia, Italiia, Evropeiskii soiuz, Soedinennye Shtaty Ameriki, Iaponiia* [The constitutions of the countries: United Kingdom, France, Germany, Italy, the European Union, the United States, Japan]. Moscow, 2012. 640 p.

4. *Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii* [The Commentary to the Constitution of the Russian Federation] / Ed. by L.V. Lazarev. Moscow, 2009. 593 p.

5. Federal Law of May 2, 2006, N 59-FZ «On the procedure for handling complaints of citizens of the Russian Federation» (updated 2 July 2013). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii — Collected Legislation of the Russian Federation*. 2006. № 19. Art. 2060.

6. Federal Law of the Russian Federation «On providing access to information about the activities of state bodies and local self-government» of February 9, 2009 No. 8-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii — Collected Legislation of the legislation of the Russian Federation*. February 16, 2009. № 7. Art. 776.

7. The Universal Declaration of Human Rights (adopted by the UN General Assembly on December 10, 1948). *Rossiiskaya gazeta — Russian Newspaper*. 1995. № 67.

8. The European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, November 4, 1950. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii — Collected Legislation of the Russian Federation*. 2001. № 2. Art. 163.

9. *Kommentarii k Konventsii o zashchite prav cheloveka i osnovnykh svobod i praktike ee primeneniia* [Comments to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms] / Ed. by V.A. Tumanov, L.M. Entin. Moscow, 2002. 336 p.

10. International Covenant on Civil and Political Rights of December 16, 1966, New York. *Vedomosti Verkhovnogo Soveta SSSR — Bulletin of the Supreme Soviet of the USSR*. 1976. № 17. Art. 291.

11. Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms (adopted by the General Assembly Resolution 53/144 of December 9, 1998) //

Site of the United Nations. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml (date of access: 30 March 2014).

12. Judgment of the European Court of Human Rights from February 2, 2012. No.9152 / 09 I.M. against France (I.M. v. France). *Bulletin of the European Court of Human Rights*. Moscow, 2012. Pp. 28-30.

13. Judgment of the European Court of Human Rights on June 25, 2013 N 48135/06 «Youth Initiative for Human Rights versus Serbia» // Official website of the European Court of Human Rights. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-120955>

14. Judgment of the European Court of Human Rights on November 27, 2012. N 41461/10 «Dirdizov versus Russia» // Official website of the European Court of Human Rights. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-114777>

Авторы публикации

Лиц Марина Олеговна — доцент кафедры теории государства и права и международного права Института государства и права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук

Соколкова Мария Александровна — студентка Института государства и права Тюменского государственного университета

Authors of the publication

Marina O. Litz — Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Theory of State and Law and International Law Department, Institute of State and Law, Tyumen State University

Maria A. Sokolkova — Student, Institute of State and Law, Tyumen State University