

---

Трибуна  
МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

---

ПРАВО ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ  
В ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

© 2009 г. Е.И. Лыскова<sup>1</sup>

Конституция Российской Федерации (ст. 33) закрепила *право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления*. Сегодня с уверенностью можно говорить, что право обращаться в органы публичной власти – это единственное право, посредством которого можно защитить все остальные права и восстановить нарушенные. Это основополагающее право, которое позволяет государству развиваться.

Долгое время основным нормативным правовым актом, регулирующим вопросы, связанные с обращениями граждан, являлся Указ Президиума Верховного Совета СССР “О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан” от 12 апреля 1968 г. (в ред. от 4 марта 1980 г.)<sup>2</sup>. Несовершенство действующего законодательства послужило основанием для принятия нового Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” от 2 мая 2006 г.<sup>3</sup> (далее – Закон об обращениях граждан). Термин “*обращение*” определен в новом Законе как направленное в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменное предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления. Статья 33 Конституции РФ устанавливает, что *граждане Российской Федерации* имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы публичной власти, ограничивая, таким образом, круг субъектов данного права лишь гражданами России.

*Коллективное обращение* – одновременное и совместное обращение двух и более граждан по общему для них вопросу. В научной литературе и

в своих диссертационных исследованиях авторы сходятся в едином мнении относительно признаков коллективного обращения:

- проблема, указанная в обращении, имеет общественный характер (возникают вопросы: какой характер проблемы нужно и можно считать общественным? Будут ли 100 подписей жильцов дома, в котором нет воды или отопления, достаточным основанием для того, чтобы считать проблему общественно значимой?);

- определенное количество подписей;

- обращение имеет обязывающее значение для соответствующего органа (индивидуальное обращение также должно иметь и имеет обязывающее значение для соответствующего органа публичной власти, поскольку отражает объективную потребность заявителя в чем-либо. – Е.Л.).

По нашему мнению, под общественно значимой проблемой необходимо понимать такую, которая способна вызывать изменения во всем обществе, оказывать влияние на его развитие. В зависимости от того, какую степень изменений может вызвать в обществе та или иная проблема, может квалифицироваться ее значимость, не зависящая от содержания обращения. Таким образом, такой признак, как общественная значимость, к коллективным обращениям применяться не может. С нашей точки зрения, это признак исключительно такого вида обращения, как *петиция*<sup>4</sup>.

*Под петицией следует понимать письменное коллективное обращение граждан в органы публичной власти по вопросам, имеющим общественное значение* (проведение реформ, внесение изменений в законодательство, совершенствование общественного устройства и др.). Важным критерием при разграничении коллективного обращения и петиции следует считать и количество подписей. Ни федеральное, ни региональное законодательства не дают четкого ответа на

<sup>1</sup> Аспирантка кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета.

<sup>2</sup> См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 17. Ст. 144; 1980. № 11. Ст. 192; 1988. № 6. Ст. 94.

<sup>3</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

<sup>4</sup> *Петиция* – прошение, письменная просьба, челобитье (устар.).

вопрос: при каком количестве подписей обращение может считаться петицией? Однако анализ справок и отчетов, подготовленных органами публичной власти муниципальных образований, субъектов Федерации, позволяет сделать вывод: наименьшее количество подписей должно составлять 300.

*Народная правотворческая инициатива* по своей сущности очень схожа с петицией. Однако различия между ними можно провести по их предмету. «Предметом народной правотворческой инициативы является предложение о принятии правового акта органом государственной власти или органом местного самоуправления, отмене или изменении ранее принятого правового акта, под которым подписалось установленное законом число граждан, и обязательное для рассмотрения соответствующим органом государственной власти или органом местного самоуправления. Предмет петиции намного шире. Это могут быть жалобы на действия органов и должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, предложения о рассмотрении любого вопроса, имеющего общественное значение для всего или части населения муниципального образования, региона, коллективное требование отчета руководителя органа государственной власти или местного самоуправления. Особая юридическая природа петиций, наличие отличий от других видов обращений вызывают необходимость выделить в особый процесс подачу и рассмотрение петиций»<sup>5</sup>.

«От народной инициативы отличается петиция, представляемая парламенту одним лицом или группой лиц. В отличие от проектов, представляемых в порядке народной инициативы, парламент не обязан высказываться по петициям. Он вправе принять по ним решение или передать другому органу. В соответствии со ст. 67 Конституции Люксембурга 1868 г. палата представителей может отослать петицию членам правительства; последние по требованию палаты обязаны давать объяснения по петициям. Народная инициатива имеет две разновидности: оформленная и не оформленная. Первая – постатейно составленное предложение; вторая – общее пожелание, общие принципы проекта, по которому должно высказаться представительное учреждение. Пример оформленной инициативы – законопроект, вносимый в нижнюю палату парламента Австрии, в Национальный совет 100 тысяч избирателей или

1/6 граждан трех земель, обладающих правом голоса»<sup>6</sup>.

В конституционном праве зарубежных стран под термином «петиция» понимается право письменного коллективного или индивидуального обращения к различным ветвям власти, в российском конституционном праве – разновидность коллективного обращения, которая отличается от последнего предметом и процедурой оформления. Ее предметом являются вопросы, имеющие существенное значение для значительной части населения. В отличие от обращений, адресатами которых могут быть органы власти, иные общественные органы и организации независимо от формы собственности, адресатами направленных петиций являются органы государственной власти, органы местного самоуправления и их должностные лица. Петиции имеют только письменную форму выражения. Следует заметить, что в новом Законе об обращениях граждан термин «петиция» не употребляется, в нем говорится о коллективных обращениях.

Рассмотрение обращения – самая важная, на наш взгляд, процедура, представляющая собой действия получивших обращение должностных лиц органов публичной власти, направленные на разрешение обращения по существу либо на направление его по подведомственности в установленный законом срок.

Разрешение обращения (его рассмотрение по существу) подразумевает принятие государственным органом решения по существу вопроса(ов), поднимаемого(ых) заявителем, в установленный законом срок.

Направление обращения по принадлежности (перенаправление) – направление в установленный законом срок обращения гражданина в соответствующий орган, которому подведомственно рассмотрение обращения по существу в соответствии с его компетенцией, определенной в нормативном акте.

По нашему мнению, закрепление анализируемых дефиниций в федеральном законодательстве позволит в работе с обращениями избежать неточностей и ошибок. Возможно, следовало бы также в Законе об обращениях граждан установить свои сроки для рассмотрения каждого конкретного вида обращений.

Не менее актуальным в теории остается вопрос о содержании конституционного права на

<sup>5</sup> Нудненко Л.А. Концепция Федерального закона «О петициях граждан Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 13–17.

<sup>6</sup> Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. М., 2006. С. 563.

обращение. С нашей точки зрения, это не ограниченная законодательством возможность граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, обладающие конструктивно значимой информацией, в органы государственной власти, местного самоуправления и должностным лицам. Основными принципами реализации права на обращение являются: свобода, добровольность, бесплатность, объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение.

Обращения граждан носят характер комплексного института, включающего право граждан на обращение в органы публичной власти и должностным лицам, судебный порядок рассмотрения жалоб, право на подачу петиций, правотворческую инициативу граждан. По форме осуществления право на обращение относится и к индивидуальным, и к коллективным правам, что отражено в Конституции РФ (ст. 33).

Субъектами реализации данного права выступают отдельные физические лица – граждане РФ, а также иностранные граждане и лица без гражданства, законно находящиеся на территории Российской Федерации. В Законе расширен круг лиц, имеющих право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления. Как было отмечено ранее, в соответствии со ст. 33 Конституции РФ правом на обращение наделяются только российские граждане. Таким образом, налицо юридическая коллизия, так как этим правом могут воспользоваться и иностранцы, и лица без гражданства. Конституция РФ (ч. 3 ст. 62) и Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” от 25 июля 2002 г.<sup>7</sup> (с послед. изм.) в основном уравнивают иностранцев по правовому положению с собственными гражданами, устанавливая национальный режим.

Иностранные граждане и апатриды пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ в отношении своих личных, экономических, социальных и культурных прав (кроме случаев, установленных законом или международным договором), но вместе с тем лишены некоторых прав, преимущественно политических. Наравне с гражданами РФ они пользуются равной защитой со стороны органов власти, а также могут защищать свои права всеми предусмотренными Конституцией РФ способами, включая право на обращение. Наделение таким правом иностранных граждан и лиц без гражданства, за-

конно находящихся или проживающих на территории страны, служит более эффективному разрешению вопросов, поднимаемых в обращениях: соблюдению, охране и защите прав личности, укреплению связи государства и человека, общественному контролю за деятельностью соответствующих органов.

Согласно общепринятой классификации основных прав человека и гражданина право на обращение относится к публично-политическим правам, поскольку гарантируется Конституцией РФ в области общественно-политической жизни, закрепляется в той части, где речь идет о публично-политических правах и свободах. Однако, по нашему мнению, данное право является универсальным и в зависимости от предмета обращения может относиться к группе личных (в большей степени) либо социально-экономических и культурных прав.

Предмет обращения может быть связан с различной тематикой, в частности с личной жизнью и индивидуальной свободой граждан; с общественно значимой проблемой; с вопросами, отражающими современные процессы, происходящие в политической, социальной, экономической и других сферах жизни общества и государства. Конституция РФ гарантирует и защищает право на обращение, придавая ему статус политического. Однако его следует рассматривать и как средство удовлетворения индивидуальных жалоб.

Право на обращение гарантировано Конституцией РФ и Федеральным законом. За нарушения законодательства об обращениях граждан Основной Закон не предусматривает санкций, однако они отражены в отраслевом законодательстве. Как уже было сказано ранее, обращения граждан – комплексный институт. Его нельзя рассматривать исключительно с позиций конституционного права, поскольку обращения могут быть направлены в различные органы публичной власти, государственные органы, правоохранительные и др. Кроме того, и административные процедуры различаются по своей последовательности, сущности и количеству, а за нарушения законодательства об обращениях граждан может наступать административная, уголовная, дисциплинарная ответственность.

Таким образом, можно сделать вывод: в широком смысле право на обращение представляет собой возможность граждан своими действиями оказывать влияние на органы публичной власти с целью реализации и защиты своих, а также третьих лиц прав, свобод и законных интересов путем индивидуальных и коллективных предло-

<sup>7</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

жений, заявлений и жалоб в письменной и устной формах.

В узком смысле право на обращение рассматривается как возможность информирования органов публичной власти о своих потребностях; как одна из форм гражданского лоббизма, поскольку одна из функций обращений – защита нарушенных прав граждан, свобод и интересов; как способ осуществления общественного контроля за деятельностью органов публичной власти. В содержание права на обращение включается общественно-публичный компонент. Следовательно, оно служит средством воздействия граждан на деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, а во многих случаях – и на институты гражданского общества.

Рассматривая природу права на обращение, необходимо отметить, что данное право возникло с появлением самого государства как возможность обращаться к власти. В России такая возможность законодательно закреплена с XV в. Вопрос о субъекте обращений в науке весьма дискуссионный. Что касается адресата обращений, то здесь, как нам представляется, возникает объективная необходимость на федеральном уровне закрепить четкую последовательность органов, уполномоченных рассматривать обращения по их подведомственности.

К первому уровню этой иерархии следует относить городской округ, муниципальный район, городское поселение и сельское поселение. Ко второму – органы власти субъекта Федерации, к третьему – органы публичной власти Федерации и к четвертому уровню – международные органы по защите прав человека.

Нельзя считать предложение, заявление, жалобу родовыми понятиями, а остальные виды обращений – производными от них. Видов обращений гораздо больше, чем указано в Законе: ходатайство, петиция, народная правотворческая инициатива и т.д. Каждый из них самостоятелен и имеет свои признаки, свой порядок рассмотрения. Обычную просьбу нельзя приравнивать к жалобе на действия органов публичной власти, внимание к которой должно быть пристальнее, чем к просьбе или предложению.

Среди других институтов конституционного права институт обращений занимает одно из ведущих мест, поскольку все остальные институты (при выделении их по способу дробления подотраслей права) так или иначе связаны с ним. Какой бы институт мы ни рассматривали (референдум,

статус политических партий, гражданство, статус Российской Федерации, ее субъектов, символика, административно-территориальное устройство субъектов и др.), в каждом из них присутствует связь с институтом права на обращение или отдельным видом обращения (с заявления начинается любое производство). Институт обращений – комплексный институт, сопряженный с другими отраслями права и институтами.

Анализ регионального законодательства позволяет сделать вывод о том, что праву граждан на обращение в субъектах РФ не уделяется должного внимания. Свидетельство тому – практически повсеместное отсутствие на региональном уровне законов об обращениях граждан. После принятия Федерального закона об обращениях граждан на уровне регионов происходит отмена действующих нормативных правовых актов об обращениях граждан. Из 83 субъектов РФ на сегодняшний день приняты новые законы об обращениях граждан или внесены существенные изменения в ранее действовавшие в следующих 22 субъектах: в Башкортостане, Бурятии, Саха (Якутии), Татарстане; Алтайском, Краснодарском, Ставропольском краях; Архангельской, Брянской, Калужской, Курганской, Курской, Мурманской, Нижегородской, Новосибирской, Омской, Орловской, Пензенской, Ростовской, Томской областях; Ханты-Мансийском автономном округе – Югре и Ямало-Ненецком автономном округе.

Далее приведем анализ опыта муниципальных образований субъектов Федерации, в которых приняты и действуют законы об обращениях граждан. Чем интересен опыт муниципальных образований этих субъектов? *Во-первых*, информацией, размещенной на официальных сайтах органов местного самоуправления. Как правило, это анализ обращений за I квартал 2009 г. либо за 2008 г. Однако, например, в муниципальном образовании “город Ставрополь” представлены отчеты и аналитические справки об обращениях граждан, начиная с 2004 г.

*Во-вторых*, не все муниципальные образования готовы рассматривать обращения, поступившие через Интернет-приемную, во многих их просто нет.

*В-третьих*, опыт каждого муниципального образования интересен своими специфическими особенностями. В частности, некоторые муниципальные образования предлагают своему населению задавать вопросы конкретному должностному лицу (главе муниципального образования, председателю представительного органа, депутату, руководителю департамента, начальнику

Таблица

| Гражданские                   | Социальные        | Экономические         | Политические              |
|-------------------------------|-------------------|-----------------------|---------------------------|
| Пересмотр приговоров          | Пенсии, льготы    | Предпринимательство   | Общественная деятельность |
| Судопроизводство              | Жилищные проблемы | Трудовая деятельность | Свобода совести           |
| Уголовно-исполнительное право | Семья, дети       | Землепользование      | Национальная политика     |
| Охрана порядка                | Здравоохранение   | Военная служба        | Избирательная система     |
| Вопросы гражданства           |                   | Таможенный контроль   |                           |

управления, отдела), другие – выставляют на сайте самую интересную, по их мнению, информацию по тематике обращений. В отдельных муниципальных образованиях большое внимание уделено публичным слушаниям, на которых обсуждается один конкретный вопрос, например проект решения об исполнении бюджета или внесении изменений в Устав (Курган, Омск, Новосибирск, Нижний Новгород), либо несколько вопросов, связанных с изменением вида разрешенного использования земельных участков или с проектами муниципальных правовых актов, и др. (Барнаул). Не во всех рассматриваемых муниципальных образованиях выставлен на сайте график личного приема граждан.

*В-четвертых*, подобный анализ позволяет выявить определенную тематику обращений граждан. Наибольшее количество обращений поступает по вопросам предоставления, сноса, ремонта жилья и улучшения жилищных условий. Вторая по “популярности” тема – социальная. Граждан интересуют вопросы образования, здравоохранения, возможность предоставления льгот. Далее следует блок обращений по вопросам жилищно-коммунального хозяйства. Менее всего граждан интересуют вопросы культурной тематики, работы учреждений культуры. Тематика обращений на федеральном уровне в большей степени связана с гражданскими, социальными, экономическими, политическими и культурными правами. Тематика обращений по группам прав представлена в таблице.

Опыт Уфы, Казани, Омска интересен тем, что на сайте выставлены некоторые ответы на обращения заявителей, в основном разъясняющие гражданам положения законодательства (Уфа), но есть и ответы на жалобы, касающиеся действий должностных лиц (Омск, Казань).

В Тюменской области нет закона об обращениях граждан – только в автономных округах, входящих в ее состав. Администрация Тюмени предлагает обращаться гражданам лишь лично, а не через Интернет-приемную.

Что касается других субъектов, то анализ опыта их работы с обращениями граждан свидетельствует о следующем. В более чем 50% из них невозможно проследить тематику обращений, проанализировать отчеты о деятельности органов по работе с обращениями из-за отсутствия на официальных сайтах. Административные регламенты по работе с обращениями граждан представлены лишь в 53 субъектах из 83. Причем большинство регламентов предусматривает порядок рассмотрения обращений граждан не главой субъекта, руководителями исполнительных и законодательных органов, а министерств, департаментов и комитетов, например в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре – для исполнительных органов государственной власти округа, администрации Ханты-Мансийского района, администрации г. Когалыма, администрации Октябрьского района; в Ямало-Ненецком автономном округе – для исполнительных органов государственной власти округа, департамента г. Ноябрьск.

Все административные регламенты разработаны в соответствии с постановлением Правительства РФ “О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)” от 11 ноября 2005 г. и схожи между собой. Различия можно наблюдать лишь в административных процедурах. В отдельных регламентах может указываться, в каких случаях обращение ставится на контроль, могут приводиться образцы заявлений, блок-схемы административных процедур. Положения о сроках практически дублируют положения федерального законодательства.

Опыт муниципальных образований в этих субъектах существенно, на наш взгляд, отличается от муниципальных образований, входящих в состав субъектов, имеющих Закон об обращениях граждан. Как правило, в этих муниципальных образованиях нет виртуальной приемной, не выставляются отчеты по работе с обращениями граждан, жители не информируются об основных

изменениях, происходящих в муниципальном законодательстве.

Что касается эффективности рассмотрения обращений граждан в муниципальных образованиях и субъектах Федерации, то основными ее показателями являются количество удовлетворенных заявлений от общего числа поданных, выполнение нужд и просьб населения. Анализ тематики и отчетов по рассмотрению обращений граждан позволяет сделать вывод, что процент неудовлетворенных заявлений и жалоб составляет от 2 до 7.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы. Федеральный закон устанавливает единый порядок работы с обращениями граждан в государственных и муниципальных органах государственной власти. При этом не вызывает сомнений необходимость совершенствования положений указанного Закона, касающихся в первую очередь видов и форм обращений. Представляется важным и своевременным принятие законов об обращениях граждан на региональном уровне. Необходимо продолжать повсеместное принятие соответствующих законов, поскольку, как показывает практика муниципальных образований, соответствующее законодательство спо-

собствует эффективной работе с обращениями граждан.

Категория эффективности рассмотрения обращений граждан органами публичной власти и должностными лицами сегодня приобретает особенное значение. Решение вопросов местного уровня, связанных с повседневными проблемами населения, – один из критериев эффективности и целесообразности осуществления власти на местах, показатель состоятельности практики реализации идей местного самоуправления. Главный критерий, по которому, по нашему мнению, оценивается эффективность рассмотрения обращений, – удовлетворение потребностей населения муниципальных образований.

Подобный анализ позволяет сделать следующий вывод: *муниципальные образования субъектов, в которых принят и действует Закон об обращениях граждан, регулярно составляют отчеты и аналитические справки о рассмотрении обращений и выставляют их на своих официальных сайтах, что свидетельствует о высоком уровне гласности, которую также следует рассматривать как один из критериев эффективности в работе с обращениями.*