



## ПРАВО НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: СУЩНОСТЬ И РОЛЬ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ГОСУДАРСТВЕ

**И. КОНИКОВ,**  
магистр права

### SUMMARY

On entend par pétition, en général, la présentation d'une demande ou d'une proposition aux pouvoirs publics constitutionnels ou à toute autre autorité publique visant à prendre, adopter ou proposer certaines mesures.

On entend par représentation l'exposé destiné à manifester une opinion contraire à celle adoptée par toute autorité ou à attirer l'attention d'une autorité publique sur une situation donnée ou un acte, en vue de sa révision ou de l'analyse de ses effets.

On entend par réclamation la contestation d'un acte devant le service, le fonctionnaire ou l'agent qui l'a pratiqué ou devant son supérieur hiérarchique.

On entend par plainte la dénonciation de toute inconstitutionnalité ou illégalité, ainsi que du fonctionnement anormal d'un service, en vue de l'adoption de mesures contre les responsables.

Les pétitions, les représentations, les réclamations et les plaintes sont dites collectives lorsqu'elles sont présentées par un ensemble de personnes par le biais d'un seul instrument et en nom collectif lorsqu'elles sont présentées par une personne morale en représentation de ses membres. Le mot «pétition» employé seul s'applique à toutes les modalités visées.

Le droit de pétition est cumulable avec tous autres moyens de défense des droits et intérêts prévus dans la Constitution et dans la loi. Son exercice ne saurait être limité ou restreint par les pouvoirs publics constitutionnels ou par toute autre autorité publique.

*Вопрос о том, что есть человек для государства, остается дискуссионным и в наши дни. Для тоталитарного государства он всего лишь винтик в общей государственной машине, для демократического – член гражданского общества, свободное существо.*

*Другими словами, краеугольным камнем всей демократической системы является человек как свободная и активная личность. Именно в демократическом государстве человек может быть по настоящему свободным. Для этого в государстве закрепляются и гарантируются основные права и свободы человека и гражданина. Следует подчеркнуть, что основными являются не любые права, а наиболее важные из них, нашедшие свое отражение в Конституции государства, раскрывающие естественное состояние свободы.*

**О**дним из таких основных прав и действенных механизмов выражения свободной воли человеком и гражданином является право на обращение в органы публичной власти, т.к. оно позволяет человеку взаимодействовать с властью, влиять на принятие публичной властью решений, затрагивающих интересы человека и гражданина.

Наличие у человека и гражданина фактического и юридического права обращаться с различного рода устными и письменными просьбами, иного рода посланиями в органы публичной власти и, самое главное, наличие юридических последствий подобных обращений в виде удовлетворенной легитимных просьб является одной из харак-

теристик уровня развития демократии в стране [1, с. 156].

Однако конституционно-правового закрепления права на обращение недостаточно, необходимо также четкий механизм реализации данного права. В основе механизма реализации права на обращения в органы публичной власти должно лежать правильное представление о понятии и сущности данного права, и уже на этом должна зиждиться вся система реализации данного права [11, с. 160].

Для начала, отметим, что само понятие «обращение» весьма неоднозначно. В специальной литературе, посвященной обращениям, как правило, определение «обращения» либо вообще отсутствует, либо же, как и в законодательстве, представляет собой перечень разновидностей обращений [3, с. 22-25], у различных авторов выглядящий по-разному.

По мнению К. В. Подъячева,



обращение, в основе которого лежит, как правило, стремление гражданина защитить свои частные интересы, всегда будет иметь публично-правовое (а, значит, и политическое) значение, поскольку в любом случае, если обращение возымеет действие, оно с неизбежностью породит определённые последствия. Значит, обращение, вне всякого сомнения, представляет собой юридический акт, т.е. действие, сознательно направленное на создание конкретно-правовых последствий, и, следовательно, имеющее юридическую силу. Направляя обращение в какой-либо государственный орган, гражданин вступает с ним в определённые правоотношения. Обращением, следовательно, можно считать только такое послание, из смысла которого явно следует желание автора побудить адресата (орган или должностное лицо) к каким-либо юридически значимым действиям. Следовательно, со всей очевидностью можно утверждать, что не являются обращениями поздравления, благодарности, рассказы о своей нелёгкой судьбе без каких-либо требований и прочие подобные послания.

Таким образом, автор определяет «обращение» как форму артикуляции интересов, выраженную в виде юридически оформленного требования гражданина или группы граждан, направленную структурам публичной власти [5]. Сам термин «обращение» носит обобщающий характер и включает предложения, заявления, жалобы и ходатайства [2, с. 25].

Обращения граждан выполняют три функции: *правозащитную, информационную и*

*коммуникационную* (партиципаторную) [6, с. 41]. Сущность первой заключается в том, что обращения как юридический институт являются одним из средств защиты прав граждан: они позволяют предупредить правонарушение, а если оно уже совершено, то устранить его последствия и восстановить нарушенное право. Вторая функция состоит в том, что обращения граждан являются ценнейшим источником сведений для государственного аппарата о проблемах граждан.

Хотя она не имеет большого значения с точки зрения интересов отдельных граждан (гражданин, направляя обращение, стремится преимущественно к тому, чтобы получить помощь в решении своих частных задач), с точки зрения государственного управления и социологической науки, информационная функция очень важна и значима. Ведь обращения направляют прежде всего те граждане, которых коснулись те или иные проблемы, потому их анализ может дать ценнейшую информацию о проблемах и трудностях, постигающих граждан [5].

Итак, для органов власти обращения граждан служат важнейшим источником информации, необходимой для принятия качественных решений, своевременного реагирования на желания и потребности общества, эффективного средства общения с населением, удовлетворения воли и интересов личности.

Через обращения граждан выявляются мнения и настроения общества, позитивные и негативные тенденции в реализации органами публичной власти их компетенции. Поэтому государство, которое имеет эффек-

тивную систему рассмотрения обращений, их анализа и учета, может оперативно реагировать на существующие желания и потребности граждан и таким образом устанавливать тесную связь с обществом [13, с. 14-15].

Наконец, третья заключается в следующем: обращения граждан могут быть средством коммуникации между государством и гражданами, служить своего рода каналом воздействия, с помощью которого граждане участвуют в процессе принятия властных решений [6, с. 41].

В юридической литературе обращение граждан в органы государственной власти рассматривается как правовой институт. Так, И. Е. Попов считает, что под институтом права необходимо понимать особый комплекс взаимосвязанных юридических норм, являющихся частью одной или нескольких отраслей права и регулирующих группу однородных общественных отношений. Следовательно, по предмету правового регулирования, затрагивающему круг общественных отношений, связанных с подачей гражданами обращений, можно выделить самостоятельный институт обращений граждан в местные органы и органы государственной власти [7, с. 91].

Наиболее полное понятие института обращений граждан в органы государственной и местной власти дает В. Г. Румянцев. По ее мнению, это самостоятельный комплексный правовой институт, регламентированный национальным и международным правозащитным законодательством, на основе которого закрепляется право человека и гражданина, их объединений

непосредственно или через представителей обращаться в устной или письменной форме, индивидуально или коллективно в государственные органы местного самоуправления в целях обеспечения реализации и защиты (восстановления) своих прав, свобод и законных интересов других лиц и участия в управлении делами государства [9, с. 2].

На основе этого Е. И. Попов [7, с. 91] приходит к выводу, что сущность института обращений граждан в органы власти заключается в комплексном характере, выражается в возможности граждан управлять государственными делами, реализовывать, использовать и защищать свои права, свободы и законные интересы, использовать в качестве каналов обратной связи с государством, его органами и организациями, а также в целях взаимопроникающей и взаимообусловленной связи с другими конституционными правами в качестве способа их реализации.

В объективном смысле данный институт представляет собой один из важнейших комплексов определенных нормативно-правовых норм, обеспечивающих реализацию конституционного права каждого на участие в управлении делами государства, выражение своего мнения, защиту и восстановление своих нарушенных прав, свобод и законных интересов.

В субъективном смысле институт обращений представляет собой совокупность определенных правомочий, составляющих его содержание. К таким правомочиям относятся [7, с. 91]:

- право на критический анализ деятельности органов власти;

- право представлять рекомендации с целью улучшения деятельности органов власти и их должностных лиц;

- право граждан инициировать своими действиями (путем подачи коллективных обращений) принятие и отмену или изменение и дополнение нормативно-правовых актов и иных решений органов власти и их должностных лиц;

- право добиваться содействия органов власти в реализации конкретных прав и свобод;

- право на обращение за защитой (восстановлением) своих нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также прав, свобод и законных интересов других лиц;

- право сообщать о ставших им известными нарушениях законности допущенных органами власти и их должностными лицами.

Итак, для установления баланса во взаимоотношениях личности и государства необходимы эффективные механизмы влияния личности на публичную власть. Граждане могут влиять на публичную власть и осуществлять контроль над ее деятельностью посредством различных прав и свобод: свободы слова, избирательного права, права на объединение. Одной из возможностей обратной связи, то есть возможности граждан воздействовать на органы власти, является *право на обращение*.

Право на обращение в ряду названных возможностей является наиболее часто реализуемым и повседневным во взаимоотношениях личности и государства. Граждане обращаются в органы публичной власти не только в связи с их участием в

политической жизни государства, но и в связи с необходимостью получения от органов власти определенного набора публичных услуг. Каждодневные обращения личности к органам публичной власти обусловлены требованиями удовлетворения объективно существующих желаний и потребностей населения [13, с. 14-15].

С исторической точки зрения, обращения граждан в органы власти – древнейший институт, существовавший почти с того времени, когда возникла сама государственно-властная система. Древнейшим известным упоминанием об особых процедурах работы с обращениями граждан является древнеегипетская «инструкция везиру» (приблизительно XIV в. до н.э.) [14, с. 6].

Родиной конституционного права на обращение в органы публичной власти 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 [15, с. 39].

Провозглашенное в ходе английской революции XVII в. право петиции не могло не быть воспринято законодательством Великой французской революции XVIII в. Конституция Франции от 3 сентября 1791 г. наделила каждого в качестве права естественного и гражданского «свободой обращаться к установленным органам власти с петициями, подписанными отдельными гражданами» [15, с. 98].



Соответственно, в своей истории право граждан на обращения прошло длительный путь развития и сформировалось в развитых странах мира в один из основополагающих элементов правового статуса человека и гражданина.

На сегодняшний момент право на обращение в органы публичной власти закреплено в Конституциях разных странах мира (ФРГ, Япония, Швейцария, Румыния, Молдова, Италия и др.). Именно осознание значимости данного права граждан привело к закреплению его в национальном законодательстве различных государств, а также в международных и региональных документах.

Важнейшими международными документами, так или иначе закрепляющими право на обращение в органы публичной власти, являются *Всеобщая декларация прав человека* 1948 г., *Международный пакт о гражданских и политических правах* и *Международный пакт о экономических, социальных и культурных правах* от 16 декабря 1966 г. [8, с. 13-15]

В юридической литературе, право на обращение определено как неотъемлемое право каждого непосредственно обращаться, устно или письменно, индивидуально или коллективно, в органы публичной власти в целях защиты и реализации своих прав, свобод и законных интересов. Из этого определения вытекают следующие признаки права на обращение [11, с. 161]:

- данное право носит неотъемлемый характер;
- оно является правом каждого;
- реализуется путем подачи устного или письменного об-

ращения в органы публичной власти;

- предполагает как индивидуальную, так и коллективную реализации;

- используется в целях защиты и реализации человеком и гражданином своих прав, свобод и законных интересов.

Из данного определения вытекает и то, что право на обращение в органы публичной власти, с одной стороны, выступает средством защиты за нарушенные права, свободы и законные интересы, а с другой – способом реализации других прав (например, права на свободное выражение своего мнения, права на доступ к информации, а также права на участие в управлении делами государства). Поэтому право общаться в органы публичной власти является атрибутивным свойством свободной личности [10, с. 106].

Говоря о сущности права на обращение в органы публичной власти, М. В. Скрябина подчеркивает, что данное право предназначено, с одной стороны, для защиты прав, свобод и законных интересов каждого от незаконных действий органов публичной власти (и поэтому является одним из способов самозащиты), с другой, является одним из способов выражения свободы мнения. Кроме того, право на обращение представляет собой инструмент непосредственной демократии, т.к. до государства доходит воля народа в форме как отдельных, так и коллективных обращений, где отражены интересы, мнения и требования народа [11, с. 161].

С этой точки зрения, право граждан на обращения в органы государственной власти и местного самоуправления можно

рассматривать как составную часть народовластия, содержанием которой является непосредственное выражение гражданами и их объединениями своей воли в различного рода посланиях, направляемых в эти органы.

Данное право обеспечивает включение граждан в сферу принятия и осуществления государственных решений, в сферу политики, что полностью соответствует международным стандартам: ст. 25 *Международного пакта о гражданских и политических правах* провозгласила право каждого гражданина «принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и посредством свободно выбранных представителей».

Значение этого права состоит в возможности для граждан продолжать воздействие на сформированные ими государственные органы и органы местного самоуправления. Тем самым обеспечивается обратная связь власти и граждан, возможность для власти оперативно реагировать на экономические, социальные, политические потребности общественных объединений, коллективов и отдельных граждан.

Содержание обращений может касаться проблем как общегосударственных, так и местного самоуправления, интересов как личных, так и групповых.

На сегодняшний момент, право на обращение стало важным конституционно-правовым средством защиты прав и свобод граждан, одной из организационно-правовых гарантий их охраны. Это право включает в себя два аспекта. Во-первых, обращения граждан представляют собой форму

участия граждан в решении государственных и общественных дел, возможность активного влияния гражданина на деятельность государственных органов и органов местного самоуправления. В этом смысле обращение должно носить массовый характер (коллективное обращение, заявление), затрагивать местные проблемы. Во-вторых, это способ восстановления нарушенного права посредством жалоб, заявлений и ходатайств, т.е. механизм исполнения социальных обязанностей публичной власти [12, с. 123; 4, с. 285].

Исходя из вышесказанного подчеркнем, что прикладное, насущное значение права на обращение требует его должного правового регулирования, эффективных процедур рассмотрения обращений и разрешения проблем, с которыми гражданин обращается в государственный орган.

## Литература:

1. Баглай М. В. Права и свободы человека и гражданина // Баглай М. В., Габричидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. Москва, 1996.
2. Бобыльских Е.В. Право граждан на индивидуальные и коллективные обращения // Теория и практика общественного развития, 2006, Т. 1, № 4.
3. Вялова Л.М. Порядок работы с обращениями граждан. М.: МЦФЭР, 2004.
4. Курманов Э. Р. Право граждан на обращение как форма реализации права на участие в местном самоуправлении // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право, 2006, Т. 2, № 3.
5. Подъячев К. В. Отражение реальных проблем населения в обращениях граждан в органы власти. Доклад представлен на круглом столе ВСК №22 «Местные сообщества и местная власть: типы взаимодействий, способы принятия решений, достигаемые результаты» [http://www.isras.ru/publications\\_bank/1227707195.pdf](http://www.isras.ru/publications_bank/1227707195.pdf).
6. Подъячев К. Правовое регулирование работы с обращениями граждан в контексте трансформациями политического режима в России (сравнительный анализ) // Власть. 2010. № 1.
7. Попов И. Е. Институт права граждан на обращения в органы власти: проблемы понятия и принципиальные особенности. // Вестник ЮУрГУ, 2009, №6.
8. Права человека: Сборник международных документов. Составитель Г. М. Мелков. М., 1998. с. 13–15
9. Румянцева В. Г. Институт обращений граждан в органы государственной власти и местной власти: понятие, сущность, содержание. // История государства и права, 2008, №14.
10. Скрыбина М. В. Международные стандарты реализации права граждан на обращение в органы публичной власти // Известия российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена, 2007, Т. 9, № 29.
11. Скрыбина М. В. Понятие и сущность права на обращение в органы публичной власти в Российской Федерации. // Вестник Санкт-Петербургского Университета МВД России, 2006, №4 (32).
12. Третьяков И. А. Классификация субъектов права граждан на обращения. // Философия права, 2010, № 2.
13. Третьяков И. А. Место конституционного права на обращения в системе основных прав и свобод человека и гражданина. // Юристы - Правоведь, 2010, № 2.
14. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). Сост. В.А. Томсинов. М.: Зерцало, 2001.
15. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран: в 2-х томах. Т. 2. Современное государство и право / Отв. ред. Н. А. Крашенинникова. М., 2003.