

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА, ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО

Н.И. Леонова*

Правовая культура и эволюция конституционного права граждан РФ на обращение в государственные органы

К подавляющему большинству проблем построения правового государства и гражданского общества вопросы формирования правовой культуры имеют самое прямое отношение. Это вопросы характера и готовности как личности, так и государства к регулированию их взаимоотношений.

Во взаимоотношениях личности и государства в силу ряда причин государство всегда является более сильной стороной. Во-первых, только государство обладает всей полнотой власти и располагает всеми ее формами. «Государство, действующее посредством органов, располагает властной компетенцией и специальным аппаратом принуждения для эффективного воплощения своей воли. ...Государство имеет достаточные материальные ресурсы для реализации властных предписаний». Во-вторых, «государство, ограничивая личность в ее правах и свободах, может руководствоваться принципом особой значимости публичного интереса, который, в отличие от частного призван, с одной стороны, обеспечивать устойчивость общества и государства как условие их существования, с другой — гарантировать удовлетворение частных интересов в их единичном и концентрированном («усредненном») выражении»¹.

Государственная власть в конечном результате есть не господство лиц, облеченных властью, а служение этих лиц на пользу общего блага. Для человека в современном обществе еще не достаточно того, что власть необходима, полезна и целесообразна. Только если власть способствует тому, что должно быть, если она ведет к господству идеи права, признает за личностью неотъемлемые, не нарушаемые и неприкосновенные права — только тогда мы можем оправдать ее существование, только тогда мы можем признать ее правомерной.

Представляя народ в его целом, являясь всепоглощающей его организацией², государственная власть вместе с тем может заслонить собой народ. Эта угроза заключается в том, что, становясь на место народа, государственная власть начинает рассматривать себя как самоцель и превращать народ в подчиненное себе средство. Наиболее ярко это проявляется в нашей стране, где государственная власть, признавая себя не только самоцелью, но и единственно возможной целью в общественном существовании людей, стремится превратить народные массы в послушное орудие для осуществления своих задач. «Центральная власть..., — пишет

* Старший преподаватель кафедры правовых дисциплин Поволжского кооперативного института.

1 Васильева С.В. Право граждан и организаций на обращение: нормативная модель и практика реализации // Законодательство и экономика. 2005. № 5.

2 См.: Нерсесянц В.С. Теория права и государства. М., 2001. С. 30.

А.С. Хоцей, — вынуждена смотреть на дело по государственному, то есть заботиться об интересах выживания не только себя, любимой, но попутно по необходимости и всего управляемого ею общества... Именно центру волею судеб приходится проводить в стране буржуазные реформы»³.

Однако с принятием в 1993 г. новой Конституции РФ⁴ мы наблюдаем процессы, где полное поглощение индивидуума государством просто невозможно. Так, ст.ст. 33, 52 и 53 Конституции РФ устанавливают право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, в том числе жалобы на решения и действия (бездействие) названных органов⁵.

Для России идея законодательного закрепления права на обращение не нова. Она насчитывает многолетнюю историю. Так, первая попытка юридического регулирования порядка подачи и рассмотрения челобитных впервые предпринимается в XV в. в Судебнике 1497 г., где прямо указано, что «каков жалобник к боярину приидет, и ему жалобников от себе не отсылати, а давати всемъ жалобником управа в всемъ, которымъ пригоже. А которого жалобника а непригоже управити, и то сказати великому князю, или к тому его послати, которому которые люди приказаны ведати»⁶. Таким образом, в Московском государстве Ивана Великого не только закреплялась возможность подачи обращений-челобитных, но и устанавливались определённый порядок их прохождения и рассмотрения («к государю — только через бояр») и обязанность должностных лиц — «бояр» обязательно рассматривать поданные жалобы по существу. Кроме того, существовали специальные должностные лица, «которым люди приказаны ведати», т.е. было понятие распределения обращений по компетенции.

Несколько иначе регламентируется процедура прохождения обращения в Судебнике 1550 г. В п. 7 данного документа, помимо всего прочего, даётся строгое предписание должностным лицам решать дело по существу, даже если это потребует вмешательства самого государя. Одновременно там устанавливается и ответственность за ложные, не соответствующие действительности жалобы и наветы — битьё кнутом и тюремное заключение⁷.

В Соборном уложении 1649 г. право на обращение регламентируется уже более детально. Например, в главе 10 содержится ряд статей (13–17), регламентирующих отдельные вопросы рассмотрения челобитий и ответственности недобросовестных жалобщиков. Этим же и иным частным вопросам, связанным с процедурными вопросами подачи и рассмотрения жалоб, посвящены и другие статьи Соборного уложения⁸.

Как показывают исследования⁹, большинство челобитных содержали частные жалобы на произвол и самоуправство государственных чиновников и

³ Хоцей А.С. Теория общества. Т. 3. Книга вторая. Казань, 2002. С. 600.

⁴ Конституция Российской Федерации (принята на всенарод. голосовании 12 дек. 1993 г.).

⁵ См.: Васильева С.В. Указ. соч.

⁶ Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. М., 1985. Т. 2. С. 54.

⁷ Там же. С. 61.

⁸ Там же. С. 83–257.

⁹ См., напр.: Румянцев А.В. Особенности внесудебного порядка регламентации конституционного права граждан на обращения в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 18.

представителей правящего класса. Тем не менее, как утверждает Н.А. Воскресенский, некоторые из них легли в основу нормативных актов, издаваемых в период расцвета абсолютизма. Среди источников петровской Табели о рангах в первую очередь – русская практика, потом челобитные, и лишь на третьем месте находится, по его мнению, иностранное законодательство¹⁰.

Эта традиция сохранилась и в последующих нормативных актах. Так, 14 июня 1763 г. Екатерина II подписывает Манифест о порядке рассмотрения жалоб и просьб на высочайшее имя. Этим манифестом статс-секретари Кабинета императрицы обязывались принимать от частных лиц жалобы по поводу действий административных органов и специальные обращения «в собственные руки». Дела, подлежащие судебному разбирательству, статс-секретарями не разбирались, их возвращали просителям с обязательством передачи дела в суд. На рассмотрение императрицы поступали лишь те прошения, которые по своему содержанию требовали исключительно её решения.

Таким образом, с одной стороны, принципиальное значение Манифеста от 14 июня 1763 г. состоит в том, что он, во-первых, был первым актом, установившим порядок разбирательства обращений по существу. Во-вторых, в нем был определен порядок работы с обращениями не только статс-секретарей, но всего государственного аппарата. В-третьих, он впервые разделил административное и судебное производство по обращениям в государственные органы¹¹. Но, с другой стороны, в данном документе не был преодолен сословно-представительный характер Российской империи периода абсолютизма. Объём правомочий лиц, выступающих с обращениями в государственные органы, был различным и зависел от сословной их принадлежности. Самым большим объёмом полномочий в этой сфере в соответствии с Жалованной грамотой дворянству от 21 апреля 1785 г. обладали собрания дворянства¹².

В 1810 г. М.М. Сперанский разработал Манифест «Об образовании Государственного совета», в соответствии с которым в составе Государственного совета создавалось специальное подразделение, возглавляемое одним из членов Совета – Комиссия прошений. Комиссия принимала обращения на высочайшее имя. К компетенции комиссии относились три вида обращений: жалобы, прошения наград и милостей, проекты¹³.

Конечно, Манифест «Об образовании Государственного совета» заслуживает высокой оценки с точки зрения законодательной техники: им установлен достаточно эффективный и объективный порядок административного производства по обращениям, направленным на имя Российского императора. Тем не менее, он не устранил главного дефекта этого производства – его сословного характера, потому как обращаться на имя императора могли только дворянские собрания. Для всех же остальных категорий населения вплоть до февраля 1905 г. сохранялся прежний порядок обращений, ограниченный должностным лицом вышестоящей администрации.

Период революционных событий 1905–1907 гг. можно считать началом конституционных преобразований России. Так, 18 февраля 1905 г. Нико-

¹⁰ См.: Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I. Л., 1942. Т. II. С. 140.

¹¹ См.: Омельченко О.А. «Законная монархия» Екатерины II. М., 1993. С. 315–316.

¹² См.: Российское законодательство X–XX веков. М., 1987. Т. 5. С. 34.

¹³ См.: Плавильщиков А.А. Рассуждение о прошениях и жалобах, подаваемых в правительственные и судебные места и к тем лицам, кои по законам принимать оныя должны. СПб., 1811.

лай II подписал Именной высочайший Указ Правительствующему Сенату, которым он «признал за благо облегчить всем Нашим верноподданным, радеющим об общей пользе и нуждах государственных, возможность непосредственно быть Нами услышанными» и возлагал на Совет министров рассмотрение и обсуждение петиций, поступающих на Высочайшее Имя¹⁴.

Данный Указ разрушал прежнюю сословную систему подачи петиций и предоставлял это право всем без исключения подданным Российской империи. Правда, то обстоятельство, что подлежали рассмотрению обращения «по вопросам, касающимся усовершенствования государственного благоустройства и улучшения народного благосостояния» может рассматриваться как ограничение права петиций по содержанию. Однако сам факт возможности подачи данных предложений «частными лицами и учреждениями всех видов» является прогрессивным явлением, свидетельством начала в России буржуазно-демократических преобразований. Вместе с тем, право на обращения ещё не стало конституционным правом, так как в тексте Основных государственных законов, утверждённых императором 22 апреля 1906 г., это право не было закреплено.

После Февральской буржуазной революции изменений в правовом регулировании института обращений не произошло. Напротив, после Октябрьской революции 1917 г. действие всех актов «старого режима» было прекращено. На их место пришли новые нормативные акты, вырабатываемые советской властью. Так, первым актом, относящимся к институту обращений, было постановление VI Всероссийского съезда Советов от 8 ноября 1918 г. «О точном соблюдении законов», в соответствии с которым устанавливалась обязанность всех должностных лиц и учреждений Советского государства принимать обращения от «любого гражданина Республики, желающего обжаловать их действия, волокиту или чинимые ему в его законных притязаниях затруднения»¹⁵. В Декрете СНК РСФСР от 30 декабря 1919 г. «Об устранении волокиты» устанавливался порядок подачи обращений и прописывалась процедура их рассмотрения. Положения этого декрета легли в основу постановления ВЦИК от 30 июня 1921 г. «О порядке подачи жалоб и заявлений», где было установлено, что приём обращений граждан кроме Центрального бюро жалоб Рабоче-крестьянской инспекции ведёт и непосредственно особый отдел Президиума ВЦИК. 14 декабря 1935 г. вышло Постановление ЦИК СССР «О положении дел с разбором жалоб трудящихся», в котором впервые были подробно прописаны правила работы с жалобами граждан, до того определявшиеся ведомствами самостоятельно¹⁶.

Значительным шагом вперед стал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», прямо закрепивший такие виды обращений, как заявление и предложение¹⁷.

¹⁴ Собрание Узаконений. 1905. № 30. Ст. 245.

¹⁵ См.: Миронов М.А. Власть и народ: обратная связь. М., 1999. С. 22.

¹⁶ См. подр.: Румянцев А.В. Особенности внесудебного порядка регламентации конституционного права граждан на обращения в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007 (Ч. 1. Гл. 1).

¹⁷ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Ведомости ВС СССР. 1968. № 17. Ст. 144.

Впервые в основном законе это право было закреплено в Конституции СССР 1977 г.¹⁸, а также в Конституции РСФСР 1978 г.¹⁹, что явилось важным шагом в развитии данного института.

Таким образом, пройдя путь от челобитной до первых конституционных закреплений, институт обращений граждан в России является важным средством «осуществления и охраны прав личности, укрепления связи органов государственной власти и местного самоуправления с населением»²⁰. Это – одна из форм участия граждан в управлении, в решении государственных и общественных дел, инструмент охраны прав граждан, гарантия их защиты, способ восстановления нарушенного права, источник информации для органов и должностных лиц²¹. В данном смысле обращение граждан есть неотъемлемая составная часть системы представительной демократии²². Как отмечал Президент России В.В. Путин, «мы исходим из того, что иметь в стране развитые демократические процедуры не просто необходимо, но и экономически выгодно. Быть с обществом в ответственном диалоге – политически целесообразно. И поэтому современный российский чиновник обязан учиться разговаривать с обществом не на командном жаргоне, а на современном языке сотрудничества, языке общественной заинтересованности, диалога и реальной демократии. Это наша базовая позиция, и мы будем ей строго следовать»²³.

Таким образом, с одной стороны, нет сомнений в том, что право обращения граждан – неотъемлемый атрибут демократии. Однако, с другой стороны, проблема заключается в том, что для успешной реализации гражданином своего конституционного права необходим действенный механизм по рассмотрению таких обращений и реагированию на них. В противном случае конституционная норма превращается в простую декларацию, пустой лозунг.

До 2 мая 2006 г. рассмотрение обращений граждан регулировалось Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»²⁴ и Законом СССР от 26 июня 1968 г. № 2830-VII «Об утвер-

¹⁸ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (в ред. от 26 дек. 1990 г.).

¹⁹ Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России (в ред. от 10 дек. 1992 г.).

²⁰ См.: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев. М., 2003. С. 80–81.

²¹ См.: *Хаманева Н.Ю.* Конституционное право граждан на подачу обращений (проблемы законодательного регулирования) // Государство и право. 1996. № 11. С. 10.

²² См.: *Алистратов Ю.Н.* Право граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления в условиях становления демократического правового государства в России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 3.

²³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 2005 г. 25 апр. // www.kremlin.ru.

²⁴ Указ Президиума ВС СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (в ред. от 4 марта 1980 г. № 1662-X, с изм. от 2 февр. 1988 г.).

ждении Указа Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»²⁵.

Но с момента принятия данных нормативных актов прошел достаточно большой период времени: изменились социально-политические условия в стране, да и само отношение к институту права обращения граждан стало иным. Все это указывало на назревшую необходимость принятия нового нормативного акта. Поэтому, на сегодняшний день в Российской Федерации отношения, связанные с реализацией гражданином РФ закрепленного за ним Конституцией РФ права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, регулируются новым Федеральным законом РФ от 2 мая 2006 г. № 59 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон № 59)²⁶.

Как справедливо отмечается в литературе, спецификой правоотношений, являющихся предметом правового регулирования норм Закона № 59, выступает их двойственная природа: во-первых, обращения граждан – это реализация их права, предоставленного Конституцией РФ, то есть попадают в сферу действия норм конституционного права; во-вторых, вопросы приема и рассмотрения обращений граждан лежат в сфере административно-правового регулирования (А.Б. Смушкин). Поэтому к источникам регулирования отношений в сфере рассмотрения обращений граждан относятся: Конституция Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации²⁷, федеральные конституционные законы²⁸, естественно, сам Закон № 59 и иные федеральные законы²⁹. Все они составляют правовое поле обращения граждан.

Казалось бы, широта законодательно оформленного правового поля должна бы исключить противоречия в данной области прав граждан. Но, к сожалению, в настоящее время существуют факты бездействия должностного лица на обращение граждан. Представляется, что в основе подобного отношения к гражданам – незрелость, а порой и некоторая фиктивность демократии. Кризис проявляется в фактическом несоответствии между результатами политической деятельности субъектов государственной власти и объективными интересами личности, т.е. несоответствии между общим и частным интересами, а также в негативном отношении личности к государственной власти, к способам и формам, в которых

²⁵ ВВС СССР. 1968. № 27. Ст. 237.

²⁶ Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

²⁷ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. от 21 сент. 1970 г., 20 дек. 1971 г., 1 янв., 6 нояб. 1990 г., 11 мая 1994 г.) ETS № 005 и др.

²⁸ Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (с изм. от 16 окт. 2006 г.) и др.

²⁹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации; Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации; Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (с изм. от 14 дек. 1995 г.); Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (с посл. изм. от 24 июля 2007 г.) и др.

обеспечивается удовлетворение ее интересов, к собственной политической деятельности, в отрицательных чувствах, ощущениях, возникающих из осознания невозможности, неспособности преодолеть препятствия на пути проявления собственных выбора или воли.

Разрешение такой ситуации видится в двух направлениях. С одной стороны, «процесс развития субъективных прав заключается в активных действиях граждан по охране и защите своих прав и таким образом способствующих укреплению законности»³⁰. Именно отдельный человек, представляющийся с первого взгляда ничтожной величиной по сравнению с государственной властью, оказывается наиболее сильным для нее противником. Это верно в силу того, что отдельный человек является единственным вполне реальным основанием всякой общественной и государственной жизни³¹. Причем, конечно, не всякий человек способен противопоставлять себя государству, а только тот, который является личностью в полном смысле этого термина³². Такие люди способны реально влиять на государство и власть.

Граждане России должны делать шаги навстречу к взаимодействию с государственной властью, проявлять больший интерес к политическим процессам, идущим в обществе, более активно участвовать в обсуждении государственных решений и действий государственных органов и их служащих и т.д.³³ В этом направлении в России уже были приняты определенные законодательные решения. Так, для обеспечения взаимодействия народа и государственной власти в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, по инициативе Президента России В.В. Путина была создана Общественная палата³⁴.

Закон об общественной палате устанавливает формы обеспечения согласования общественно значимых интересов населения и органов государственной власти федерального и регионального уровней. Формы взаимодействия органов исполнительной власти и граждан дифференцируются в зависимости от целей вовлечения в механизм управления³⁵.

Но, с другой стороны, в правовом государстве, по самому его определению, необходимо правовое решение любого вопроса. «Назревшие и развивающиеся противоречия в обществе и государстве, дисбаланс публичных и частных интересов, по всей видимости, являются одной из причин

³⁰ Ямпольская Н.А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях // Вопросы советского государственного права. М., 1959. С. 62.

³¹ См.: Кистяковский Б.А. Философия и социология права / Сост., примеч., указ. В.В. Сапова. СПб., 1999. С. 283.

³² Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. 6-е изд., перераб. и доп. М., 1991. С. 222–223.

³³ См.: Злобина Е.А., Беляев А.А. Комментарий к Федеральному закону от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». М., 2007. С. 9.

³⁴ Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (с изм. от 27 дек. 2005 г.) // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

³⁵ См.: Злобина Е.А., Беляев А.А. Указ. соч. С. 9.

неэффективности законодательства об обратной связи, в том числе о возможности личности воздействовать на власть путем права на обращение. Запутанность, усложненность и пробельность правового массива усугубляется слабой реализацией норм, что неизбежно приводит к неоправданному чрезмерному административному усмотрению и усилению неформальных явлений в государственном управлении»³⁶.

В заключение можно сделать вывод о необходимости сочетания гражданских инициатив с правовым обеспечением. На наш взгляд, это можно осуществить посредством стройной концепции «Реализации конституционного права граждан на обращение». Только концептуальное решение (от лат. *conceptio* – понимание, система)³⁷ как определённый способ понимания, трактовки какого-либо предмета, явления, процесса, основная точка зрения на предмет и др., руководящая идея для их систематического освещения, способно, интегрировав нормативные правовые акты в данной области, синтезировать их в реализацию права граждан на обращение.

³⁶ См.: *Васильева С.В.* Указ. соч.

³⁷ См.: *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. М., 2006. Т. 2. С. 154.