

М. В. Скрябина

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН
НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

*Работа представлена кафедрой конституционного права
Санкт-Петербургского университета МВД России.*

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Ю. В. Ячменев

В статье обосновывается тезис об отнесении данного права к одному из международно-правовых стандартов в области прав человека.

The article considers the right to complain as one of the international standards in the sphere of human rights.

В процессе формирования демократического правового государства Россия должна ориентироваться на универсальные и региональные стандарты в сфере прав человека, которые устанавливают «планку, ниже которой государство не может опуститься»¹.

В правовой литературе нет единства мнений относительно понятия «международные стандарты прав человека». О. И. Тиунов пишет, что под международными стандартами в области прав человека следует понимать «правила, выраженные в виде общепризнанных принципов и норм международного права в сфере прав человека»². Ю. М. Колосов и В. И. Кузнецов определяют понятие международных стандартов в области прав человека как «международно-правовые обязательства, развивающие и конкретизирующие принцип уважения прав человека»³. И. И. Лукашук считает, что «международные стандарты в области прав человека – это общепризнанные нормы, закрепляющие основные и производные права человека, отражающие исторически достигнутый уровень цивилизованности общества на международном и внутригосударственном уровне»⁴.

Международные стандарты реализации права на обращения в органы публичной власти⁵, в свою очередь, являются структурным элементом международных стандартов в области прав человека. Сам по себе термин «стандарт» означает «типовой вид, образец, которому должно удовлетворять что-нибудь по своим признакам, свойствам, качествам»⁶. Следовательно, под международными стандартами реализации права на обращения в органы публичной власти следует понимать совокупность требований, предъявляемых международным сообществом к внутреннему законодательству страны, регулирующему право на обращение в органы публичной власти. **Право на обращение – это неотъемлемое право каж-**

дого непосредственно обращаться, устно или письменно, индивидуально или коллективно в органы публичной власти, в целях защиты и реализации своих прав, свобод и законных интересов. Из данного определения вытекает, 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 обращаться в органы публичной власти является атрибутивным свойством свободной личности.

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.

Родinou 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 незаконным⁷.

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»⁸.

Первая из десяти поправок, принятых к Конституции США 1787 г., устанавливает

«...право обращаться к Правительству с петициями об удовлетворении жалоб». Зарождение института народной законодательной инициативы в праве США связано с принятием в 1715 г. закона штата Массачусетс, закрепившего право народной правотворческой инициативы на местном уровне. В 1898 г. подобная по содержанию поправка была внесена в Конституцию штата Дакота. В настоящее время институт народной правотворческой инициативы на региональном уровне закреплен Конституциями 24 штатов США⁹.

Сегодня право на обращение в органы публичной власти закреплено в Конституциях разных странах мира (ФРГ, Япония, Швейцария, Румыния, 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.¹¹ Всеобщая декларация прав человека закрепляет за каждым человеком «равное право на защиту» (ст. 7), а также «право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами» (ст. 8), ст. 19 провозглашает, что «каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их». Эти положения Всеобщей декларации дублируются и в ряде статей Международного пакта «О гражданских и политических правах» 1966 г.¹¹ Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах (он вступил в силу для России 1 января 1992 г.) предусматривает механизм защиты индивидуальных прав. Российские граждане получили возможность подавать индивидуаль-

ные сообщения (жалобы) в Комитет по правам человека. Комитет по правам человека начал свою работу в 1977 г., а для России – в 1992 г., теперь же он преобразован в Совет по правам человека, который выполняет те же функции (Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 3 апреля 2006 г. № 60/251)¹². Решения Совета носят рекомендательный, а не обязательный для государства характер. Тем не менее подавляющее большинство решений Комитета государствами выполняется¹³.

Наряду со сложившейся системой универсального сотрудничества в области прав человека в рамках ООН такая деятельность осуществляется и на основе региональных соглашений, которые также содержат механизмы рассмотрения индивидуальных жалоб.

Главным документом, который лежит в основе всей европейской системы защиты прав человека, является Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (далее Конвенция). Она была принята в 1950 г. и вступила в силу в 1953 г., для России – в 1998 г. Конвенция ставила перед собой цель установить минимальные стандарты, но с тем, чтобы добиться их **реального соблюдения и создать механизмы, которые являются очень важными для защиты прав человека**¹⁴.

Право на обращение получило в Конвенции закрепление в качестве только процессуальной нормы (ст. 34), т. е. предусматривающей в случае нарушения провозглашенных в Конвенции материальных норм (т. е. норм, предоставляющих определенные права и свободы, в том числе права на свободу выражения мнения (ст. 10) и права на эффективные средства правовой защиты (ст. 13)), возможность и порядок обращения за их защитой в специально созданный орган – Европейский Суд по правам человека¹⁵.

Однако не каждая жалоба, поданная в Европейский Суд по правам человека, будет рассмотрена, для этого необходимо соблюсти ряд существенных условий, закреп-

ленных в ст. 35 Конвенции: 1) предметом жалобы могут быть только права, гарантируемые Конвенцией о защите прав человека и основных свобод и Протоколами к ней. Предметом жалоб, направляемых в Суд, должны быть события, за которые несет ответственность публичная власть (органы законодательной, исполнительной, судебной власти и пр.) Российской Федерации. Суд не принимает к рассмотрению жалобы, направленные против частных лиц или организаций; 2) суд рассматривает петиции (обращения), направленные в его адрес, от любого лица, неправительственной организации или других лиц; 3) жалоба должна быть подана не позднее шести месяцев со дня окончательного рассмотрения вопроса компетентным государственным органом; 4) рассматриваются только те нарушения Конвенции, которые произошли после ее ратификации государством — ответчиком по делу; 5) для признания жалобы приемлемой к рассмотрению в Европейском Суде обратившийся с нею должен исчерпать все внутригосударственные средства правовой защиты¹⁶.

Решения суда обязательны для государств-участников, и за их осуществлением наблюдает Комитет Министров Совета Европы. Кроме того, Кабинет Министров следит не только за исполнением решений Суда, но и старается устранить причины, вызвавшие нарушения, т. е. стимулирует изменение практики.

Таким образом, механизм, созданный в виде Суда и Комитета Министров, — это по существу наднациональная судебная власть, которая применяет право.

Необходимой деятельностью нашего государства по приведению в соответствие с международными и европейскими стандартами права на обращения в органы публичной власти должно стать закрепление в Конституции РФ или отдельном Федераль-

ном Законе, во-первых, возможности использования права на обращения в органы публичной власти каждым человеком, независимо от гражданства; во-вторых, закрепление только за гражданами РФ права обращаться в высшие органы законодательной власти с требованием принятия, отмены или изменения законов, т. е. права народной законодательной инициативы. Однако на сегодняшний день российское общество не готово в полной мере реализовать право народной правотворческой инициативы на федеральном уровне. Уровень правосознания граждан не достаточно высок, это может привести к злоупотреблению данным правом, поэтому представляется возможным первоначально закрепить право народной инициативы на региональном уровне (т. е. на уровне субъектов РФ) и уже затем после анализа подобного опыта экстраполировать его на федеральный уровень.

Таким образом, можно сделать вывод, что, несмотря на отсутствие прямого закрепления в международных документах права на обращение в органы публичной власти, в качестве материального права оно вытекает из анализа других основных прав и свобод человека, таких как право на защиту и свободное выражения своего мнения, кроме того, оно закреплено в виде процессуального права обращаться за защитой нарушенных прав в компетентные органы (Совет по правам человека при Генеральной Ассамблее ООН, а также в Европейский Суд по правам человека Совета Европы). Следовательно, указанный анализ международных и региональных нормативно-правовых актов подтверждает необходимость признания права на обращения в органы публичной власти самостоятельным элементом международных и европейских стандартов в области основных прав и свобод человека и гражданина.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Права человека / Отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 1999. С. 134.

² *Тиунов О. И.* Международное гуманитарное право. М., 1999. С. 175.

³ Международное право / Под ред. Ю. М. Колосова, В. И. Кузнецова. М., 2000. С. 16.

⁴ *Лукашук И. И.* Международное право. Общая часть. М., 2005. С. 261.

⁵ Под органами публичной власти в данной статье подразумеваются государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица этих органов, а также международные органы, правомочные принимать обращения граждан.

⁶ *Ожегов С. И.* Словарь русского языка / Под. ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1988. С. 622.

⁷ 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. С. 39.

⁸ Там же. С. 98.

⁹ *Зиммерман Дж.* Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. 1991. № 5. С. 52–53.

¹⁰ *Горикова С. А.* Указ. соч. С. 13.

¹¹ Права человека: Сб. международных документов / Сост. Г. М. Мелков. М., 1998. С. 13–15.

¹² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 3 апреля 2006 г. № 60/251 Совет по правам человека // Московский журнал международного права. 2006. № 3. С. 24–32.

¹³ Права человека и процессы глобализации современного мира / Отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 2005. С. 307–309.

¹⁴ По материалам www.terralegis.org. Автор: Гендзехадзе Е. Б. (сотрудник аппарата Конституционного Суда РФ). Европейская система защиты прав человека. 22 марта 2000 г.

¹⁵ *Сальвиа М.* Европейская конвенция по правам человека / Отв. ред. А. И. Ковлер; Пер. с итальянского И. В. Соболевой. СПб., 2004. С. 103.

¹⁶ Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. М., 2000. Т. I. С. XI.