

ПРАВО ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

ГАЙСЕНКО Ольга Анатольевна

магистрант, кафедра конституционного и международного права
ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет»
г. Екатеринбург, Россия

Право граждан на обращение одно из самых древних, однако нормативное закрепление получило относительно недавно. В статье приводятся первые упоминания права на обращения. Анализируется практика закрепления права на обращение в современных конституциях и международных актах. Отдельно исследуется становление конституционного права на обращение в России: появление в Конституции РФ и принятие специализированного закона, а также поправок к нему (в том числе поправок 2023 года).

Ключевые слова: право на обращение, заявитель, конституционное право, закон об обращениях, гражданин, адресат.

Начать следует с того, что обращения граждан к представителям власти как фактическая действительность неизбежно появились вместе с государством. Возникло расслоение на управляемых и управляющих и для коммуникации между ними неизбежно возник институт обращений. Вместе с тем это общение вряд ли имело какие-либо правовые рамки, хотя с течением времени скорее всего «обрастало» обрядами и традициями, связанными с подачей обращения. Вместе с тем эти традиции скорее отражали общие этикетные правила при общении нижестоящего с вышестоящим и естественно не фиксировались в первых правовых источниках.

Считается, что правовое регулирование обращений граждан впервые оформилось в Великобритании – стране прародительнице современного парламентаризма. «Неограниченное право подданных обращаться с ходатайствами к королю» было установлено Биллем о правах 1689 года. При этом дополнительно подчеркивалось, что «всякое задержание и преследование за такое ходатайство» являлось недопустимым. В последующем это право нашло отражение в Конституции Франции 1791 года предоставившей право «свободно обращаться к установленным органам власти с петициями, подписанными отдельными гражданами».

Сегодня право на обращение можно встретить во многих конституциях различных стран (ФРГ, Италия, Швейцария, Румыния, Япония и др.). Однако, как это ни удивительно, далеко не во всех. Как отмечается в диссертационном исследовании А.В. Савоськина, лишь около трети конституций мира содержат упоминания о праве граждан на обращение, и еще меньшее количество конституций – детализацию этого права [5, с. 188].

Можно говорить о косвенном закреплении этого права в международных актах, однако, универсальное и общепризнанное право индивида на обращение в международном праве отсутствует. Причин тому несколько, но основная, как кажется, заключается в том, что юридическая категория «право на обращение» является прежде всего гарантией соблюдения других прав, и в международных актах она как бы растворяется в конкретных способах защиты. Так, при анализе Всеобщей декларации прав человека можно выделить лишь универсальное право каждого на защиту (ст. 7) и корреспондирующую ему гарантию эффективного восстановления в правах компетентными национальными судами (ст. 8). Безусловно, и ст. 7 и ст. 8 Всеобщей декларации прав человека предполагают подачу гражданином обращения, однако обращения в этом случае лишь составная часть названных прав, тогда как в качестве самостоятельного субъективного права на обращение не закрепляется.

Относительно невысокая популярность нормативного закрепления права на обращения в международных актах и зарубежных конституциях может иметь разные причины. Одна из таких причин кроется в особенностях зарубежной терминологии. Категория «обращение» является обобщенной и охватывает значительный перечень видов: предложение, заявление, жалоба, ходатайство, письмо, петиция, наказ, запрос и т.д., направляемых в самые различные органы публичной власти, а в отдельных случаях и частным организациям. В зарубежном законодательстве такой термин как обращение практически не встречается, вместо него активно используется термин «петиция», непривычный для российской правовой науки. Часто речь идет не об обращениях в целом, а об отдельных их видах.

Наиболее привычным для отечественной юриспруденции является термин «обращение гражданина». Его выделение было необходимо не только для обозначения особого субъектного состава возникающего правоотношения (одним из участников которого обязательно является гражданина либо объединение граждан), но и было необходимо для отграничения обращений граждан от иных толкований термина обращение, а также для обособления при осуществлении законодательного регулирования.

В Российской Федерации право на обращение оказалось конституируемым, то есть закреплённым в Основном законе страны только в 1993 году, а именно в его ст. 33. При этом очень долгое время конкретное содержание этого права определялось исключительно конституционной формулировкой, поскольку соответствующий федеральный закон (который бы расшифровал конституционных текст) отсутствовал. Это порождало ряд вопросов и прежде всего вопрос о принадлежности права на обращение.

Дело в том, что ст. 33 Конституции РФ стоит как бы на границе политических и социально-экономических прав [2, с. 66]. Как известно, политические права принадлежат только гражданам РФ, причем совершеннолетним гражданам, а социально-экономические права – всем. Вот и возникал закономерный

вопрос: право на обращение – это политическое право (а значит иностранцы не могут им пользоваться) или оно социально-экономическое (а значит оно предоставлено всем)? Эту и многие другие правовые пробелы снял Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» (далее Закон об обращениях).

Так согласно ч. 3 ст. 1 Закона об обращениях «порядок рассмотрения обращений граждан РФ распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства». Иными словами, закон уравнил иностранных граждан с гражданами РФ в их праве подавать обращения [1, с. 7].

Еще одна проблема конституционного текста ст. 33 заключается в том, что в нем отсутствует упоминание юридических лиц или организаций (в качестве заявителей). Возможно, это является следствием советского наследия, когда правом на обращение традиционно обладали только советские граждане или их коллективы. До 2013 года вопрос признания организаций надлежащими заявителями оставался дискуссионным. С одной стороны, органы власти зачастую принимали обращения от имени юридических лиц. С другой стороны, отвечали они на такие обращения как на обращения граждан (а именно на обращение руководителя, подписавшего обращение организации). Но были и такие органы власти, которые отказывали в рассмотрении обращений организаций [3, с. 892].

Определённость появилась с принятием Постановления Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П. Если коротко изложить позицию Конституционного Суда РФ, то суд применительно к праву на обращение не увидел принципиальной разницы между человеком и организацией. Более того суд сослался на конституционное право на объединение как на предпосылку допустимости прав организаций подавать обращения. И логика в этом присутствует, поскольку довольно странно что сумма граждан (в виде объединения) не может обладать теми правами, что уже присущи каждому из них по отдельности [4, с. 182]. Также общеизвестно, что Конституционный Суд РФ рассматривал дела по запросам дру-

гих судов, которые соответственно могут именоваться обращениями. Не ставится под сомнение и тот факт, что органы власти в порядке гражданского судопроизводства вправе направлять иски и иные обращения в суды общей юрисдикции. Вместе с тем во всех приведенных случаях речь идет не о конституционном праве на обращение, а о праве на судебную защиту.

В настоящий момент времени все позиции высшего органа конституционного контроля законодателем учтены и все юридические лица стали равноправными с гражданами субъектами права на обращение.

Если обратиться к современному этапу развития категории «обращения граждан», то в 2023 году оно претерпело не кардинальное, но значимое изменение (речь о Федеральном законе от 04.08.2023 № 480-ФЗ). Закон об обращениях был дополнен новым способом подачи обращений, а именно возможностью направлять любые обращения в любые органы власти посредством портала государственных услуг. Это в свою очередь потребовало более точной формулировки термина «обращение гражданина». В настоящий момент времени Закон об обращениях разграничивает обращения в устной форме, обращения в письменной форме и обращения в электронной форме. При этом законодатель как бы противопоставляет эти формы обращений друг другу. Думается что делается это не для того чтобы умалить права граждан, и не для того чтобы задать приоритетность одних форм обращений перед другими, а для удобства их нормативного регулирования и обработки. Чего нельзя сказать о волеизъявлениях, подаваемых через официальные страницы органов власти в социальных сетях, которые по-прежнему не являются официальным каналом для подачи обращений граждан [6, с. 44].

Ну а что касается нового способа подачи обращений (посредством портала государственных услуг), то его внедрение выводит работу с обращениями граждан на совершенно новый уровень и с учетом роста популярности взаимодей-

ствия граждан с органами власти в сети Интернет, можно однозначно утверждать, что в очень недалекой перспективе портал Государственных услуг станет основным каналом подачи обращений граждан.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Безруков А.В., Савоськин А.В. Рассмотрение обращений граждан как элемент конституционно- правового механизма реализации конституционного права на обращение // Государственная власть и местное самоуправление. - 2020. - № 1. - С. 3–8.

2. Карасев А.Т., Мещерягина В.А. Соотношение конституционного права на обращение с политическими правами и свободами // Актуальные проблемы российского права. - 2017. - № 3 (76). - С. 66–70.

3. Мещерягина В.А. Конституционное право на обращение как элемент поддержания баланса интересов личности, общества и государства // Административное и муниципальное право. - 2015. - № 9 (93). - С. 891–897.

4. Нарутто С.В. Обращение граждан в Конституционный Суд Российской Федерации: науч.-практ. пособие // М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. - 352 с.

5. Савоськин А.В. Обращения граждан в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование). Дисс... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2019. – 482 с.

6. Савоськин А.В., Руколеев В.А. О целесообразности создания «представительств» органов власти в социальных сетях // Информационное право. - 2022. - № 3 (73). - С. 43–45.

CITIZENS' RIGHT TO APPEAL: HISTORY AND PRESENT

GAYSENOK Olga Anatolyevna

Graduate student, Department of Constitutional and International Law

Ural State University of Economics

Yekaterinburg, Russia

The right of citizens to appeal is one of the most ancient, but it received regulatory recognition relatively recently. The article provides the first mention of the right to appeal. The practice of enshrining the right to appeal in modern constitutions and international acts is analyzed. The formation of the constitutional right to appeal in Russia is separately examined: the appearance in the Constitution of the Russian Federation and the adoption of a specialized law, as well as amendments to it (including the 2023 amendments).

Keywords: right to appeal, applicant, constitutional law, law on appeals, citizen, addressee.