

Каминская Н.В., Букач В.В., Билас И.Г.

ЮРИДИЧЕСКОЕ СОДЕРЖАНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И КОНСТИТУЦИИ УКРАИНЫ

Аннотация: Целью данной статьи является анализ содержания конституционного политического права на обращение согласно Конституции Украины и Конституции Российской Федерации. Используя общенаучные и специальные методы исследования, включая в первую очередь сравнительно-правовой метод, можно выделить те отличительные признаки, которые на сегодняшний день существуют в конституционной теории и практике двух стран. Право на обращение закреплено в Конституции Украины (ст. 40), равно как и в Конституции Российской Федерации (ст. 33), других нормативно-правовых актах. Анализ соответствующих конституционных положений свидетельствуют об отличиях их содержания, в первую очередь относительно субъектов реализации права на обращение. Согласно Конституции Украины этот круг субъектов значительно шире, чем в Конституции Российской Федерации. Конституционное политическое право на обращение можно рассматривать как обращение граждан либо других лиц с общественно значимыми вопросами, имеющими своей целью влияние на решения органов власти и адресованы субъектам политических отношений, в компетенцию которых входит возможность осуществить действия касательно как требований или предложений. На основании этого выделим основные элементы юридического содержания конституционного права на обращение: а) право действия, б) право требования, в) право пользования, г) право обращаться за защитой к органам государственной власти в случае его нарушения. Закрепление данного права на конституционном уровне свидетельствует, что оно рассматривается как важный инструмент функционирования демократического общества, в результате чего усиливаются соответствующие функции органов государственной власти, местного самоуправления их должностных лиц. При этом констатируются также проблемы, возникающие в практике реализации права на обращение и пути их решения, в частности усовершенствование законодательной базы, научное обоснование внесения соответствующих изменений и дополнений, гарантии реализации конституционных прав человека и гражданина, другие средства и механизмы обеспечения этого права.

Abstract: The goal of this article is to analyze the contents of a constitutional and political right to petition in accordance with the provisions of the Constitution of Ukraine and the Constitution of the Russian Federation. Using general scientific and special research methods, and comparative legal method first of all, one may single out the characteristic features, which currently exist in constitutional theory and practice of the two states. The right to petition is enshrined in the Constitution of the Russian Federation (art. 33) and the Constitution of Ukraine (art. 40), as well as in some other normative legal acts. Analysis of the relevant constitutional provisions shows the differences in the contents, first of all, regarding the subjects of the right to address. In accordance with the Constitution of Ukraine the range of subjects is much broader than in the Constitution of the Russian Federation. The constitutional political right to petition may be regarded as the right to petition of the citizens or other persons on socially important issues aimed to influence the decision of government bodies and addressed to the subjects of political relations, being competent to act in accordance with the propositions or requests. Based on this definition the following elements of the constitutional right to petition may be singled out: a) the right to act; b) the right to demand; c) the right to use; d) the right to petition for protection by the state government bodies in cases of infringement. Enshrinement of this right at the constitutional level shows that it is regarded as an important instrument of functioning of a democratic society, resulting in the strengthening of the relevant functions of the state government and municipal bodies and their officials. At the same time, a number of problems arise in the practice of implementation of this right, as well as the possible solutions to them, such as improvement of the legislative basis, scientific substantiation for amendments, guarantees of implementation of the constitutional basic rights and freedoms, other means and methods for the guarantees of this right.

Ключевые слова: политические права, право на обращение, конституция, Конституция Украины, Конституция Российской Федерации, юридическое содержание, гарантии, конституционная практика, реализация прав, усовершенствование законодательства

Keywords: political rights, right to petition, constitution, the Constitution of Ukraine, the Constitution of the Russian Federation, legal contents, guarantees, constitutional practice, implementation of rights, improvement of the legislation.

Особое место среди конституционных политических прав в большинстве стран занимает право на обращение. Для обеспечения гражданами возможности отстаивания своих прав и законных интересов и восстановления их в случае нарушения, участия в решении публичных дел Конституция Украины в ст. 40 закрепила достаточно важное политическое право на обращение.¹ Данная норма указывает, что все имеют право направлять индивидуальные или коллективные письменные обращения или лично обращаться в органы государственной власти и органы местного самоуправления, к должностным и служебным лицам этих органов, которые обязаны рассмотреть обращение и дать обоснованный ответ в установленный законом срок. Таким образом, Конституция адресует это право не только гражданам, а также иностранцам и лицам без гражданства.

Иногда право на обращение называют правом петиций. Так, в словаре иностранных слов петиция определяется (лат. *petition*) как коллективное прошение, подаваемое в письменном виде в органы государственной власти, как правило, в высшие.²

Субъекты права на обращение совпадают с субъектами всех политических прав и свобод. Учитывая основную характеристику петиций как обращений по общественно значимым вопросам, следует признать, что петиции должны носить преимущественно коллективный характер. Национальному законодательству и практике петиционная форма реализации и защиты прав граждан ранее была неизвестна, в законах многих стран мира не содержится ее подробная регламентация.

Однако, факты современной общественно-политической жизни прежде всего постсоветских государств свидетельствуют о необходимости такой формы реализации и защиты прав человека и граждан. В условиях, когда активно протекают экономические, политические и правовые процессы, в управлении обществом участвуют различные слои населения, возникают новые

институты непосредственной демократии, которые ранее в эпоху социализма не практиковались. При развитии рыночных отношений и формирования национальной правовой системы петиции, наряду с другими институтами непосредственной демократии, приобретают особое значение, так как не только способствуют реальному участию в общественно-политической жизни каждого гражданина, росту его психологической уверенности в возможности влиять на ход событий, но и служат для органов государственной власти, органов местного самоуправления, важным фактором для построения общественного мнения по важным вопросам.

В истории право на обращение (петиций) известно еще с 12 века.³ Законодательное же его закрепления датируется концом 17 века, когда в 1689 году Билль о правах (ст. 5) предоставил подданным право обращаться с ходатайством к королю. Преследование за такие ходатайства объявлялись незаконными. В 18-20 веках указанное право включается в ряд зарубежных конституций. Сначала разрешалось подавать петиции, подписанные только одним лицом, частные петиции, касающиеся каких-то конкретных вопросов, но со временем появляется существующая ныне практика обращений, в основном связанных с общественными потребностями. Декларация прав человека и гражданина 1793 в ст. 32 закрепила право коллективных петиций.⁴

Если в так называемых «старых конституциях» указывалось на недопущение отмены, ограничения или приостановления этого права, кроме случаев, когда они противоречат правам и свободам других лиц и общественной безопасности, то в новых конституциях установлен перечень вопросов, по которым может быть подана петиция: возмещение ущерба, смещение общественных должностных лиц, введение, отмена или исправление законов, указов или предписаний.⁵

В советское время в тоталитарном обществе человеку отводилось место «винтика» в огромном механизме государства, а потому нормы, которые были закреплены

¹ Конституція України: Офіц. Текст: Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина: Навч. посібник / Авт.-упоряд. М.І. Хавронюк. К.: Парламент. Вид-во: 1999.

² Словарь иностранных слов. 13-е изд., стереот. М., 1986. С.375.

³ Morton A.L. A people's History of England. L., 1989. P. 182-183.

⁴ Хрестоматия по всеобщей истории государства и права: Учебное пособие. Под ред. проф. В.М.Черниловского М., 1973. С. 214–224.

⁵ Конституции государств Европейского Союза /Л.А.Окуньков и др. (ред.). М.: Издательская группа Норма-Инфра. М.1999. С. 6.

в конституции, были лишь декларативными лозунгами. В юридической литературе того времени как политическое право граждан рассматривалась возможность, предоставленную в ст. 49 Конституции СССР 1977 года, – право вносить в государственные органы и общественные организации предложения по улучшению их деятельности, критиковать недостатки в работе. Права человека понимались с позиции установления их государством, а потому практически не предполагалось право обжалования действий должностных лиц, а потому исключало право гражданина вести борьбу с чиновничьим произволом.

Иногда на практике установленные строки рассмотрения заявлений граждан могут нарушаться. Регламентация в ст. 40 Конституции Украины политического права на обращение четко фиксируется: «Все имеют право направлять индивидуальные или коллективные письменные обращения или лично обращаться в органы государственной власти, органы местного самоуправления, к должностным и служебным лицам этих органов, которые обязаны рассмотреть обращение и дать обоснованный ответ в установленный законом срок».⁶ Закрепление данного права на конституционном уровне свидетельствует, что оно рассматривается как важный инструмент функционирования демократического общества, в результате чего усиливаются соответствующие функции органов государственной власти, местного самоуправления их должностных лиц.

Вопросам практической реализации гражданами Украины права на обращение посвящены правовые нормы Закона Украины «Об обращении граждан».⁷ Указа Президента Украины «О мерах по обеспечению конституционных прав граждан на обращение»,⁸ Указа Президента Украины «О дополнительных мерах по обеспечению реализации гражданами конституционного права на обращение»,⁹ Постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Инструкции делопроизводства по обращениям граждан в органах государственной власти и органах местного само-

управления, объединения граждан, на предприятиях, в учреждениях, организациях независимо от форм собственности, в средствах массовой информации».¹⁰ Здесь детализируются соответствующие конституционные положения в этой области.

К примеру, согласно Указу Президента Украины «О дополнительных мерах по обеспечению реализации гражданами конституционного права на обращение» от 13 августа 2002 г. глава государства акцентирует внимание на том, что на современном этапе одной из приоритетных задач органов государственной власти и органов местного самоуправления, ответственной обязанностью их должностных лиц, фактором обеспечения общественно-политической и экономической стабильности в государстве является обеспечение всестороннего рассмотрения обращений граждан. Это, в свою очередь, свидетельствует о внимании Президента Украины, его участии в механизме беспрепятственной реализации упомянутого конституционного политического права.

Кроме указанных нормативно-правовых актов, дополнительными элементами обеспечения права на обращение выступает ряд других гарантий:

1) уголовно-процессуальные гарантии: а) ст. 95 УПК освещает требования к заявлениям и сообщениям о преступлениях и порядок их принятия; б) ст. 97 УПК содержит правило об обязательности принятия заявлений о преступлениях, сроки их рассмотрения;

2) административно-процессуальные гарантии, включая процедуры административного судопроизводства;

3) совокупность приказов, инструкций, регулирующих вопросы ведения делопроизводства в учреждениях и организациях.

Следует обратить внимание на то, что право на обращение присуще не только гражданам, а если внимательно вчитаться в содержание ст. 40 Конституции Украины, то в ней речь идет о всех категориях лиц, а соответственно данная норма распространяется не только на граждан данного государства.

В то же время согласно положениям статьи 33 Конституции Российской Федерации «граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».¹¹ То есть в данном случае речь

⁶ Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. К.: Просвіта, 1996. – С. 4.

⁷ Про звернення громадян: Закон України №393/96–ВР від 02.10.1996 р. //Голос України. 1996, №199.

⁸ Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення: Указ Президента України від 19.03.97 р. // Урядовий кур'єр. 1997. 25 березня.

⁹ Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення: Указ Президента України від 13.08.2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 33. – Ст. 1528.

¹⁰ Карпачова Н.І. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Видання друге. Харків: Консум, 2001. С. 290.

¹¹ Конституция Российской Федерации / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://russia.odn.org.ua/index.html>

идет исключительно о единственном субъекте обращения – гражданине Российской Федерации.

Эта статья является логическим продолжением предыдущей статьи 32 Конституции Российской Федерации, что включает:

во-первых, право граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей;

во-вторых, право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме;

в-третьих, право граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе;

в-четвертых, право граждан Российской Федерации участвовать в отправлении правосудия.

Как известно, в ряде международно-правовых актов также предусматриваются возможности реализации исследуемого в пределах нашей статьи права. Так, Европейская Конвенция о защите прав и основных свобод человека 1958 г., ратифицированная Украиной, Российской Федерацией и практически всеми другими европейскими государствами, занимает важное значение в механизме рассмотрения жалоб. Конституция РФ в ст. 46 закрепила право каждого обращаться в соответствии с международными договорами России в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все внутригосударственные средства правовой защиты.

В соответствии со ст. 34 Конвенции Европейский Суд может рассматривать жалобы любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения их прав. Индивидуальная жалоба может быть подана вместе с групповой. В Европейский Суд может подать жалобу «косвенная» или «потенциальная» жертва.¹²

Европейский Суд рассматривает жалобы на нарушение лишь тех прав, которые гарантированы Конвенцией и Протоколами к ней, в остальных случаях жалобы отклоняются. Например, Европейская Конвенция не гарантирует право на труд, социальное обеспечение, на определенный уровень жизни, защиту заработной платы, на жилище, о нарушении которых поступают жалобы от российских граждан. Нарушение должно относиться к событиям, наступившим после ратификации Конвенции государством, против которого направлена жалоба.

¹² Европейская Конвенция о защите прав и основных свобод человека 1958 г. / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.coe.org/cplre/>

Российская Федерация ратифицировала Европейскую Конвенцию 5 мая 1998 г. Даже самые справедливые требования российского заявителя не будут удовлетворены, если нарушение прав, предусмотренных Конвенцией, произошло до 5 мая 1998 г.

В качестве определяющего условия подачи индивидуальной жалобы и Конституция РФ (ст. 46), Конституция Украины (ст. 55) и Европейская Конвенция (ст. 35) формулируют требование об исчерпании всех внутригосударственных правовых средств защиты. Прежде всего государство-участник должно самостоятельно обеспечить защиту прав и свобод человека. Европейский Суд не является апелляционной инстанцией по отношению к национальным судебным органам. В своих решениях Европейский Суд неоднократно подчеркивал, что европейская система защиты прав является «субсидиарной», носит вспомогательный характер.¹³

Юридическое содержание права на обращение от того, что понимать под обращением. Если исходить из того, что мы рассматриваем данное право не только в системе политических прав, но и как элемент прав на участие, то целью указанного вида обращений будет появляться определенное влияние на государство и его органы, причем имея своим предметом достижения не только и не столько личного интереса того, кто обращается, сколько интереса значимого.

На первый взгляд, кажется, что такой критерий как общественная значимость, имеет весьма неопределенный характер. Поэтому следует оговорить, что в данном случае наличие или отсутствие этого критерия определяется с учетом желаемых результатов петиции. Если в результате положительного реагирования адресата по требованию или предложению, содержащегося в петиции, произойдут определенные изменения, затрагивающие интересы достаточно большого количества людей (изменения нормативного характера), то общественная значимость очевидна, и данное обращение уже является петицией.

Право на обращение с жалобой, что предполагает достижение индивидуального интереса того, кто обращается, связанного с восстановлением нарушенного права или снятием неправомерно наложенной обязанности, представляет собой одну из главных возможностей собственных положительных действий, составляющих в совокупности с другими полномочиями и право на жалобу.

¹³ В.В. Терешкова Европейская конвенция прав и основных свобод человека: европейские стандарты в российской правовой системе / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://mion.isu.ru/filearchive/mion_publications/sb-natbez/1_1.html

Таким образом, можно утверждать, что основное различие между обращением и жалобой выражается в признаке содержания. Что касается ходатайств, то следует учитывать что они не имеют самостоятельного внутреннего содержания, отличного от самого субъективного права, интересы которого реализуются посредством заявления.

Интересен вопрос адресата обращения. В частности, В. Туманов считает, что от жалоб следует отграничивать обращения, адресатом которых являются представительные органы.¹⁴ В целом подобный подход считается обоснованным. Действительно, если жалобы направляются в соответствии с установленным порядком в судебные органы или высшие в отношении «нарушителей» прав органы, то обращение, по своему назначению, должны иметь такого адресата, потенциально будет уполномоченным их удовлетворить, приняв соответствующее решение, исходя из общественного значения. Представительные органы наделены такой правоспособностью. И все же ограничивать число возможных адресатов только указанными органами было бы не совсем правильно, поскольку и органы государственного управления, часто являются компетентными в решении подобных вопросов и органы местного самоуправления, как показывает практика, оперативно их решают.

Субъекты права на обращение совпадают с субъектами всех политических прав и свобод. Учитывая основную характеристику обращений по общественно значимым вопросам, наверное, следует признать, что право на обращение должно носить преимущественно коллективный характер.

Политическое значение права на обращение очень важно и существенно. Во-первых, оно служит как бы дополнением к праву народа на участие в общественной жизни через своих представителей, во-вторых, не всегда народные избранники умудряются быть так полно проинформированными и осознанными настолько, чтобы проследить за всеми постоянно возникающими и переменными потребностями населения, страны и по всем событиями в государстве, как и общество, сам народ. Таким образом, петиции дополняют информированность и осведомленность власти. Учитывая это, правовое государство не устанавливает никаких ограничений по предмету обращения: просить можно все, что вхо-

дит в круг компетенции ведомств или компетенцию государственной власти.¹⁵

Именно реализация конституционного политического права на обращение предусматривает развитие личной инициативы и личной заинтересованности граждан и других лиц при решении вопросов государственного и общественного характера,¹⁶ обеспечивает возможность отстаивания своих прав и законных интересов, восстановления их в случае нарушения.

Влияние на работу органов государственной власти и местного самоуправления, учреждений, предприятий, организаций или должностных лиц граждане и другие лица могут осуществлять такими способами:

1) обратиться с просьбой о содействии реализации закрепленных Конституцией и действующим законодательством их прав и законных интересов,

2) обжаловать действия (или бездействие) и решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, учреждений, организаций, объединений граждан, предприятий, должностных лиц, которыми нарушены их права и законные интересы и требовать их обновления;

3) сообщить о нарушении действующего законодательства или недостатках в деятельности предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, народных депутатов, депутатов сельских, поселковых, городских, районных и областных советов, должностных лиц, а также высказать мнение относительно улучшения их деятельности;

4) выразить совет, рекомендацию о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, депутатов всех уровней, должностных лиц, а также высказать мнение относительно урегулирования общественных отношений и условий жизни граждан, совершенствовании правовой основы государственной и общественной жизни, социально-культурной и других сфер деятельности государства и общества.¹⁷ Кроме того, в законах четко определены требования, предъявляемые к обращениям.

¹⁵ Савельев В.Ф. Концепція прав людини в теорії правової держави. //Громадянське суспільство і Правова держава, проблеми становлення. Київ, 1997. С. 53-54.

¹⁶ Права человека. Учебник для вузов. Ответств. редактор член-корр. РАН, доктор юридических наук Е.А. Лукашева. М.: Издат. группа НОРМА –ИНФРА. 1999. С. 158.

¹⁷ Конституція України: Офіц. Текст: Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина: Навч. посібник / Авт.-упоряд. М.І. Хавронюк. К.: Парламент. Вид-во: 1999. С. 435-436.

¹⁴ Туманов В.А. Права человека и исполнительная власть // Сов. государство и право. 1990. №2. С. 50.

Таким образом, конституционное политическое право на обращение можно рассматривать как обращение граждан с общественно значимыми вопросами, имеющими своей целью влияние на решения органов власти и адресованы субъектам политических отношений, в компетенцию которых входит возможность осуществить действия касательно как требований или предложений. На основании этого следует указать, что основными элементами юридического содержания конституционного права на обращение являются:

- а) право действия,
- б) право требования,
- в) право пользования,

г) право обращаться за защитой к органам государственной власти в случае его нарушения.

На основании проведенного исследования, можно сделать вывод о том, что право на обращение закреплено и в Конституции Украины, равно как и в Конституции Российской Федерации. При этом, анализ соответствующих конституционных положений свидетельствуют об отличиях их содержания, в первую очередь относительно субъектов реализации права на обращение. Согласно Конституции Украины этот круг субъектов значительно шире, чем в Конституции Российской Федерации.

В то же время на практике, по нашему мнению, возникает ряд проблем в процессе реализации положений конституций различных государств, включая тех, что касаются права на обращение. Все это ставить перед современной наукой важные задачи и потребности в дальнейшем изучении, исследовании конституций, прав человек и т.д. Одним из путей решения упомянутых проблем может быть усовершенствование законодательства и законодательной техники, гарантий реализации прав человека, научное обоснование внесения соответствующих изменений и дополнений в действующее законодательство, включая конституцию.

Библиография:

1. Карпачова Н.І. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. – Видання друге. – Харків: Консум, 2001. – 464 с.
2. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник.-М., 2003
3. Постников А.Е. О преемственности конституционного развития // Конституционные реформы в государствах Содружества. Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ. – СПб., 1993.
4. Лукашева Е.А. Права человека. Учебник для вузов. Ответственный редактор – член-корр. РАН, доктор юридических наук . – М.: Издательская группа НОРМА –ИНФРА. 1999. – 573 с.
5. Савельев В.Ф. Концепція прав людини в теорії правової держави. //Громадянське суспільство і Правова держава, проблеми становлення. – Київ, 1997,-С.44-55.
6. Терешкова В.В. Европейская конвенция прав и основных свобод человека: европейские стандарты в российской правовой системе / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://mion.isu.ru/filearchive/mion_publications/sb-natbez/1_1.html
7. Туманов В.А. Права человека и исполнительная власть // Сов. гос-во и право.1990. №2. С. 48-52.
8. Morton A.L. A people's History of England. L., 1989. P. 182-183.

References (transliteration):

1. Karpachova N.I. Stan dotrimannya ta zakhistu prav i svobod lyudini v Ukraini: Persha shchorichna dopovid' Upovnovazhenogo Verkhovnoi Radi Ukraini z prav lyudini. – Vidannya druge. – Kharkiv: Konsum, 2001. – 464 s.
2. Kozlova E.I., Kutafin O.E. Konstitutsionnoe pravo Rossii: uchebnik.-M., 2003
3. Postnikov A.E. O preemstvennosti konstitutsionnogo razvitiya // Konstitutsionnye reformy v gosudarstvakh Sodruzhestva. Mezhparyamentskaya Assambleya gosudarstv – uchastnikov SNG. – SPb., 1993.
4. Lukaseva E.A. Prava cheloveka. Uchebnik dlya vuzov. Otvetstvennyi redaktor – chlen-korr. RAN, doktor yuridicheskikh nauk . – M.: Izdatel'skaya gruppa NORMA –INFRA. 1999. – 573 s.
5. Savel'ev V.F. Kontseptsiya prav lyudini v teorii pravovoi derzhavi. //Gromadyans'ke suspil'stvo i Pravova derzhava, problemi stanovlennya. – Kiiv , 1997,-S.44-55.
6. Tereshkova V.V. Evropeiskaya konventsiya prav i osnovnykh svobod cheloveka: evropeiskie standarty v rossiiskoi pravovoi sisteme / [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupa: http://mion.isu.ru/filearchive/mion_publications/sb-natbez/1_1.html
7. Tumanov V.A. Prava cheloveka i ispolnitel'naya vlast' // Sov. gos-vo i pravo.1990. №2. С. 48-52.
8. Morton A.L. A people's History of England. L., 1989. P. 182-183.