

А. Т. Карасев*,

В. А. Мещерягина**

Соотношение конституционного права на обращение с политическими правами и свободами

Аннотация. Предметом анализа данной статьи выступает конституционное право на обращение в системе политических прав, с учетом доктринальных подходов, правовых позиций Конституционного Суда РФ и изменений, внесенных в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в последние несколько лет. Исследуется соотношение конституционного права на обращение с иными политическими правами и свободами. Делается вывод о том, применительно к иным разновидностям политических прав, что конституционное право на обращение выступает универсальной предпосылкой их реализации или защиты.

Ключевые слова: право на обращение, обращение, субъективное право, политические права, конституционные права.

DOI: 10.17803/1994-1471.2017.76.3.066-070

Особая ценность конституционных прав и свобод заключается в том, что они составляют ядро правового статуса человека и гражданина, очерчивают границы власти государства и пределы свободы личности в ее взаимоотношениях с другими лицами и государством.

Градация конституционных прав и свобод имеет доктринальные основы, опирающиеся на порядок закрепления соответствующих норм в Конституции РФ. В юридической науке существуют различные основания классификации прав и свобод человека и гражданина, однако наиболее распространенной из них выступает классификация прав по их соци-

альному назначению, на основе выделения наиболее важных сфер общественной жизни, в которых эти права возникают и реализуются.

Группа политических прав и свобод ориентирована на взаимосвязь личности и государства, посредством использования форм непосредственной и представительной демократии, институтов гражданского общества. В данной связи Б. С. Эбзеев указывает, что политические права и свободы образуют систему, элементами которой выступают права, обеспечивающие непосредственное участие в управлении государственными и общественными делами, а также права, опосредованно обеспечивающие данное участие¹.

© Карасев А. Т., Мещерягина В. А., 2017

* Карасев Анатолий Тиханович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета
a.t.karasev@mail.ru

620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21

** Мещерягина Вероника Александровна, адъюнкт кафедры конституционного права Уральского юридического института МВД России

Metsberyagina@yandex.ru

620057, Россия, г. Екатеринбург, ул. Корепина, д. 66

В науке конституционного права принят подход, согласно которому конституционное право граждан на обращение (ст. 33 Конституции РФ) рассматривается как политическое право², что во многом predetermined хронологическим размещением данной нормы в Конституции РФ³. Аналогичный вывод можно сделать исходя из анализа правовых позиций Конституционного Суда РФ. Так, в некоторых своих решениях⁴ Конституционный Суд РФ отождествляет право на обращение с правом на участие гражданина в управлении делами государства (ч. 1 ст. 31 Конституции РФ), а также с возможностью защищать свои права всеми не запрещенными законом способами и спорить с государством в лице любых его органов (ч. 2 ст. 45 Конституции РФ).

По нашему мнению, под субъективным правом на обращение следует понимать гарантированную законом сферу проявления юридической свободы волеизъявления личности, выраженной в законодательно-определенной форме, способствующей юридическому обеспечению и защите интересов личности и организованных коллективов, удовлетворению их материальных и культурных потребностей, распределению социальных благ, посредством вступления в правоотношения с органами власти и организациями, реализующими публично-значимые функции⁵. Тем не менее, исходя из особенностей юридической природы права на обращение как права субъективного, можно говорить о том, что оно является необходимым *условием* реализации иных прав граждан, в том числе и политических.

Проиллюстрируем сказанное примерами из действующего законодательства. В пункте 1 статьи 26 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» указано, что гражданин, поступающий на гражданскую службу, при заключении служебного контракта предъявляет представителю нанимателя *заявление* с просьбой о поступлении на гражданскую службу и замещении должности гражданской службы.

Аналогичная ситуация характерна и при реализации обоих порядков участия граждан в осуществлении правосудия (ч. 5 ст. 32 Конституции РФ): претендент на должность судьи подает *заявление* в квалификационную коллегию судей не позднее чем через 10 дней после получения сообщения председателя суда об открытии вакансии в СМИ⁶; участие гражданина в качестве присяжного заседателя является его гражданским долгом, однако в случае наличия каких-либо неточностей в сведениях о кандидатах в присяжные заседатели, последние вправе обращаться в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации с письменными заявлениями об исправлении имеющихся неточностей⁷.

Здесь же хотелось бы осветить значение конституционного права на обращение для реализации права на участие граждан в референдуме, свободных выборах (ст. 3 Конституции РФ) и права собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия пикетирования (ст. 31 Конституции РФ).

¹ Эбзеев Б. С. Советское государство и права человека: конституционные вопросы / под ред. И. Е. Фарбера. Саратов : СГУ, 1986. С. 105.

² Лоншаков Ю. С. Теоретические основы конституционного права на обращение: понятие, содержание, признаки, взаимосвязь с политическими правами // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2010. № 2 С. 114.

³ Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. / С. А. Авакьян. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : Инфра-М, 2011. С. 669.

⁴ Например: постановления Конституционного Суда РФ от 3 мая 1995 г. № 4-П, от 2 июля 1998 г. № 20-П, от 20 апреля 2006 г. № 4-П и от 18 июля 2012 № 19-П; определения Конституционного Суда РФ от 25 января 2005 г. № 42-О, от 13 июня 2006 г. № 272-О и № 274-О.

⁵ Мещерягина В. А. Юридическая природа конституционного права на обращение как субъективного права // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 64—69.

⁶ Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации». Ч. 2 ст. 5 // URL <http://www.garant.ru>.

⁷ Федеральный закон от 20.08.2004 № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации». Ч. 10 ст. 5; ч. 2 ст. 1 // URL <http://www.garant.ru>.

Так, конституционное право на обращение является *условием* процедурного механизма проведения референдума и выборов посредством следующих форм волеизъявлений: *уведомление* о вопросе (вопросах) референдума, *ходатайство* о регистрации региональной подгруппы, *письменные заявления* членов региональной подгруппы о согласии быть членами инициативной группы по проведению референдума (ч. 3 ст. 15, ч. 11 ст. 15 и п. 4 ч. 11 ст. 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» соответственно) и др.

В известном смысле даже бюллетень можно считать особой (нетрадиционной) разновидностью обращения, направляя которое гражданин в императивном порядке требует от уполномоченного органа власти учесть его голос при определении результатов выборов или референдума. При этом бюллетень является исключительно анонимным обращением и не требует направления персонального ответа.

Более того, конституционное право на обращение не только не уступает выборам и референдумам в качестве средства выражения власти народа, но и имеет целый ряд преимуществ. Это прослеживается в историческом разрезе изучения инициативной направленности выборов и референдумов в соотношении с конституционным правом на обращение. Говоря об особенностях референдумов, С. А. Авакьян констатирует: «Исторически референдумы возникли как форма обращения власти к народу с просьбой высказаться, сообщить свое мнение по возникшей проблеме»⁸. В данной связи Ю. Н. Алистратов замечает: «Институт обращений граждан в государственные органы возник как естественная реакция отдельных слоев населения на деспотизм авторитарной власти, он не сразу получил правовое закрепление, а первоначально существовал как стихийное социальное движение»⁹.

По вопросу соотношения права на обращение с конституционным правом собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия пикетирования хотелось бы отметить следующее. В соответствии со ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹⁰ для того, чтобы реализовать это право, организатор публичного мероприятия обязан подать уведомление о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления, которое фактически является разновидностью обращений.

В соответствии с Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики. Очевидно, что законодательная формулировка «свободное выражение мнений» и «выдвижение требований» предполагает возможность реализации рассматриваемого права посредством устного или письменного коллективного обращения. Негативным представляется факт отсутствия в федеральном законодательстве порядка подачи и рассмотрения таких обращений, выдвинутых в ходе публичного мероприятия. При этом стоит отметить, что на уровне субъектов РФ соответствующие попытки предпринимаются. Ярким примером здесь выступает п. 6 ст. 2 Закона Московской области «О рассмотрении обращений граждан»¹¹, согласно которой письменно оформленное волеизъявление по результатам публичного мероприятия является коллективным обращением.

В спектре публично-политических конституционных прав и свобод существуют специфические разновидности, которые, с одной

⁸ Авакьян С. А. Указ. соч. С. 416—481.

⁹ Алистратов Ю. Н. Право граждан на обращение в органы публичной власти и органы местного самоуправления в условиях становления демократического правового государства в России : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997. С. 46.

¹⁰ Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // URL <http://www.garant.ru>.

¹¹ Закон Московской области от 05.10.2006 № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан» // Ежедневные новости. Подмоскowie. 11.10.2006.

стороны, являются «базисными» для конституционного права на обращение, но с другой — обусловлены последним. К ним, в частности, относится право на объединение (ст. 30 Конституции РФ), предшествующее появлению права организации на обращение. Однако создание, например, профессионального союза для защиты своих интересов обусловлено необходимостью подачи заявления о государственной регистрации профессионального союза. Более того, профсоюзы вправе выступать с предложениями о принятии соответствующими органами государственной власти законов и иных нормативных правовых актов, касающихся социально-трудовой сферы¹².

Подводя итог вышеизложенному, следует обозначить, что в системе публично-политических прав и свобод право на обращение может выступать как «основным» или «базисным» (право на доступ к государственной службе; право на участие в отправлении правосудия; право на собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование), так и «производным» (право на объединение при направлении коллективных обращений; право на свободу слова).

Вместе с тем рассматриваемое право на обращение является многоаспектным, выполняя функции реализации и защиты иных политических прав. Поэтому непрерывное развитие института обращений, повышение уровня его теоретической базы и качества законодательного регулирования является неперенным условием эффективного развития политических прав граждан Российской Федерации.

Признавая наличие органической связи пра-

ва на обращение с группой политических прав, стоит признать его включение в данную группу достаточно условным. Это связано с тем, что правом на обращение обладают все индивиды, а не только граждане РФ, а также с тем, что в большинстве случаев содержание обращений лишено политической составляющей и направлено на удовлетворение личных, социальных, экономических и иных прав и законных интересов личности.

Следует признать, что выделение политических прав (равно как и личных, социально-экономических и культурных) осуществляется в целях наиболее целесообразного и эффективного изучения учебной дисциплины «Конституционное право» и не является в строгом смысле научно-обоснованным и непротиворечивым. В таком контексте предлагаемое в большинстве учебников место права на обращение является абсолютно правильным, так как позволяет рассматривать его в числе наиболее близких ему политических прав, а в дальнейшем избежать дублирования учебного материала путем умалчивания соответствующих положений о праве на обращение в иных параграфах учебных пособий¹³. Однако в доктринальном плане такой подход является неверным. Учитывая крайне специфичный характер конституционного права на обращение, более правильным будет вообще не причислять его к каким-либо видам субъективных прав (в том числе политических), а назвать его универсальной предпосылкой (обязательным элементом механизма реализации) всех субъективных прав, осуществляемых (реализуемых) посредством активного участия государства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алистратов Ю. Н. Право граждан на обращение в органы публичной власти и органы местного самоуправления в условиях становления демократического правового государства в России : дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 1997.
2. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : Инфра-М, 2011.
3. Кистяковский Б. А. Государство и личность // Власть и право: из истории русской правовой мысли. — Л., 1992.

¹² Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности». Ст. 8, 11 // URL <http://www.garant.ru>.

¹³ Савоськин А. В. Обращения граждан в Российской Федерации: понятие, виды и система законодательства: монография. М. : Юрлитинформ, 2015. С. 44.

4. Лоншаков Ю. С. Теоретические основы конституционного права на обращение: понятие, содержание, признаки, взаимосвязь с политическими правами // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. — 2010. — № 2.
5. Мещерягина В. А. Юридическая природа конституционного права на обращение как субъективного права // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 10. — С. 64—69.
6. Савоськин А. В. Обращения граждан в Российской Федерации: понятие, виды и система законодательства : монография. — М. : Юрлитинформ, 2015.
7. Широбоков С. А. Демократический механизм взаимодействия личности и государства как общеправовой феномен : монография. — Пермь: Пермский филиал Академии права и управления, 2007.
8. Эбзеев Б. С. Советское государство и права человека: конституционные вопросы / под ред. И. Е. Фарбера. — Саратов : СГУ, 1986.

Материал поступил в редакцию 28 декабря 2016 г.

THE CORRELATION BETWEEN THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO PETITION AND POLITICAL RIGHTS AND FREEDOMS

KARASEV Anatoliy Tikhonovich — Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Constitutional Law at the Urals State Law University
a.t.karasev@mail.ru
620137, Russia, Yekaterinburg, ul. Komsomolskaya, d.21

MESHCHERYAGINA Veronika Aleksandrovna — Adjunct of the Department of Constitutional Law at the Urals Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia
Metsheryagina@yandex.ru
620137, Russia, Yekaterinburg, ul. Korepina, d. 66

***Review.** The article carries out analysis of the place of the constitutional right to petition in the system of political rights taking into account doctrinal approaches, legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation and changes made in the Federal Law "On the procedure of considering petitions of citizens of the Russian Federation" in recent years. The author examines interrelation between the constitutional right to petition and political rights and freedoms. The author concludes that with respect to other varieties of political rights the constitutional right to petition acts as a universal prerequisite for their implementation or protection.*

Keywords: right to petition, petition, subjective right, political law, constitutional law.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Alistratov Ju. N. Pravo grazhdan na obrashhenie v organy publichnoj vlasti i organy mestnogo samoupravlenija v uslovijah stanovlenija demokraticeskogo pravovogo gosudarstva v Rossii : dis. ... kand. jurid. nauk. — SPb., 1997.
2. Avak'jan S. A. Konstitucionnoe pravo Rossii. Uchebnyj kurs : ucheb. posobie : v 2 t. — 4 izd., pererab. i dop. — M. : Norma : Infra-M, 2011.
3. Kistjakovskij B. A. Gosudarstvo i lichnost' // Vlast' i pravo: iz istorii russkoj pravovoj mysli. — L., 1992.
4. Lonshakov Ju. S. Teoreticheskie osnovy konstitucionnogo prava na obrashhenie: ponjatie, sodержание, priznaki, vzaimosvjaz' s politicheskimi pravami // Biznes v zakone. Jekonomiko-juridicheskij zhurnal. — 2010. — № 2.
5. Meshherjagina V. A. Juridicheskaja priroda konstitucionnogo prava na obrashhenie kak sub#ektivnogo prava // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2015. — № 10. — S. 64—69.
6. Savos'kin A. V. Obrashhenija grazhdan v Rossijskoj Federacii: ponjatie, vidy i sistema zakonodatel'stva : monografija. — M. : Jurlitinform, 2015.
7. Shirobokov S. A. Demokraticeskij mehanizm vzaimodejstvija lichnosti i gosudarstva kak obshhepravovoj fenomen : monografija. — Perm': Permskij filial Akademii prava i upravlenija, 2007.
8. Jebzeev B. S. Sovetskoe gosudarstvo i prava cheloveka: konstitucionnye voprosy / pod red. I. E. Farbera. — Saratov : SGU, 1986.