

**ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН
НА ОБРАЩЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ
(СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)**

© 2023 г. С. П. Степкин

Российский государственный социальный университет, г. Москва

E-mail: stepkin.sciences@mail.ru

Поступила в редакцию 30.07.2023 г.

Аннотация. В статье автором проведен сравнительный анализ между законодательными подходами различных государств по вопросу функционирования и развития института обращений граждан. По результатам проведенного исследования были сделаны выводы о некоторых различиях и сходствах нормативных предписаний, которыми регулируется порядок реализации прав граждан на обращение. Отмечены слабые и сильные аспекты реализации затронутого права с учетом различных способов передачи обращения от заявителя к объекту его получения. Отдельно затронут вопрос такого понятия, как «петиция», описаны его свойства и особенности подачи, а также законодательные нормы его использования в контексте построения модели взаимодействия между гражданином и государством (органами публичной власти). Автором сформулированы конкретные предложения по изменению статьи 33 Конституции РФ и Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Ключевые слова: петиция, обращение, институт обращений, жалоба, публичная власть, обращения граждан, законодательство зарубежных стран, коллективные обращения, право на обращение, заявление, предложение, жалоба, критическое замечание, меморандум, прошение, обвинение, гарантии конституционализма, зарубежный опыт, конституционные гарантии, демократия.

Цитирование: Степкин С.П. Особенности нормативно-правового регулирования реализации права граждан на обращения в зарубежных странах (сравнительно-правовое исследование) // Государство и право. 2023. № 9. С. 53–63.

DOI: 10.31857/S102694520026904-5

**FEATURES OF THE REGULATORY REGULATION
OF THE IMPLEMENTATION OF THE RIGHT OF CITIZENS
TO APPEAL IN FOREIGN COUNTRIES
(COMPARATIVE LEGAL RESEARCH)**

© 2023 S. P. Stepkin

Russian State Social University, Moscow

E-mail: stepkin.sciences@mail.ru

Received 30.07.2023

Abstract. In the article, the author conducted a comparative analysis between the legislative approaches of various states on the functioning and development of the institution of citizens' appeals. According to the results of the study, conclusions were drawn about some differences and similarities of regulatory prescriptions that regulate the procedure for the exercise of citizens' rights to appeal. The weak and strong aspects of the implementation of the affected right are noted, taking into account the various ways of transferring the appeal from the applicant to the object of its receipt. Separately, touches on the issue of such a concept as "petition", describes its properties and features of submission, as well as the legislative norms of its use in the context of building a model of interaction between a citizen and the state (public authorities). The author formulated specific proposals to amend Article 33 of the Constitution of the Russian Federation and the Federal Law "On the procedure for considering appeals of citizens of the Russian Federation".

Key words: petition, appeal, institute of appeals, complaint, public authority, appeals of citizens, legislation of foreign countries, collective appeals, right to appeal, statement, proposal, complaint, critical remark, memorandum, petition, accusation, guarantees of constitutionalism, foreign experience, constitutional guarantees, democracy.

For citation: *Stepkin, S.P. (2023). Features of the regulatory regulation of the implementation of the right of citizens to appeal in foreign countries (comparative legal research) // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 9, pp. 53–63.*

Являясь формой правления, демократия гарантирует власть народу, который может ее реализовать непосредственно (прямая демократия) либо через избранных представителей (представительная демократия), и в большей степени отождествляется с политическими процессами.

В случае как прямой, так и представительной демократии обращения граждан являются основным средством коммуникации и донесения до власти и избранных своей позиции по тем или иным вопросам (мнений, претензий, идей), отстаивания своих прав и интересов, обеспечения гарантии подотчетности всех органов публичной власти и их должностных лиц народу, привлечения последних к ответственности. Они обеспечивают не только связь, но и обмен мнениями, заставляют государство реагировать на потребности и интересы граждан.

Именно с развитием демократических начал в государстве совершенствовался институт обращения граждан при одновременном изменении условий оценки основных конституционных прав гражданина и человека — важнейший компонент демократического общества. Таким образом, обращения граждан, безусловно, могут считаться одним из инструментов демократических процедур, реализующим участие граждан в деятельности публичной власти.

История института обращений показывает, что его начало и развитие в правовой сфере есть следствие того, насколько указанные принципы были успешно применены. Без сомнения, в некоторых государствах это происходило раньше¹. Так, право на обращение получило свое изначальное закрепление в Основных нормах государств

англосаксонской системы права. Согласно общепринятому пониманию, данный институт зародился в Великобритании. В частности, в принятом в 1689 г. Билле о правах впервые было зафиксировано право на петиции. В рамках данного нормативного правового акта английским подданным без последствий разрешалось обращаться с неограниченным числом петиций к королю.

В свою очередь, в Российском государстве предпосылки зарождения института обращения граждан просматриваются на рубеже XV–XVI вв., когда одной из форм реализации рассматриваемого права была челобитная — письменное или устное обращение, передаваемое лично либо через должностное лицо при условии, что адресатом был сам государь. Правила подачи такого обращения были прописаны в Судебнике 1497 г., которым закреплялась не только возможность самой подачи обращения (челобитной), но и был введен порядок их рассмотрения и, если это было необходимо, передачи по инстанциям². Это свидетельствует о том, что затронутый порядок начал свое образование намного раньше, чем в свет вышли такие источники права, как конституции и т.п.

В последние годы международное право в области прав человека имеет все большее воздействие на системы государственных органов стран мира и, соответственно, на рабочие реалии ряда должностных лиц. В этой связи большое значение имеет изучение прав человека на обращение в органы публичной власти и к их должностным лицам в различных государствах, имеющих различные конституционные, демократические, экономические и исторические начала и развития, а также

¹ См.: Панюшкина Я.В., Чепрасов М.Н. История развития законодательства по обращениям граждан // Инновации. Наука. Образование. 2022. № 50. С. 1536–1544.

² См.: Комментарии к Судебнику 1497 года. URL: <http://vur-05-1.narod.ru/istotgp/kom1497.htm> (дата обращения: 13.02.2023).

использование положительного зарубежного опыта данных стран в российском праве.

Институт права на обращение человека в государственных органах власти и органы местного самоуправления представляет собой один из старейших способов коммуникации между государством и населением и, по мнению ряда ученых, тесно связан с принятием в 1215 г. Великой хартии вольностей, предусматривающей порядок подачи жалоб королю и их рассмотрения³.

В.В. Кузнецов, проводя исследование исторического развития конституционализма в Западной Европе, отмечает, что основной объект конституционных гарантий прав и свобод человека сформировался на самых ранних этапах современного развития конституционализма⁴. При этом ряд исследователей отмечают содержание в современном западном конституционном праве противоречия свободы и власти (принуждения)⁵.

В настоящее время в конституциях примерно 30% государств – членов Организации Объединенных Наций право на обращение упоминается лишь в общих чертах (Словения, Таиланд, Франция, ЮАР, Япония), и примерно в 30% стран конституционные нормы получают свое развитие в национальных законодательных актах. При этом судебная практика конституционного контроля в данной сфере автором не обнаружена⁶. Возможно, это обусловлено тем, что международными актами о правах человека право на обращение не отнесено к основному праву и лишь ограниченно упоминается в отдельных актах Европейского Союза⁷. В этом ключе обращает на себя внимание мнение М.В. Скрябиной о необходимости отнесения данного права к основным элементам международных правовых стандартов в области прав и свобод человека и гражданина⁸.

³ См.: Фомина М.Г., Мальцев Н.Г. Право на обращение в органы публичной власти в зарубежных странах: история становления и развития // Вестник государственного и муниципального управления. 2017. № 3 (26). С. 123.

⁴ См.: Кузнецов В.В. Судебные гарантии прав человека в системе конституционных гарантий стран Западной Европы // Росс. судья. 2018. № 7. С. 56.

⁵ См.: Чиркин В.Е. Базовые ценности конституционализма в XXI веке. М., 2013. С. 13, 14.

⁶ См.: Зарубежная практика конституционного контроля. Право на обращение в публичные органы и организации // Конституционный Суд Российской Федерации. 2012. С. 9 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/External/ComparativeOverview/Documents/8/Право на обращение 2012.pdf>

⁷ См.: там же.

⁸ См.: Скрябина М.В. Международные стандарты реализации права граждан на обращение в органы публичной власти // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2007. № 29. С. 106.

Благодаря нормативному закреплению права граждан на обращение у них появляется возможность удовлетворения интересов, как личных, так и общественных, данное право имеет высокое значение в силу его политической и социальной важности для укрепления демократии и конституционализма. П.А. Беляков совершенно верно указывает на особую роль обращений граждан, которые «способствуют усилению контроля населения за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления»⁹.

При сравнении конституционных актов зарубежных стран в части исследуемого права обращают на себя внимание некоторые различия правовых подходов. Так, в ряде стран находит свое закрепление «право на обращение» (Азербайджан, Беларусь, Испания, Казахстан, Колумбия, Македония, Таджикистан, Украина), в других – «право на петицию» (Австрия, Бельгия, Греция, Италия, Республика Корея, Мексика, Нидерланды, Швейцария, Япония, ЮАР), а в некоторых упоминаются оба варианта (Сербия). В отдельных государствах упоминаются меморандумы (Эстония), критические замечания (Албания, Йемен), просьбы (Аргентина), обвинения (Китай), требования (Кабо-Верде, Конго), прошения (Перу, Уругвай) и аналогичные закрепленным российским законом виды обращений – заявления, предложение и жалоба (Венгрия, Узбекистан). Таким образом, в ряде вышеуказанных норм произведено смешение понятий, а также излишне сокращены и конкретизированы виды обращений в органы публичной власти. Представляется, что в конституционных актах логичнее закреплять общее право на обращение, не конкретизируя его виды (заявление, предложение, жалоба, петиция и т.д.), оставляя это законодателям.

Анализ конституционных и законодательных положений иностранных государств показал, что отсутствует единый подход в определении субъектов, которым предоставлено право на обращение, в отдельных странах это «каждый» человек (Австрия, Албания, Венесуэла, Германия, Греция, Катар, Сербия, Хорватия, Швейцария), «житель» (Гватемала), в других – именно гражданин (Азербайджан, Вьетнам, Испания, Италия, Мексика, Монголия, Румыния, Таджикистан), а в ряде – и юридическое лицо (Австрия, Бахрейн, Бельгия, Германия, Испания, Кувейт, Люксембург, Португалия). Различен и круг адресатов обращения, где-то это публичные органы и публичные должностные лица (Армения, Венесуэла, Киргизия, Китай, Коста-Рика, Либерия, Монголия, Таджикистан), где-то только публичные органы (Аргентина, Вьетнам,

⁹ Беляков П.А. Защита прав граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления // Законность. 2014. № 4. С. 11.

Греция, Италия, Куба, Нидерланды, США, Швейцария, Эквадор) или только публичные должностные лица (Мексика, Панама), а где-то публичные органы и публичные организации (Германия, Испания, Корея, Коста-Рика, Сербия, Таджикистан, Туркменистан, Турция)¹⁰. Дисбаланс возникает при сопоставлении норм конституций прибалтийских республик (например, Латвия, Эстония), которые, с одной стороны, декларируют право на обращение для каждого (не только граждан), а с другой стороны, как отмечает С.В. Нарутто, устанавливают условие обращения и получения ответа только на национальном языке¹¹.

В мировой практике понятие «публичные органы» также не имеет четкого законодательного отражения и различия. В частности, в таких странах, как Куба, Словакия, Уругвай и Швейцария, указанное понятие охватывается исключительно органами государственной власти и муниципального управления. В Бахрейне, Испании, Йемене, Катаре, Люксембурге и Омане в его содержание включаются только органы государственной власти, в Лихтенштейне и Италии к таковым относят исключительно органы законодательной власти, в Германии — органы народного представительства, а в Либерии — правительство страны.

В конституциях зарубежных стран не только отражена возможность подачи соответствующего обращения, но и содержится нормативное предписание обращаться в орган, который непосредственно уполномочен рассматривать их. Так, право на обращение в письменной форме в компетентный орган закреплено в ст. 17 Основного закона Федеративной Республики Германия¹². В свою очередь, в ст. 45-с установлено, что рассмотрение и разрешение данных обращений входит в юрисдикцию специального комитета по петициям, создаваемого Бундестагом, порядок действия которого определяется отдельным законом. О праве направления обращения (прошения, требования, петиции) именно в компетентный орган указано в конституциях Боливарианской Республики Венесуэла (ст. 51)¹³, Республики Парагвай (ст. 40)¹⁴, Республики Перу (п. 2 ст. 2)¹⁵, Демократической Республики Конго

(ст. 18)¹⁶, Республики Мозамбик (ст. 79)¹⁷ и Королевства Нидерландов (ст. 5)¹⁸. Данные нормы представляются весьма прогрессивными и «дающими сигнал» каждому на необходимость обращения именно в компетентный орган, не перегружая другие органы власти.

Норма ст. 29 Конституции Королевства Испания¹⁹ закрепляет за гражданами право направлять индивидуальные и коллективные обращения, форму которых определит закон. В развитие данной нормы принят Органический закон «О праве на петицию»²⁰. Таким образом, можно констатировать, что в Испании петиции отнесены к обращениям, что отражено в Конституции страны. В конституциях Республики Кабо-Верде²¹ (ст. 59), Республики Мозамбик²² (ст. 79) и Португальской Республики²³ (ч. 1 ст. 52) петиции упоминаются как вид обращения наряду с жалобами и требованиями. В то же время в США порядок обращения замкнут на нормы права, которые к «петиции» относят обращения с жалобами²⁴.

Весьма интересной и перспективной с точки зрения возможного заимствования в российское право является норма ст. 11 Основного закона Австрии от 21 декабря 1867 г. «Об общих правах граждан королевств и земель, представленных в Имперском Совете»²⁵, являющегося составной частью Конституции Австрии, которой закреплено право каждого на подачу петиций, однако право подачи коллективных петиций предоставлено исключительно легализованным объединениям и корпорациям. Схожая норма содержится в ст. 29 Конституции

¹⁶ См.: Зарубежная практика конституционного контроля. Право на обращение в публичные органы и организации // Конституционный Суд Российской Федерации. 2012. С. 53 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: http://www.ksrf.ru/ru/Info/External/ComparativeOverview/Documents/8/Право_на_обращение_2012.pdf

¹⁷ См.: URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Mozambique_2007 (дата обращения: 16.03.2023).

¹⁸ См.: Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2 / под ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. С. 603.

¹⁹ См.: там же. С. 33.

²⁰ См.: Законы Испании. URL: <https://www.abcspain.ru/zakony-ispanii/> (дата обращения: 09.01.2023).

²¹ См.: Конституции государств Африки и Океании: сб. Т. 4. Западная Африка / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2021. С. 441.

²² См.: URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Mozambique_2007 (дата обращения: 16.03.2023).

²³ См.: Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2 / под ред. Л.А. Окунькова. С. 733.

²⁴ См.: Конституция США. URL: <https://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm> (дата обращения: 12.02.2023).

²⁵ См.: Конституции государств Европейского Союза: сб. М., 1997. С. 3–100.

¹⁰ См.: Беляков П.А. Указ. соч. С. 10–12, 16.

¹¹ См.: Нарутто С.В. Обращение граждан в органы публичной власти: учеб. М., 2021. С. 466.

¹² См.: Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. 8-е изд., испр. и доп. М., 2012. С. 164–245.

¹³ См.: Конституции государств Америки: в 3 т. Т. 3: Южная Америка / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2006. С. 322.

¹⁴ См.: там же. С. 707.

¹⁵ См.: там же. С. 789, 790.

Королевства Бахрейн²⁶. Согласно ст. 28 Конституции Королевства Бельгия²⁷ от имени коллектива обращаться к публичным властям могут исключительно учредительные органы, а в соответствии со ст. 51 Конституции Румынии²⁸ и ст. 52 Конституции Республики Молдова²⁹ — законно созданные организации. Требование о законной регистрации организации и юридического лица при подаче коллективного обращения установлено и ст. 45 Конституции Государства Кувейт³⁰. Вместе с тем в международном праве встречаются случаи запрета подавать петиции от имени объединения (ст. 29 Конституции Республики Гаити³¹) либо запрета подавать от имени народа петиции в принципе. В последнем случае предоставлено право направлять жалобы (ч. 15 ст. 23 Конституции Эквадора³²).

Конституцией Китайской Народной Республики³³ закреплена обязанность государственных органов проверять жалобы, обвинения и заявления именно граждан. Однако такие обращения не должны содержать сведения, искажающие действительность, либо строиться на выдвижении ложных обвинений. При этом в качестве получателей таких обращений выступают все государственные органы и государственные служащие (ст. 41). Такая формулировка создает на конституционном уровне обязанность рассматривать обращения, а не только право их подачи. Интересным отличием представляется то, что конституционное видение китайского законодателя позволяет в таких обращениях критиковать действия власти. Таким образом, в отличие от российского представления о конституционном выражении рассматриваемого права, китайские принципы подачи такого обращения имеют более широкое толкование. Как показывают опросы общественного мнения, «механизмом реализации конституционного права китайских граждан на обращение» в стране удовлетворены 74% опрошенных³⁴.

²⁶ См.: Конституции государств Азии: в 3 т. Т. 1: Западная Азия / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010. С. 30.

²⁷ См.: Конституции государств Европы: 3 т. Т. 1 / под ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. С. 331.

²⁸ См.: там же. Т. 3 / под ред. Л.А. Окунькова. С. 51.

²⁹ См.: там же. Т. 2 / под ред. Л.А. Окунькова. С. 539.

³⁰ См.: Конституции государств Азии: в 3 т. Т. 1: Западная Азия / под ред. Т.Я. Хабриевой. С. 362.

³¹ См.: Конституции государств Америки: в 3 т. Т. 2: Карибский регион / под ред. Т.Я. Хабриевой. С. 265.

³² См.: там же. Т. 3: Южная Америка / под ред. Т.Я. Хабриевой. С. 1084.

³³ См.: Конституции государств Азии: в 3 т. Т. 3: Дальний Восток / под ред. Т.Я. Хабриевой. С. 235.

³⁴ См.: Романовская Г.А. Китай — Россия: сравнительный анализ реализации гражданами права на обращение // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. ст. Томск, 2009. Ч. 43. С. 115.

Выделяющимся следует назвать требование об уважительной форме обращения в государственные органы, закрепленное в ст. 23 Конституции Колумбии³⁵.

Конституция Боливарианской Республики Венесуэла прямо закрепляет ответственность должностных лиц, нарушивших право граждан на обращение, вплоть до отрешения от занимаемой должности (ст. 51). Данная норма, безусловно, способствует повышению доверия граждан к властям страны.

Согласно ст. 40 Конституции Республики Парагвай факт непредоставления ответа на обращение в установленный законом срок свидетельствует об отклонении петиции. Представляется, что данная норма не отвечает интересам прежде всего человека, так как он фактически лишается возможности установления случаев халатности должностных лиц, пропустивших срок предоставления ответа или потерявших петицию, а данные нарушения всегда можно квалифицировать как отклонение прошения.

В некоторых странах право на обращение напрямую не прописывается в основном законе, а находит свое косвенное отражение в иных положениях. В частности, в Декларации прав человека и гражданина 1789 г. Французской Республики³⁶ (подтверждена Французской конституцией 04.10.1958 г.) нет конкретного указания на то, что каждый гражданин имеет право на обращение. Однако, если посмотреть на иные положения Декларации, можно увидеть, что такое право проистекает из иных предписаний, непосредственно затрагивающих возможность для граждан личного участия в управлении государством (ст. 6), в том числе и с целью формирования законов, а также право на высказывание своего собственного мнения путем выражения его в письменном виде (ст. 11). Так, в ст. 15 Декларации закреплено право общества требовать отчет у каждого должностного лица, несущего ответственность за определенный участок своей деятельности.

Не менее интересным представляется вопрос конституционного регулирования сферы обращений в странах СНГ. В частности, ст. 40 Конституции Республики Беларусь³⁷ гласит, что каждый вне зависимости от наличия гражданства имеет возможность подать личное либо коллективное обращение в государственные органы. При этом именно в Конституции закреплено, что

³⁵ См.: Конституции государств Америки: в 3 т. Т. 3: Южная Америка / под ред. Т.Я. Хабриевой. С. 551.

³⁶ См.: URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/cst2.pdf (дата обращения: 08.01.2023).

³⁷ См.: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь (ncpi.gov.by). 1999. № 1. 1/0.

на государственный орган возлагается обязанность рассмотреть данное обращение по существу и в обязательном порядке дать по нему мотивированный ответ в определенный законом срок. Важно то, что в рассмотрении обращения может быть отказано при условии, что данный отказ изложен в письменной форме и мотивирован. Таким образом, Основной закон Республики Беларусь изначально определяет обязанность соответствующего реагирования на обращения.

В Конституции Азербайджанской Республики³⁸ закреплено право именно граждан страны обращаться лично или коллективно в государственные органы, а также необходимость предоставления письменного ответа на каждое обращение. При этом для военнослужащих предусмотрено только индивидуальное обращение. Отдельное закрепление получило право на критику, не содержащую оскорбления и клевету, причем в отношении не только государственных и общественных институтов, но и отдельных граждан (ст. 57). Нормами Закона Азербайджанской Республики от 10 июня 1997 г. № 314-ІГ (ред. от 24.07.2011) «О порядке рассмотрения обращений граждан»³⁹ расширен круг адресатов обращений, в него вошли «учреждения, организации и предприятия» (ст. 3).

Конституции республик Казахстан (ст. 33)⁴⁰ и Таджикистан (ст. 31)⁴¹ содержат нормы, аналогичные нормам Конституции РФ. Однако нормы Закона Республики Таджикистан от 23 июля 2016 г. № 1339 (ред. от 24.09.2020) «Об обращениях граждан»⁴² отличаются от российских, в нем расширен перечень адресатов. К ним, в частности, отнесены общественные объединения и все виды юридических лиц (ст. 1).

Конституция Республики Армения⁴³ прямо предусматривает право обращения каждого к Защитнику прав человека (ст. 52), на подачу петиции (ст. 53), при этом реализация данных прав осуществляется на основании соответствующих законов, а также на обращение в международные органы по защите прав человека (ст. 61).

³⁸ См.: Официальный сайт Президента Азербайджанской Республики // <http://president.az> (дата обращения: 12.03.2023).

³⁹ См.: URL: <https://mia.gov.az/ru/legislation/1/view/43/> (дата обращения: 17.03.2023).

⁴⁰ См.: Официальный сайт Президента Республики Казахстан // <http://www.akorda.kz> (дата обращения: 12.03.2023).

⁴¹ См.: Официальный сайт Президента Республики Таджикистан // <http://www.president.tj> (дата обращения: 12.03.2023).

⁴² См.: Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан (www.ncz.tj).

⁴³ См.: Официальный сайт Президента Республики Армения // <http://www.president.am> (дата обращения: 12.03.2023).

Таким образом, оценивая право на обращение в качестве объекта конституционного регулирования, можно выделить три основных аспекта. Во-первых, практически в каждом приведенном источнике такое право закреплено официально, следовательно, оно относится к одному из основополагающих конституционных (гражданских) прав, реализация которого опосредована созданием необходимых демократических начал при управлении государством и обществом.

Во-вторых, в разных источниках его сущность выражается по-разному. В одних через призму действия норм, определяющих развитие вышеупомянутых начал, в других — напрямую. Это говорит о том, что природа зарождения и развития права на обращение тесно связана с иными гражданскими правомочиями и может носить опосредованный характер. В то же время такое положение дел свидетельствует о заимствовании ряда нормативных принципов одними законодателями у других.

В-третьих, конституционное понимание права на обращение нередко связывается с наличием отдельного закона, который, как указано в ряде источников, конкретизирует порядок его использования, устанавливая формы, сроки и правила их рассмотрения.

Логично будет упомянуть, что в мировой практике право на обращение не всегда закрепляется посредством конституционной нормы. Более того, в некоторых государствах такое упоминание в основных законах вообще отсутствует (Австралия, Алжир, Бразилия, Индия, Ирландия, Исландия, Канада, Литва, Норвегия, Пакистан, Туркменистан, Франция и др.⁴⁴). В данном случае аспект нормативно-правового регулирования обращений в органы государственной власти выстраивается через призму принятия отдельного (специального) закона, которым порядок подачи обращения, а также его рассмотрения реализуется.

В частности, некоторые авторы, отмечая разносторонность «права на обращение», указывают, что, несмотря на схожесть доктринального (как в западной, так и в отечественной науке) понимания его конституционной интерпретации и общего правового смысла, законодательное представление его выражения не всегда отражается так, как того требует реальность. Причина этого в политической составляющей, нередко используемой для подавления сути действия права на обращение, несущего в себе возможность прежде всего критиковать

⁴⁴ См.: Зарубежная практика конституционного контроля. Право на обращение в публичные органы и организации // Конституционный Суд Российской Федерации. 2012. С. 9 [Электронный ресурс]. — Режим доступа. URL: [http://www.ksrf.ru/ru/Info/External/ComparativeOverview/Documents/8/Право на обращение 2012.pdf](http://www.ksrf.ru/ru/Info/External/ComparativeOverview/Documents/8/Право%20на%20обращение%202012.pdf)

органы власти и подвергать их конструктивной обструкции⁴⁵.

Вышеобозначенной позиции придерживаются и другие исследователи, которые, проводя параллели между законодательными подходами других государств по данному вопросу, отмечают, что нормативное отражение сути права на обращение основано на принципах развития демократических начал, что обязывает учитывать его в числе основных конституционных прав, а также декларировать в числе такого правового явления, как свободное самовыражение. Однако более предметный взгляд на реализацию затронутого права показывает, что его эссенция может иметь значительные отличия и находиться в зависимости прежде всего от общего развития всей политической системы государства.

Оценивая содержание актов, определяющих действие механизма реализации права на обращение, была выявлена одна общая особенность. В упомянутых законах нет единого понимания цели затронутого субъективного права. С одной стороны, это говорит о различии представлений народов мира о субъективном праве, с другой – свидетельствует о временной невозможности достижения объективного представления о том, насколько сильно должна быть зависима сфера управления обществом и государством от его непосредственного выражения.

Проводя аналогии между действенностью нормативных предписаний и положениями схожих законов ряда иностранных государств, следует отметить, что выявление расхождений или тождественности в оценке законодательной позиции, определяющей право на обращение в иных государствах, не всегда возможно. Причина сложившегося положения в том, что только в части государств данный вопрос раскрыт «надлежащим» образом: помимо указания на такое право в конституции в государстве применяется еще и закон, конкретизирующий действие права на обращение при определенных условиях и даже существенно расширяя его.

Учитывая затронутые параметры, необходимо в первую очередь обратиться к опыту тех государств, позиция которых в этом вопросе схожа или была схожа с российской. В частности, в Казахстане принят нормативный правовой акт, где право на обращение предоставляется не только субъектам права, обладающим гражданством Республики Казахстан, но и тем, кто установленным административным

статусом не обладает. Такой же порядок действует в отношении юридических лиц. Остановимся на том, что делает упомянутый источник интересным с точки зрения анализа. Прежде всего стоит сказать, что Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан⁴⁶ подменил собой другой закон – Закон Республики Казахстан от 12 января 2007 г. № 221-III (с изм. и доп. по сост. на 01.01.2020 г.) «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц»⁴⁷.

Наиболее интересным представляется то, что рассмотрение обращений согласно положениям Кодекса РК проходит в рамках специальной административной процедуры, которая, в свою очередь, включает в себя несколько стадий. Так, в соответствии со ст. 66 Кодекса РК началу такой процедуры предшествует уведомление заявителя, где указываются место и время проведения мероприятий, необходимых для осуществления административной процедуры. Кроме того, гражданин получает дополнительную информацию о том, кем будет рассмотрена его жалоба, и на основании личных сомнений в объективности оценки вправе требовать приобщения иных сведений и даже заявлять отводы (ст. 67 Кодекса РК). Интересным представляется то, что указанный акт содержит основания, позволяющие прекратить административное производство по обращению гражданина (ст. 70 Кодекса РК).

Кодекс РК также содержит положение, устанавливающее возможность направления в органы государственной власти такого вида обращения, как отклик. Данная категория обращения позволяет выразить свое несогласие с проводимой государством внутренней и внешней политикой, а также с иным событием общественного характера (ст. 4).

Без сомнения, положительным в оценке требований рассматриваемого Кодекса РК является то, что им установлена возможность подавать обращения к субъектам предпринимательства. На современном этапе, когда роль предпринимателей в построении здорового социально-экономического пространства не вызывает сомнений, логично обратить внимание на то, что большинство услуг и товаров производится именно ими. В указанной связи интерес общества к их качеству постоянно растет. Так, казахстанский законодатель, установив, что предприниматели обязаны давать ответы по обращениям граждан, а также иных юридических лиц, изменил сложившееся положение. Кроме

⁴⁵ См.: Качаров М.А. Актуальное состояние государственно-правовой политики в сфере реализации конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти // Научное сообщество студентов XXI столетия. Общественные науки: сб. ст. по материалам ХСIV студенческой Междунар. науч.-практ. конф. Новосибирск, 2020. Т. 10 (93). С. 41.

⁴⁶ См.: Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29.06.2020 г. № 350-VI (ред. 12.01.2023) // Казахстанская правда. 2020. 30 июня.

⁴⁷ См.: Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан (adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000221) (дата обращения: 20.01.2023). Утратил силу.

того, установлено, что отказ в принятии обращения недопустим.

Таким образом, можно отметить, что Кодекс РК содержит значительное количество достоинств и в определенной степени преимуществ перед регулированием схожих вопросов в России. В первую очередь удалось установить, что казахстанский законодатель, интегрируя вопрос рассмотрения обращений в Кодекс РК, представил порядок рассмотрения обращений в качестве отдельной административной процедуры, выделенной в отдельную главу. Данный правотворческий прием позволяет придать указанной процедуре правовую устойчивость и одновременно с этим относит рассматриваемые отношения к сфере действия норм административного права. Наиболее прогрессивным в таком случае представляется то, что в ходе реализации установленной административной процедуры заявитель наделяется ровно такими же полномочиями, как и в судебном производстве: право отвода, уведомление о проведении слушания и др. На наш взгляд, это существенно расширяет возможности реализации конституционного права заявителя, а также делает вопрос рассмотрения затронутых обращений более открытым и понятным.

Вместе с тем Е. В. Мицкая отмечает в качестве недостатка Кодекса РК усеченное понимание термина «обращение», предусматривающего подачу лишь заявлений и жалоб, а также указывает на необходимость перенять опыт законодателей стран СНГ и др. в части дополнения термина откликом, запросом и предложением⁴⁸.

Другой пример законодательного подхода подачи обращений к публичным структурам и их рассмотрения – Закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З (ред. от 28.06.2022) «Об обращениях граждан и юридических лиц»⁴⁹, который определяет в качестве заявителей граждан и юридических лиц, а в качестве адресатов обращений организации и индивидуальных предпринимателей по вопросам их компетенции (ч. 2 ст. 10). При этом виды обращений (предложение, заявление, жалоба) и способы их подачи аналогичны установленным российским законодательством. Любое обращение подлежит рассмотрению, при учете того, что его содержание соответствует правилам, изложенным в ст. 12 Закона РБ.

Статьей 16 Закона РБ установлена возможность отзыва обращения, при этом такое право

предоставляется заявителю до того, как рассмотрение обращения было произведено.

Оценивая сроки рассмотрения данных обращений, можно отметить, что их расчет отличается от установленного российским законодателем. В частности, общий срок составляет 15 дней, при этом его продление до месяца допускается на том основании, что для принятия решения по обращению требуется дополнительное время, а также запрос документов. В соответствии со ст. 17 Закона РБ срок рассмотрения обращений может изменяться, если порядок их рассмотрения регулируется отдельным законом.

Оценивая позицию белорусского законодателя по данному вопросу, логично отметить, что его представления о прерогативе полномочий в целом схожи с российской. Между тем существенным отличием между двумя законодательными позициями является то, что в Законе РБ действует отдельная статья, определяющая обязанности заявителей. В частности, ст. 8 Закона РБ на заявителя возложена обязанность: подавать обращения только в те органы и учреждения, которые компетентны дать ответ по направленному обращению; при подаче обращения, а равно и при изложении фактов в его содержании, быть культурным и вежливым, не использовать нецензурных и оскорбительных слов; в случае смены места жительства ставить в известность орган, куда обращение было направлено. Учитывая, что в российском законе нет подобных требований, можно охарактеризовать их наличие как аспект более осмысленного подхода в определении прав и обязанностей затронутых отношений. Однако в отличие от российского законодателя, связывающего определение круга обязанностей с конкретной ответственностью за их ненадлежащее исполнение, Законом РБ такая ответственность не предусмотрена. В числе прочих расхождений можно указать и то, что в Законе РБ предусмотрена отдельная ст. 20, регламентирующая порядок обжалования ответов на обращения, что является важным для понятийного восприятия гражданами и повышения доверия к власти.

Заключение. Выводы исследования

Благодаря сравнительной оценке положений исследованных нормативных правовых актов, доктринальных позиций, затрагивающих правовую природу и сущность такой формы выражения собственного мнения, как обращение, можно отметить, что законодательное установление права на обращение носит повсеместный характер. Практически в каждом государстве право на обращение имеет концептуальное отражение. Однако «право на обращение» необходимо отнести к одной из основных конституционных гарантий и закрепить его в конституциях всех государств мира.

⁴⁸ См.: Мицкая Е. В. Недостатки законодательного закрепления термина «обращение» и каждого вида обращения в Административном процедурно-процессуальном кодексе Республики Казахстан // Наука. 2020. № 3 (66). С. 23.

⁴⁹ См.: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2011. № 83. 2/18525 (дата обращения: 09.01.2023).

Между тем, несмотря на то что возможность обращения в органы власти относится к важнейшим конституционным (субъективным) правам граждан, в большинстве стран его юридическое сопровождение находит свое выражение в различных моделях представления о том, насколько активная гражданская сознательность может позитивно влиять на состояние дел в обществе. Различные подходы свидетельствуют и о разном уровне развития демократии в зарубежных государствах, в ряде случаев об отсутствии прямых гарантий конституционализма.

Анализ исследования строился на учете двух позиций:

1) конституционное отражение права на обращение. Здесь законодательная логика Российской государства мало чем отличается от той, что присуща какой-то конкретной стране. В свою очередь, основу такой логики составляет официальное признание такого права со стороны общества (народа), а также его базовое правовое и доктринальное закрепление в основном законе. Несмотря, по сути, на тождественную концептуальность в данном вопросе, в некоторых странах право на обращение декларируется по-иному. Дело в том, что законодательная категоризация субъективных прав в целом, а также выражение их сущности с точки зрения философии конкретного общества не имеют одинаковой точки опоры. В одном обществе более развито прогосударственное начало, что не позволяет сделать доступ граждан к общению с публичной властью максимально сбалансированным. В другом — данный вопрос решается с позиции развития и внедрения основ либертарной парадигмы, устанавливающей, что государство только форма, которая вбирает в себя любые принципы оценки взаимодействия и выстраивает их работу таким образом, чтобы целью первостепенной защиты были именно права и свободы граждан. Так или иначе важно отметить то, что не во всех государствах право на обращение имеет фундаментальное отражение, однако это не свидетельствует о том, что его прерогатива не сформирована вовсе. В некоторых государствах право на обращение выражается как средство построения диалога с органами публичной власти (Россия, Германия, Италия), в иных, например в Китае и Казахстане, — это еще и средство критики, направляемой в адрес органа управления. Учитывая вектор законодательных предпочтений, отраженных в данном исследовании на примере конкретных актов, полагаем, что правовой (конституционный) формат, предоставляющий возможность официального обращения гражданина в органы государственной и муниципальной власти, представляет собой собирательное явление. При этом его свойства, составляющие, средства и иные правовые аспекты

целиком и полностью зависят от того, какую роль политическое руководство отводит общественному мнению в качестве важнейшего социального регулятора;

2) законодательное представление о реализации права на обращение: порядок, сроки, обжалование. Проведя анализ источников, регулирующих вопрос подачи (направления) обращений к органам, заметим, что право на обращение практически всеми законодателями признается в качестве обязательного, но принципы толкования такой обязательности проистекают порой от диаметрально противоположного представления о гражданских правомочиях. К примеру, часть рассмотренных выше законодательных положений (прежде всего содержащихся в отдельных законах) иных стран более предметно регулируют вопрос оценки обращения, его свойств и надлежащего контроля за их рассмотрением, но это не значит, что вопрос конструктивности в данных странах решается лучше, чем в России. Это говорит о том, что само по себе обращение как конституционная гарантия вовсе не гарантирует того, что такое обращение будет рассмотрено в соответствии с гражданскими представлениями о силе свободы слова и его выражении.

Отмечая это, обратим внимание на то, что в некоторых государствах (Китай, Казахстан) наблюдается применение более прогрессивных взглядов в оценке правового положения субъектов обращения. В нормах, указывающих на необходимость рассмотрения абсолютно всех обращений, содержится требование о непосредственной обязанности сторон предметно взаимодействовать по ряду моментов, связанных с их рассмотрением. Намного шире изложены права участников как по части возможности возвращения обращения на определенных основаниях, так и в случаях необходимости заявления отвода конкретному должностному лицу. Кроме того, в самих законах моделируются диспозиции, которые позволяют учитывать не только фактуру подачи самих обращений, но и последовательное (возможное) развитие событий, связанных с его рассмотрением.

Очерчивая логику схожести и различий нормативных подходов, остается сказать, что прогрессивность в затронутом вопросе наблюдается там, где идея законодателя развивается по пути выделения затронутого направления в отраслевое. Именно такой подход позволяет четко смоделировать не только правила направления обращений и их рассмотрение, но и сгенерировать иные понятия, которыми законодатель обязан апеллировать в условиях необходимости развития прежде всего процессуальных аспектов, связанных с подачей обращения и его справедливого разрешения.

На наш взгляд, в Российской Федерации на уровне конституционного акта следует закрепить право **каждого** (включая как физических, так и юридических лиц, как граждан, так и иностранцев и лиц без гражданства), **кто находится на территории Российской Федерации на законных основаниях**, подавать обращения в **компетентные органы публичной власти** (а не только «в государственные органы и органы местного самоуправления»).

В Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁵⁰ необходимо:

с учетом важной роли обращений от коллективов закрепить право подавать коллективные обращения исключительно гражданами, прошедшими идентификацию, и юридическими лицами, имеющими государственную регистрацию и законно осуществляющими свою деятельность на территории нашей страны;

закрепить не право, а обязанность направлять обращения в органы публичной власти, **к компетенции которых отнесено** рассмотрение поставленных в обращении вопросов, при этом сохранив норму о необходимости перенаправления обращения по компетенции в случае, если гражданин неверно определил компетенцию того или иного органа;

определить правовой статус петиции и требования к данному виду обращения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Беляков П.А.* Защита прав граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления // *Законность*. 2014. № 4. С. 10–12, 16.
2. Зарубежная практика конституционного контроля. Право на обращение в публичные органы и организации // Конституционный Суд Российской Федерации. 2012. С. 9, 53 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: [http://www.ksrf.ru/ru/Info/External/ComparativeOverview/Documents/8/Право на обращение 2012.pdf](http://www.ksrf.ru/ru/Info/External/ComparativeOverview/Documents/8/Право%20на%20обращение%202012.pdf)
3. *Качаров М.А.* Актуальное состояние государственно-правовой политики в сфере реализации конституционного права граждан на обращения в органы государственной власти // Научное сообщество студентов XXI столетия. Общественные науки: сб. ст. по материалам ХСIV студенческой Междунар. науч.-практ. конф. Новосибирск, 2020. Т. 10 (93). С. 41.
4. Комментарии к Судебнику 1497 года. URL: <http://vur-05-1.narod.ru/istotgp/kom1497.htm> (дата обращения: 13.02.2023).
5. Конституции государств Азии: в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010. Т. 1: Западная Азия. С. 30, 362; т. 3: Дальний Восток. С. 235.

6. Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2006. Т. 2: Карибский регион. С. 265; т. 3: Южная Америка. С. 322, 551, 707, 789, 790, 1084.
7. Конституции государств Африки и Океании: сб. Т. 4. Западная Африка / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2021. С. 441.
8. Конституции государств Европейского Союза: сб. М., 1997. С. 3–100.
9. Конституции государств Европы: в 3 т. / под ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 331; т. 2. С. 33, 539, 603, 733; т. 3. С. 51.
10. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. 8-е изд., испр. и доп. М., 2012. С. 164–245.
11. *Кузнецов В.В.* Судебные гарантии прав человека в системе конституционных гарантий стран Западной Европы // *Росс. судья*. 2018. № 7. С. 56.
12. *Мицкая Е.В.* Недостатки законодательного закрепления термина «обращение» и каждого вида обращения в Административном процедурно-процессуальном кодексе Республики Казахстан // *Наука*. 2020. № 3 (66). С. 23.
13. *Нарутто С.В.* Обращение граждан в органы публичной власти: учеб. М., 2021. С. 466.
14. *Панюшкина Я.В., Чепрасов М.Н.* История развития законодательства по обращениям граждан // *Инновации. Наука. Образование*. 2022. № 50. С. 1536–1544.
15. *Романовская Г.А.* Китай – Россия: сравнительный анализ реализации гражданами права на обращение // *Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. ст. Томск, 2009. Ч. 43. С. 115.*
16. *Скрябина М.В.* Международные стандарты реализации права граждан на обращение в органы публичной власти // *Известия РГПУ им. А.И. Герцена*. 2007. № 29. С. 106.
17. *Фомина М.Г., Мальцев Н.Г.* Право на обращение в органы публичной власти в зарубежных странах: история становления и развития // *Вестник государственного и муниципального управления*. 2017. № 3 (26). С. 123.
18. *Чиркин В.Е.* Базовые ценности конституционализма в XXI веке. М., 2013. С. 13, 14.

REFERENCES

1. *Belyakov P.A.* Protection of citizens' rights to appeal to state bodies and local self-government bodies // *Legality*. 2014. No. 4. P. 10–12, 16 (in Russ.).
2. Foreign practice of constitutional control. The right to appeal to public bodies and organizations // *Constitutional Court of the Russian Federation*. 2012. P. 9, 53 [Electronic resource]. – Access mode: URL: [http://www.ksrf.ru/ru/Info/External/ComparativeOverview/Documents/8/Право on appeal 2012.pdf](http://www.ksrf.ru/ru/Info/External/ComparativeOverview/Documents/8/Право%20на%20обращение%202012.pdf) (in Russ.).
3. *Kacharov M.A.* The current state of state-legal policy in the sphere of the implementation of the constitutional right of citizens to appeal to public authorities // *Scientific community of students of the XXI century. Social Sciences: collection of articles based on the materials of the ХСIV Student International Scientific and Practical Conference. Novosibirsk, 2020. Vol. 10 (93). P. 41 (in Russ.).*

⁵⁰ См.: *Росс. газ.* 2006. 5 мая.

4. Comments on the Sudebnik of 1497. URL: <http://vur-05-1.narod.ru/istotgp/kom1497.htm> (accessed: 13.02.2023) (in Russ.).
5. Constitutions of Asian states: in 3 vols / ed. by T. Ya. Khabrieva. M., 2010. Vol. 1: Western Asia. P. 30, 362; vol. 3: Far East. P. 235 (in Russ.).
6. Constitutions of the States of America: in 3 vols / ed. by T. Ya. Khabrieva. M., 2006. Vol. 2: Caribbean region. P. 265; vol. 3: South America. P. 322, 551, 707, 789, 790, 1084 (in Russ.).
7. Constitutions of the States of Africa and Oceania: collection. Vol. 4. West Africa / ed. by T. Ya. Khabrieva. M., 2021. P. 441 (in Russ.).
8. Constitutions of the States of the European Union: collection. M., 1997. P. 3–100 (in Russ.).
9. Constitutions of the States of Europe: in 3 vols / ed. by L.A. Okunkov. M., 2001. Vol. 1. P. 331; vol. 2. P. 33, 539, 603, 733; vol. 3. P. 51 (in Russ.).
10. Constitutions of foreign countries: Great Britain, France, Germany, Italy, the European Union, the United States of America, Japan: textbook. 8th ed., rev. and add. M., 2012. P. 164–245 (in Russ.).
11. *Kuznetsov V.V.* Judicial guarantees of human rights in the system of constitutional guarantees of Western European countries // Russ. judge. 2018. No. 7. P. 56 (in Russ.).
12. *Mitskaya E.V.* Disadvantages of legislative consolidation of the term “appeal” and each type of appeal in the Administrative Procedural and Procedural Code of the Republic of Kazakhstan // Nauka. 2020. No. 3 (66). P. 23 (in Russ.).
13. *Narutto S.B.* Citizens’ appeals to public authorities: textbook. M., 2021. P. 466 (in Russ.).
14. *Panyushkina Ya. V., Cheprasov M.N.* History of the development of legislation on citizens’ appeals // Innovations. The science. Education. 2022. No. 50. P. 1536–1544 (in Russ.).
15. *Romanovskaya G.A.* China – Russia: comparative analysis of citizens’ realization of the right to appeal // Legal problems of strengthening Russian statehood: collection of articles. Tomsk, 2009. Part 43. P. 115 (in Russ.).
16. *Scryabina M.V.* International standards for the realization of the right of citizens to appeal to public authorities // Izvestiya of Herzen RSPU. 2007. No. 29. P. 106 (in Russ.).
17. *Fomina M.G., Maltsev N.G.* The right to appeal to public authorities in foreign countries: the history of formation and development // Herald of State and Municipal Administration. 2017. No. 3 (26). P. 123 (in Russ.).
18. *Chirkin V.E.* Basic values of constitutionalism in the XXI century. M., 2013. P. 13, 14 (in Russ.).

Сведения об авторе

СТЕПКИН Станислав Павлович — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры общей юриспруденции факультета юриспруденции и правового регулирования Российского государственного социального университета; 129226 г. Москва, ул. Вильгельма Пика, д. 4, стр. 1
ORCID: 0000-0002-0946-6398

Authors’ information

STEPKIN Stanislav P. — PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of General Jurisprudence of the Faculty of Jurisprudence and Legal Regulation of the Russian State Social University; 4, bld. 1 Wilhelm Peak str., 129226 Moscow, Russia