

И.Ю. Остапович, А.В. Савоськин

## О ПОНЯТИИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ «ОБРАЩЕНИЕ ГРАЖДАНИНА»

Проводится системный анализ правовой категории «обращение гражданина» и формулируется его понятие для закрепления в законе. Право гражданина РФ обращаться не только является конституционным, но и выступает составной частью механизма реализации подавляющего числа основных прав и свобод. Вместе с тем законодательное определение правовой категории «обращение гражданина» является неинформативным и порождает многочисленные вопросы и проблемы на практике.

**Ключевые слова:** право на обращение; обращение гражданина; понятие; заявление; жалоба; предложение; конституционное право.

Ст. 33 Конституции РФ гарантирует гражданам РФ права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления. Однако приведенная норма Основного закона содержит указание только на адресантов и адресатов соответствующего правоотношения, а также частично на способ подачи обращения и не раскрывает содержательной сути правового явления. Более того, даже в Конституции РФ термин «обращение» использован в разных значениях, что объективно предопределено особенностями русского языка, поскольку обращение – это слово, с одной стороны, имеющее несколько значений, а с другой стороны, это отглагольное существительное, объединяющее в себе признак как предмета, так и действия.

### Интерпретация слова «обращение» в общеупотребимом русском языке и нормативных актах

С.И. Ожегов в толковом словаре русского языка слово «обращение» в первую очередь определяет как глагол и раскрывает через слова *обратиться* и *обращаться* и после приводит еще четыре значения слова «обращение»: «проявление отношения к кому-чему-нибудь в поведении, в поступках (ласковое обращение с ребенком, небрежное обращение с вещами); призыв, речь или просьба, обращенные к кому-нибудь (обращение к народу, выступить с обращением); процесс обмена, оборота, участие в употреблении (обращение товаров, вошло в обращение новое слово); особый лингвистический термин, применяемый в грамматике и обозначающий называющее лицо (реже – предмет), к которому обращена речь» [1. С. 833].

Неудивительно, что такое многообразие значений отразилось и в законодательстве. Как уже было отмечено, в Конституции РФ слово «обращение» использовано в двух разных значениях: как поведение (согласно ч. 2 ст. 21 Конституции РФ никто не может подвергаться *обращению*, унижающему человеческое достоинство) и как вид волеизъявления (согласно ст. 33, граждане имеют право направлять *обращения*). Еще большую вариативность в использовании слова «обращение» демонстрируют федеральные законы и подзаконные акты. Например, в Федеральном законе «Об обращении лекарственных средств» термин «об-

ращение» используется для обозначения процесса купли-продажи или иного оборота лекарственных средств. Другое, причем узкоспециализированное понимание термина «обращение» встречается в гл. 46 УПК РФ «Обращение к исполнению приговоров, определений постановлений» и ст. 237 ГК РФ «Обращение взыскания на имущество по обязательствам собственника». В приведенных примерах слово «обращение» неразрывно связано с другим словом, что переопределяет его самостоятельное значение.

Пожалуй, самым распространенным значением термина «обращение» в федеральных законах является требование одного субъекта права (уполномоченного субъекта) к другому субъекту права (обязанному субъекту), предъявляемое в целях реализации первым своих субъективных прав и законных интересов. Именно в таком смысле термин «обращение» использован в гл. 6 «Предварительное рассмотрение обращений» Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», ст. 333.37 «Льготы при обращении в арбитражные суды» Налогового кодекса РФ и других законах.

Проведенный нами комплексный анализ позволяет утверждать, что в юридических актах слово «обращение» следует использовать только в сочетании с термином, поясняющим контекст его применения. Иное порождает правовую неопределенность, что с позиции Конституционного Суда РФ недопустимо (постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1999 № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР “О Государственной налоговой службе РСФСР”» и законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции»; постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2005 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации»; постановление Конституционного Суда РФ от 27.05.2008 № 8-П «По делу о про-

верке конституционности положения части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М.А. Асламазян» и многие другие). Именно поэтому в названии публикации слово «обращение» использовано в связке со словом «гражданин», что ориентирует на правильное его понимание.

Вместе с тем приходится признать, что несмотря на использование в Конституции РФ термина, состоящего из двух слов, его понимание проясняется слабо, так как непосредственно конституционные положения не дают возможности определиться с содержательным наполнением правовой категории «обращение гражданина», вынуждая нас прибегнуть к системному анализу федерального и регионального законодательства, решений Конституционного Суда РФ, международной правовой практики и юридической доктрины.

### **Законодательное определение термина «обращение гражданина»**

В условиях недостаточной информативности конституционного текста и принимая во внимание, что согласно ст. 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» правоотношения, связанные с реализацией гражданином РФ его конституционного права на обращение, установлены именно этим законом, наиболее логичным будет сначала обратиться к анализу его положений. Согласно ст. 4 названного акта, «обращение гражданина – направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления». Далее в законе приводятся понятия предложения, заявления и жалобы, а также устанавливаются реквизиты традиционных письменных и условно новых электронных обращений, т.е. законодатель использовал для определения правовой категории «обращение гражданина» собирательный подход. При этом, как справедливо отмечается в специальной литературе, законодатель фактически не дал определение, в полной мере соответствующее правилам логики, поскольку не предложил правоприменителю обобщающее изложение сущностных признаков данного явления общественной и правовой действительности, позволяющих идентифицировать его вне зависимости от конкретных форм своего существования [2. С. 119].

Существенным недостатком существующего легального определения является отсутствие в нем сущностных признаков, позволяющих уяснить суть (а при необходимости идентифицировать) самого общественно-правового явления обращений граждан, и перечисление лишь небольшой части разновидностей обращений. При этом важно подчеркнуть, что существующие в законе определения этих разновидностей также не называют сущностных характеристик обращений граждан, а лишь указывают на их назначение: совершенствование законодательства и деятельности

органов власти для предложений; реализация субъективных прав и свобод либо критика деятельности органов власти для заявлений; защита прав для жалоб. Очевидно, что существующие легальные определения не дают ответа на вопросы «в чем отличие предложений от заявлений?» и «чем отличаются заявления от жалоб, отзывов о деятельности, запросов информации и иных аналогичных видов обращений?». Не отвечают легальные определения и на вопросы об исчерпывающем перечне заявителей и адресатов, а также на вопросы о допустимых и недопустимых внешних формах воплощения обращений граждан.

В настоящее время законодательно установленный закрытый перечень обращений рассматривается правоприменителями зачастую излишне буквально. Иными словами, они отказываются видеть иные обращения кроме тех, что названы в федеральном законе. Следуя подобной логике, Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», принятый непосредственно во исполнение ст. 33 Конституции РФ, не может применяться к иным видам обращений, поскольку для них тогда нужно установить отдельный порядок их подачи и рассмотрения. Однако такой подход, по нашему мнению, является ошибочным и нивелирует общий и универсальный характер нормы анализируемого закона.

### **Попытки доктринального определения термина «обращение гражданина»**

В исследованиях уже предпринимались попытки предложить научные определения термина «обращение гражданина», сложилось четыре основных подхода к его пониманию.

Во-первых, законодательный подход, основанный на положениях Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», когда исследователи в той или иной мере пытаются детализировать легальное определение. Неудачность исходного материала порождает неудачность предлагаемых определений, в которых термин «обращение» традиционно раскрывается через возможность обращаться [3. С. 6–7; 4. С. 5].

Во-вторых, доказывается тезис об обращении как о способе охраны прав и свобод человека [5. С. 7] или средстве участия граждан в управлении общественными делами [6. С. 11].

В-третьих, обращение понимается как действие. Так, по мнению С.Ю. Тюриной и Н.И. Борисова, «Обращение – это действие в установленной законом юридической форме (письменно, устно), которое создает информационный повод и запускает действие государственного механизма, обеспечивающего соблюдение, охрану и защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина» [7. С. 12]. Аналогичной позиции придерживается В.А. Мецерегина [8. С. 75].

В-четвертых, обосновывается понимание обращений граждан как формы волеизъявления. Впервые эти идеи системно развил С.А. Ширококов [9. С. 31], далее они получили свое закономерное развитие в более поздних трудах К.А. Черкесова [10. С. 9], Д.Г. Нилова [11. С. 12], А.В. Савоськина [12. С. 23–65] и др.

Принимая во внимание, что нормативное определение неудачно, соответствующее наполнение содержания понятия должно быть осуществлено учеными, прежде всего конституционалистами, поскольку наука стремится к достижению более объективной и целостной характеристике изучаемого объекта, стремится к исключению устаревшей информации и получению новой, соответствующей конкретной исторической и юридической реальности. К этому призывали еще советские ученые. Так, например, В.И. Ремнев утверждал, что «...в правовых актах, изданных по вопросам приема, рассмотрения и разрешения заявлений, предложений, жалоб граждан, не всегда определённа и ясна терминология, что нередко создает на практике трудности для их правильного решения» [13. С. 30]. Сегодня его поддерживает Н.Ю. Хаманева: «...вопрос о разграничении видов обращений имеет очень важное теоретическое и практическое значение» [14. С. 10] и далее: «...точность терминологии, употребляемой в юридических документах, способствует правильному применению и использованию правовых предписаний, делает правовой акт доступным и понятным, помогает гражданам лучше использовать свои права, выполнять обязанности» [14. С. 11].

Для правильного понимания категории «обращение гражданина» и объективной оценки имеющихся научных подходов к ее содержанию очень важно разграничивать разные формы бытия обращения граждан: первая – это информация, представленная заявителем адресату в объективной и доступной для восприятия форме – звуковой или символической; вторая – действие по фактическому направлению – передача должностному лицу советующей информации. Поэтому для познания сущности обращения следует различать формы бытия данного правового явления. В одной из них обращение – это объективизированные сведения (информация), изложенные автором в доступной для восприятия форме посредством применения определенной и понятной адресату знаково-символьной системы. В другой форме обращение является юридически значимым действием по передаче (адресации) предварительно изложенных или определенным образом систематизированных сведений (информации) уполномоченному (по мнению автора) субъекту [2. С. 123].

Каждой форме бытия обращения соответствуют свое содержание и свои формы. О. Валуева, анализируя содержание и значение права на обращение, выделяет в качестве существенных признаков субъекта и адресата предмет (содержание вопроса, просьбы, требования, их значимость для общества), форму и цель (некий ожидаемый результат) обращений [15. С. 28]. К.А. Черкесов вводит обобщенную характеристику – направленность, производную от содержания обращения [16. С. 4]. Показательно здесь то, что ст. 33 Конституции РФ признает и гарантирует заявителю именно возможность действовать, т.е. право заявителя изложить и передать сведения (информацию) адресату в лице компетентных органов, должностных лиц, но не конкретизирует требований к форме и содержанию обращения.

Иными словами, основной закон ориентирован лишь на одну форму бытия обращений. Однако, восполняя нормативный пробел, в юридической науке определение содержательных характеристик термина «обращение гражданина» необходимо осуществлять в единстве требований к «сведениям, содержащимся в обращении» и «действиям по направлению обращения».

#### **Авторская трактовка правовой категории «обращение гражданина»**

Не претендуя на абсолютную истину, но воспользовавшись системным анализом существующей терминологии, мы предлагаем следующее определение правовой категории «*обращение гражданина*»: гарантированное Конституцией РФ волеизъявление человека (группы людей или организации), соответствующее по своей форме нормативно-установленным правилам и выраженное в виде письменного, устного или конклюдентного требования к государственному органу или органу местного самоуправления (государственному или муниципальному учреждению или организации, реализующей публично значимую функцию), направленное на реализацию субъективных прав, свобод и законных интересов как заявителя, так и третьих лиц.

Предлагаемая дефиниция включает, как представляется, необходимый и достаточный набор сущностных характеристик, раскрывающих исследуемое явление, а именно: конституционную обусловленность, указание на надлежащего адресанта – субъекта обращения и адресата, объективную характеристику процессуальной формы волеизъявления, а также цель направления обращения. Только все элементы в совокупности позволяют раскрыть содержание и назначение обращений граждан как юридической и фактической конституционной категории. Отсутствие любого из вышеперечисленных элементов устраняет обращение гражданина как таковое или трансформирует его в иной вид волеизъявления.

1. Конституционная обусловленность предполагает прямую непосредственную связь обращения гражданина со ст. 33 Конституции РФ. Если говорить о конституционном институте обращений граждан в зарубежных странах, то в большинстве случаев речь идет о петициях, т.е. коллективных (чаще массовых) обращениях по наиболее общественно значимым вопросам. В подобном случае ключевые характеристики таких обращений – их предмет и субъект. Однако в России конституционная норма право на обращение формулирует очень широко, давая обоснованный повод включать в объект конституционной охраны расширенный перечень волеизъявлений, который, однако, меньше общего перечня разновидностей обращений граждан.

2. Конституция России (в том числе с учетом правовой позиции Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской обла-

сти») прямо определяет круг заявителей и адресатов, а также частично объем их прав и обязанностей. Вместе с тем, определив пределы реализации конституционного права на обращение, Основной закон неизбежно вывел за рамки иные общегражданские волеизъявления, прежде всего существующие в гражданском обороте между непубличными субъектами права (например, претензии).

Субъектом реализации конституционного права на обращение в России всегда является гражданин, группа граждан или объединение граждан (организация), но не органы публичной власти или их должностные лица. В научной статье термин «гражданин», используемый в законодательстве, целесообразно заменить термином «индивид», активно используемым в научной литературе при обозначении гражданина (человека) как самостоятельного субъекта права [17. С. 57].

Термин «индивид» включен нами не случайно. Как верно подмечено Н.И. Матузовым, «под словом индивид понимается человек, а не какое-либо иное существо» [18. С. 72], при этом термин «индивид», являясь обобщающим научным термином, не применяемым в Конституции РФ, позволяет исключить полемику по вопросам его соотношения с такими терминами, как «личность», «человек», «гражданин», «гражданин РФ» и т.п. Содержание термина «индивид» уже термина «субъект права», т.е. является более конкретным, точным и акцентирует внимание на то обстоятельство, что исследуемое субъективное право принадлежит любому (каждому) вне зависимости от наличия гражданства.

В настоящей статье термин «индивид» использован для обозначения любого человека (в том числе гражданина РФ, иностранца и апатрида), что не исключает использование терминов «человек», «гражданин» и «заявитель», если это более приемлемо для удобства восприятия материала. По нашему мнению, термин «индивид» в отличие от абстрактных терминов «субъект» или «лицо» подчеркивает принадлежность права на обращение именно человеку, а не должностному лицу как представителю органа власти, т.е. частному, а не публично-правовому субъекту, тем самым позволяя отличать обращение гражданина от обращения должностного лица. Субъективное право на обращение, являясь универсальным конституционным правом, входит в общий правовой и специальный конституционно-правовой статус индивида. Вместе с тем получение индивидом специального юридического статуса (в отдельных случаях) может блокировать применение его субъективного права на обращение. Например, любой сотрудник государственного органа направляет большое количество заявлений своему руководителю (о предоставлении материальной помощи, об увольнении и т.п.), однако они не являются обращениями в конституционно-правовом значении этого слова и не подлежат рассмотрению по правилам Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», поскольку правоотношение возникает не между гражданином и органом власти, а между работником и работодателем. Безусловно, работник может

выступать заявителем, а его работодатель – адресатом, но волеизъявление человека в этом случае не может именоваться обращением в конституционно-правовом смысле, поскольку порождает правоотношения не публичные, а совсем иного рода – локальные (трудовые).

Также важно отметить, что право объединений граждан на обращение долгое время официально не признавалось, а в легальное определение не включено и по сей день, что порождало многочисленные споры на практике. Так, еще в 1996 г. Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 24.10.1996 № 17-П, рассматривая запрос Арбитражного суда Брянской области и жалобы акционеров нескольких юридических лиц, столкнулся с проблемой «ненадлежащего заявителя», которая заключалась в том, что согласно буквального содержания ч. 1 ст. 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» право на обращение в Конституционный Суд предоставлено исключительно гражданину, чьи права и свободы нарушены законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, но не организации. Стремясь обойти это формальное препятствие, заявители обращались в суд не от имени организации напрямую (хотя фактически пострадали интересы юридических лиц), а от имени акционеров организации, права которых косвенно нарушены в качестве участников (но даже не учредителей) такой организации. Рассматривая этот, безусловно, частный случай, Конституционный Суд РФ сформулировал универсальную правовую позицию о том, что по своей юридической природе юридические лица, которые созданы гражданами для совместной реализации своих конституционных прав (в том числе права свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности), вправе обращаться в суд напрямую. По сути, Конституционный Суд сформулировал новое правило поведения [19, 20], которое позволило реализовать конституционное право на обращение во все органы власти. В последующем суд еще не раз подтверждал свою практику, в частности в Постановлении от 17.12.1996 № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 г. “О федеральных органах налоговой полиции”».

3. Раскрывая предложенное нами определение категории «обращение гражданина» далее, необходимо обратить внимание на процедуру реализации конституционного права на обращение, которая предусматривает и внешнюю форму выражения обращения (устную, письменную или конклюдентную), и непосредственно способ его подачи (например, на личном приеме, посредством почтовой связи, возможностей сети Интернет).

Число требований к форме обращений и соответствующим способам их подачи достаточно вариативно, вместе с тем наиболее подробной нормативной регламентации подвергнута только письменная. Естественно, что в зависимости от содержания и характера обращения требования к его форме могут разли-

чаться, однако общим для всех письменных обращений являются: адресат; фамилия, имя, отчество заявителя; адрес для направления ответа; суть обращения; подпись заявителя и дата составления обращения. Несоблюдение обязательных требований внешней формы обращения влечет его юридическую ничтожность и не влечет обязанности реагировать на него. Например, административные регламенты предоставления конкретных государственных услуг содержат типовое требование о том, что «заявление к рассмотрению не принимается, если нарушены требования к его форме и содержанию» (п. 34 Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации, утв. Приказом ФМС России от 22.04.2013 № 214).

Мы утверждаем, что минимальные требования к форме обращения не просто создают необходимые предпосылки для его надлежащего рассмотрения по существу, а делают такое рассмотрение возможным в и целесообразным в принципе. Иными словами, требования к форме обращения не самоцель, а средство надлежащей реализации правоотношения. Поэтому усложнение внешней формы обращения, по сравнению с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», не может быть произвольным, поскольку такие требования не должны быть избыточными и препятствовать подаче обращений.

4. С точки зрения содержания обращения очень важным его элементом является цель, поскольку она определяет назначение волеизъявления заявителя, предопределяет то, к чему стремится индивид, направляя обращение. По мнению С.З. Женетль, «волеизъявление, как правило, детерминировано какими-то внешними обстоятельствами, содержащими для гражданина неблагоприятный или негативный оттенок. Даже в случае предложения об усовершенствовании чего-либо ясно проявляется неудовлетворенность субъекта текущим положением дел» [21. С. 69]. Думается, что такой вывод неточен, поскольку демонстрирует необъективность и стремление рассматривать обращения в качестве способов защиты субъективных прав. Мы, напротив, полагаем, что при определении понятия юридического термина «обращение гражданина» надлежит исключить какую-либо оценочную характеристику обращений, поскольку они могут выступать способом как реализации прав, так и их защиты.

Цель направления обращений всегда предвосхищает и его содержание, и форму, и адресата. Например, стремление получить компенсацию морального вреда возможно только путем подачи гражданско-правового иска в суд по правилам ГПК РФ.

Цели граждан при подаче обращений различны: реализация, предоставление, защита или восстановление прав, свобод и законных интересов самого заявителя или прав и свобод третьих лиц, в том числе непосредственно не связанных с заявителем, или общества в целом. При этом отсутствие цели делает обращение бессмысленным. Потому не случайно в 2017 г. ст. 11

Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» была дополнена ч. 4.1, позволившей органам власти не рассматривать обращения, если «текст письменного обращения не позволяет определить суть».

Цель также является факультативным критерием, разграничивающим обращения граждан и письма должностных лиц. Как уже было указано выше, целью обращения гражданина является, прежде всего, реализация его субъективных прав и свобод, а целью волеизъявлений должностных лиц является реализация их должностных полномочий, т.е. фактически – обязанностей.

5. Заключительным элементом анализа предлагаемого в публикации определения нами не случайно выбран адресат обращения. Если с государственными органами и органами местного самоуправления все относительно понятно, то в отношении нетрадиционных адресатов (государственных и муниципальных учреждений, и особенно в отношении организаций, осуществляющих публично значимые функции) на практике возникают большие сложности, порождающие крайне противоречивую судебную практику. Следует отметить хотя бы тот факт, что само понятие «организация, осуществляющая публично значимые функции» было введено в юридический оборот Постановлением Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» и продублировано при внесении изменений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Вместе с тем ни Конститутивный Суд РФ в 2012 г., ни федеральный законодатель в 2013, расширив пределы действия конституционного права на обращение (за счет новых адресатов), не разъяснили это понятие. В результате сам Конституционный Суд вынужден был выносить несколько определений с позитивным содержанием, проясняющих содержание термина «организация, осуществляющая публично значимые функции».

Так, в 2017 г. в Конституционный Суд РФ обратился гражданин Литовский Борис Владимирович. Поводом для подачи жалобы в Конституционный Суд РФ стал отказ руководителя филиала Волго-Вятского банка ОАО «Сбербанк России» предоставить ответ на претензию заявителя (вызванную отказом сотрудника банка открыть интересующий заявителя вклад). Свои требования к банку заявитель обосновывал ссылками на положения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». При этом, обращаясь в Конституционный Суд РФ, заявитель обоснованно утверждал, что термин «публично значимые функции» является неопределенным и не позволяет установить сферу применения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и определить, распространяются ли его положения на обращения граждан в коммерческие организации. Конституционный Суд РФ, отказывая в рассмотрении дела, в

своем Определении от 27.06.2017 № 1361-О все же сформулировал правовую позицию по этому вопросу, указав, что отношения, регулируемые Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», распространяются не на все организации, созданные публично-правовыми образованиями. Иными словами, ключевым для признания субъекта права адресатом обращения гражданина является установление осуществления именно социальных-культурных или иных функций некоммерческого характера, тогда как гражданско-правовые отношения, складывающиеся между гражданами и банками (даже если последние созданы государством), таковыми не являются. Увы, но такие примеры из практики деятельности Конституционного Суда РФ далеко не единичны. Так, можно привести Определение Конституционного Суда РФ от 27.03.2018 № 629-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мельникова Александра Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»» и Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2015 № 2310-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мельникова Александра Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»» и др. А ведь обращению в Конституционный Суд предшествуют иски в иные суды, и число соответствующих споров в них велико, что и демонстрирует анализ судебной практики (например, постановления Верховного Суда РФ: от 15.02.2019 № 48-АД19-2; от 15.02.2019 № 88-АД19-2; от 14.02.2019 № 88-АД19-1; от 22.10.2018 № 88-АД18-3; от 22.10.2018 № 88-АД18-2 и др.).

Комплексный анализ судебной практики демонстрирует не только разные подходы к признанию одних и тех же организаций в качестве допустимых ад-

ресатов обращений граждан (например, управляющих компаний), но и подталкивает к единственному способу решения этой проблемы – законодательному закреплению нового понятийного аппарата в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Мы признаем, что определение границ и установление точной дефиниции категории «обращение гражданина» – это сложный и дискуссионный процесс. Вместе с тем крайне желательно выйти за рамки только академического анализа и закрепить более развернутое (нежели сегодня) нормативное определение категории «*обращение гражданина*», например, в следующем виде: «это конституционно гарантированное волеизъявление человека (группы граждан или организации), соответствующее по форме нормативно установленным требованиям, выражающееся в виде письменного или устного требования о реализации или защите прав, свобод и законных интересов, обращенное к государственному (муниципальному) органу, государственному (муниципальному) учреждению или организации, осуществляющей публично значимые функции, а также к их должностным лицам». Однако, чтобы не перегружать основное определение, но при этом убрать правовую неопределенность, предлагаем также дополнить федеральный закон определениями таких терминов, как *заявитель* – «гражданин, группа граждан или организация, направившие обращение» и *организации, осуществляющие публично значимые функции*, – «это юридические лица, учрежденные публично-правовым образованием в целях осуществления функций некоммерческого характера или осуществляющие отдельные государственные или муниципальные полномочия». Считаем, что такое законодательное понятие категории «обращение гражданина» не только сократит число судебных споров, но и обеспечит более эффективную реализацию конституционного права гражданина на обращение.

## ЛИТЕРАТУРА

- Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. М.: Рус. яз., 1991. 915 с.
- Прием граждан и рассмотрение обращений в следственных органах / под ред. А.М. Багмета. М.: Моск. акад. СК России, 2020. 450 с.
- Скрябина М.В. Реализация конституционного права на обращение в органы публичной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007. 21 с.
- Ольшевская О.В. Правовые аспекты рассмотрения обращений граждан органами внутренних дел // Правовая идея. 2013. № 2. С. 5–11.
- Штырова Е.П. Конституционное право человека и гражданина на обращение в межгосударственные органы по защите прав человека : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. 22 с.
- Беляков П.А. Защита прав граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления // Законность. 2014. № 4. С. 11–16.
- Тюрин С.Ю., Борисов Н.И. Обращения граждан как инструмент повышения эффективности взаимодействия населения и власти: нормативно-правовое регулирование и практика // Административное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 12–19.
- Мещерягина В.А. Юридическая природа конституционного права на обращение как субъективного права // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 71–77.
- Ширококов С.А. Конституционное право человека и гражданина на обращение : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. 164 с.
- Черкесов К.А. Конституционное право на обращение в органы публичной власти в государствах – членах СНГ и странах Балтии: сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 25 с.
- Нилов Д.Г. Обращения граждан: понятие и виды // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. 2010. № 3. С. 12–18.
- Савоськин А.В. Обращения граждан в РФ (конституционно-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2019. 482 с.
- Ремнев В.И. Право жалобы в СССР. М.: Юрид. лит., 1964. 132 с.
- Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. 214 с.
- Валуева О. Право граждан на обращение: конституционные и административные аспекты содержания и реализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 4 (61). С. 26–35.
- Черкесов К.А. Обращения граждан в органы местного самоуправления, их виды и особенности правового регулирования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 4. С. 2–6.

17. Лаптев П.А. О правосубъектности индивида в свете международно-правовой защиты прав человека // Журнал российского права. 1999. № 2. С. 51–58.
18. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. 292 с.
19. Саликов М.С., Либанова С.Э., Остапович И.Ю. Конституционно-контрольное нормотворчество в контексте доктрины живой конституции // Вестник Томского государственного университета. 2019. № 440. С. 219–231. DOI: 10.17223/15617793/440
20. Остапович И.Ю. Нормативность решений Конституционного Суда Российской Федерации: методы ее рождения, объективные и субъективные границы // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 31. С. 112–122. DOI: 10.17223/22253513/31/10
21. Женетль С.З. Теоретический анализ основных положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Административное право. 2008. № 4. С. 62–71.

Статья представлена научной редакцией «Право» 4 июня 2020 г.

### **On the Concept of the Constitutional and Legal Category “Citizen’s Appeal”**

*Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal*, 2021, 462, 248–255.

DOI: 10.17223/15617793/462/30

**Igor Yu. Ostapovich**, Ural State Law University (Yekaterinburg, Russian Federation); Ural State University of Economics (Yekaterinburg, Russian Federation). E-mail: ostapovich7@mail.ru

**Alexander V. Savoskin**, South Ural State University (Chelyabinsk, Russian Federation); Ural State University of Economics (Yekaterinburg, Russian Federation). E-mail: savoskinav@yandex.ru

**Keywords:** right to appeal; citizen’s appeal; concept; application; complaint; proposal; constitutional law.

The right of a citizen of the Russian Federation to appeal to state bodies and bodies of local self-government is one of the oldest human rights. It is an integral part of the mechanism for the implementation of a large number of subjective rights and freedoms. However, the concept of the legal category “citizen’s appeal” contained in the Federal Law “On the Procedure for Considering Appeals of Citizens of the Russian Federation” is not informative and creates many questions and problems. It is difficult to establish the content of the category “citizen’s appeal” because the word “appeal” is a verbal noun and has several meanings in Russian. In order to establish the true meaning of the term “citizen’s appeal”, the authors conducted a lexical analysis of the word “appeal” and examined its use in legal acts. Based on the analysis, it has been established that the term “appeal” in normative acts is used in different meanings and, to clarify it, an additional term is required that would explain the context of the use of the word “appeal”. Then, using specific legal methods of cognition (formal-legal, formal-logical, systemic, technical-legal methods), the authors analyzed the legislative definition of the term “citizen’s appeal”, namely, its understanding in the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, the Supreme Court of the Russian Federation, and in special legal literature. The authors have formulated the definition of the category “citizen’s appeal”: it is the will of a person (group of people or organization) guaranteed by the Constitution of the Russian Federation, corresponding in its form to the normatively established rules and expressed in the form of a written, oral or implied-in-fact requirement to a state body or local government. The appeal is aimed at realizing the subjective rights, freedoms and legitimate interests of the applicant and third parties. The definition includes the necessary and sufficient set of essential characteristics that reveal the analyzed phenomenon, namely: constitutional conditionality, the proper applicant (subject of the appeal), the proper addressee, the form of expressed will, the purpose of the appeal. The absence of any of the above elements eliminates the citizen’s appeal as such or transforms it into a different kind of expression of will. Based on this theoretical construct, a new legislative definition of the legal category “citizen’s appeal” is formulated. The terms “applicant” (citizen, group of citizens, or organization sending the appeal) and “organization that performs publicly significant functions” (a legal entity established by a public law entity with the aim of performing non-commercial functions or a legal entity that exercises certain state or municipal powers) are also defined.

### **REFERENCES**

1. Ozhegov, S.I. (1991) *Slovar’ russkogo yazyka* [Dictionary of the Russian language]. 23rd ed. Moscow: Rus. yaz.
2. Bagmet, A.M. (ed.) (2020) *Priem grazhdan i rassmotrenie obrashcheniy v sledstvennykh organakh* [Reception of citizens and consideration of appeals in the bodies of investigation]. Moscow: Moscow Academy of the RF Investigative Committee.
3. Skryabina, M.V. (2007) *Realizatsiya konstitutsionnogo prava na obrashchenie v organy publichnoy vlasti* [Implementation of the constitutional right to appeal to public authorities]. Law Cand. Diss. St. Petersburg.
4. Ol’shevskaya, O.V. (2013) *Pravovye aspekty rassmotreniya obrashcheniy grazhdan organami vnutrennikh del* [Legal aspects of consideration of citizens’ appeals by the internal affairs bodies]. *Pravovaya ideya*. 2. pp. 5–11.
5. Shtyrova, E.P. (2007) *Konstitutsionnoe pravo cheloveka i grazhdanina na obrashchenie v mezhgosudarstvennye organy po zashchite prav cheloveka* [The constitutional right of a person and a citizen to appeal to interstate bodies for the protection of human rights]. Law Cand. Diss. Saratov.
6. Belyakov, P.A. (2014) The protection of the rights of citizens to application to public and local government authorities. *Zakonnost’*. 4. pp. 11–16. (In Russian).
7. Tyurina, S.Yu. & Borisov, N.I. (2012) *Obrashcheniya grazhdan kak instrument povysheniya effektivnosti vzaimodeystviya naseleniya i vlasti: normativno-pravovoe regulirovanie i praktika* [Citizens’ appeals as a tool to improve the efficiency of interaction between the population and the authorities: Legal regulation and practice]. *Administrativnoe i munitsipal’noe pravo – Administrative and Municipal Law*. 10. pp. 12–19.
8. Meshcheryagina, V.A. (2015) The legal nature of the constitutional right to appeal as a subjective right. *Aktual’nye problemy rossiyskogo prava – Actual Problems of Russian Law*. 10. pp. 64–69. (In Russian). DOI: 10.17803/1994-1471.2015.59.10.064-069
9. Shirobokov, S.A. (1999) *Konstitutsionnoe pravo cheloveka i grazhdanina na obrashchenie* [The constitutional right of a person and a citizen to appeal]. Law Cand. Diss. Yekaterinburg.
10. Cherkosov, K.A. (2010) *Konstitutsionnoe pravo na obrashchenie v organy publichnoy vlasti v gosudarstvakh – chlenakh SNG i stranakh Baltii: sravnitel’no-pravovoe issledovanie* [The constitutional right to appeal to public authorities in the CIS member states and the Baltic states: Comparative legal research]. Law Cand. Diss. Moscow.
11. Nilov, D.G. (2010) *Obrashcheniya grazhdan: ponyatie i vidy* [Citizens’ appeals: Concept and types]. *Problemy ukrepleniya zakonnosti i pravoporyadka: nauka, praktika, tendentsii*. 3. pp. 12–18.
12. Savoskin, A.V. (2019) *Obrashcheniya grazhdan v RF (konstitutsionno-pravovoe issledovanie)* [Citizens’ appeals to the Russian Federation (constitutional and legal research)]. Law Dr. Diss. Yekaterinburg.
13. Remnev, V.I. (1964) *Pravo zhaloby v SSSR* [The right of complaint in the USSR]. Moscow: Yurid. lit.

14. Khamaneva, N.Yu. (1997) *Zashchita prav grazhdan v sfere ispolnitel'noy vlasti* [Protection of the rights of citizens within executive power]. Moscow: [s.n.].
15. Valueva, O. (2007) Pravo grazhdan na obrashchenie: konstitutsionnye i administrativnye aspekty sodержaniya i realizatsii [The right of citizens to appeal: Constitutional and administrative aspects of content and implementation]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*. 4 (61). pp. 26–35.
16. Cherkesov, K.A. (2010) Obrashcheniya grazhdan v organy mestnogo samoupravleniya, ikh vidy i osobennosti pravovogo regulirovaniya [Citizens' appeals to local governments, their types and features of legal regulation]. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy*. 4. pp. 2–6.
17. Laptsev, P.A. (1999) O pravosub'ektivnosti individa v svete mezhdunarodno-pravovoy zashchity prav cheloveka [On the legal personality of the individual in the light of international legal protection of human rights]. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 2. pp. 51–58.
18. Matuzov, N.I. (1972) *Lichnost'. Prava. Demokratiya. Teoreticheskie problemy sub'ektivnogo prava* [Person. Rights. Democracy. Theoretical problems of subjective law]. Saratov: Saratov State University.
19. Salikov, M.S., Libanova, S.E. & Ostapovich, I.Yu. (2019) Constitutional Supervisory Rulemaking in the Context of the Doctrine of the Living Constitution. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal*. 440. pp. 219–231. DOI: 10.17223/15617793/440/30
20. Ostapovich, I.Yu. (2019) Normalization of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation: methods of its emergence, objective and subjective purviews. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo – Tomsk State University Journal of Law*. 31. pp. 112–122. (In Russian). DOI: 10.17223/22253513/31/10
21. Zhenetl', S.Z. (2008) Theoretical analysis of the main provisions of the Federal Law “On the Procedure for Considering Appeals of Citizens of the Russian Federation”. *Administrativnoe pravo – Administrative Law*. 4. pp. 62–71.

Received: 04 June 2020