Сергеева Дарья Александровна. Институт обращений граждан в России: конституционно-правовое исследование: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Сергеева Дарья Александровна;[Место защиты: ФГАОУ ВО Белгородский государственный национальный исследовательский университет], 2017

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Обращения граждан как объект конституционно-правового регулирования . 15**

1. Понятие и конституционно-правовая институционализация обращений граждан в России 15

2. Принципы конституционно-правового института обращений граждан . 37

3. Институт обращений граждан: зарубежный конституционный опыт . 56

**Глава 2. Обеспечение института обращений граждан 73**

1. Тенденции обеспечения института обращений граждан в России 73

2. Гарантии института обращений граждан 90

3. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации об институте обращений граждан 107

Заключение 128

Список использованных правовых источников и литературы 139

* [Понятие и конституционно-правовая институционализация обращений граждан в России](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/institut-obrawenij-grazhdan-v-rossii-konstitucionno-pravovoe-issledovanie.html#7717821)
* [Институт обращений граждан: зарубежный конституционный опыт](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/institut-obrawenij-grazhdan-v-rossii-konstitucionno-pravovoe-issledovanie.html#7717822)
* [Тенденции обеспечения института обращений граждан в России](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/institut-obrawenij-grazhdan-v-rossii-konstitucionno-pravovoe-issledovanie.html#7717823)
* [Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации об институте обращений граждан](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/institut-obrawenij-grazhdan-v-rossii-konstitucionno-pravovoe-issledovanie.html#7717824)

## Понятие и конституционно-правовая институционализация обращений граждан в России

В теории конституционного права обращения граждан неоднократно выступали предметом самостоятельных исследований как субъективного права1, порядка его реализации2, основания для взаимодействия органов государственной власти3, родового понятия для обособления видов4, конституционно-правового института5 и др.

Каждый из заявленных аспектов исследования представляет неоценимый вклад в развитие концептуальных положений науки конституционного права. Вместе с тем, полагаем, указанная многогранность подходов к раскрытию обращений граждан, а также развитие законодательства в данной сфере дают основания для обновления теории институционализации обращений граждан.

Кроме, того статистические данные свидетельствуют о популярности у граждан именно данной формы взаимодействия с публичными структурами.

Так, в 2016 г. уменьшилось по сравнению с 2015 г. и увеличилось по сравнению с 2014 г. поступившее от заявителей в адрес Президента Российской Федерации количество корреспонденции. В 2016 г. поступило 930 683 обращения (73,6 % корреспонденции), 90 230 запросов информации (7,1 % корреспонденции) и 244 480 сообщений (19,3 % корреспонденции)1.

В 2016 г. к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации поступило более 68 000 обращений, что на 6,1 % больше, чем в 2015 г.

Официальная статистика Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд РФ) также свидетельствует о востребованности заявленного института: в 2016 г. потупило 14 031 обращение, а на 1 августа 2017 г. искомый численный показатель составил уже 7 2062.

Не уточняя дальнейшую прикладную информацию, перейдем к раскрытию теоретического аспекта.

Итак, прежде всего, от отрасли и подотрасли институт права отличен масштабами предмета правового регулирования, так как его нормы упорядочивают не всю совокупность качественно однородных общественных отношений, а только отдельные стороны одного или узкой группы типичных общественных отношений. Исходя из системности самого права, для института характерны и признаки, специфичные для отрасли права, но проявляющиеся на несколько ином уровне3.

В целях настоящего исследования институт права будет рассматриваться нами как обособленная группа правовых норм, регулирующих общественные отношения определенного вида4.

Для установления современного содержания института обращений граждан в России, представим уже имеющиеся научные мнения. Их совокупность условно можно разделить на две группы: узко интерпретирующие (затрагивают отдельные аспекты, типично связанные с субъективным правом на обращение граждан либо с возможностью участия в делах государства) и широко интерпретирующие (обобщают правовые явления, связанные не только с субъективным правом, но также формой его реализации, действиями органов власти и др.).

В рамках первого подхода отметим мнение М.А. Миронова, который дал научную характеристику обращений граждан в органы государственной власти как конституционно-правовому институту, позволяющему комплексно с учетом взаимосвязей, взаимообусловленности и типологизации основных проблем общества, разрешать вопросы по обеспечению защиты, реализации и соблюдению прав и основных свобод личности1.

Подчеркнем, что большинством ученых и практиков, посвятивших исследование содержанию конституционного института обращений в органы государственной власти, разделяется позиция, что он является институтом защиты человеком и гражданином собственных прав и свобод, а также законных интересов2. В частности, М.В. Карасева и С.Б. Соболева также считают институт обращений важнейшим конституционно-правовым средством защиты прав человека и гражданина3.

Однако в рамках данной группы следует указать и мнение, отождествляющее институт обращений с формой непосредственной демократии4. Таким образом, авторы институт обращений граждан связали с возможностью участия в управлении государством. Их противники считают нецелесообразным рассматривать заявленный институт в такой широкой интерпретации и предлагают институт обращений граждан (петиций) отождествлять с институтом так называемого гражданского лоббизма (одно из звеньев умеренного влияния на власть)1. В виду того, что институтом обращений граждан в публичные властные органы не в полном объеме одновременно обеспечиваются интересы и суверенная воля всего народа в целом или его части (через предложения, пожелания, жалобы, так как с учетом их содержания далеко не всегда принимаются решения по существу, которые обязательны для всех либо части органов власти), приверженцы второго назначения института обращений, считают, невозможным его признание формой непосредственной демократии2.

Второй подход наиболее демонстративно выражен в мнении В.Г. Румянцевой и В.В. Им. На их взгляд, институт обращений граждан в органы государственной и местной власти является самостоятельным комплексным правовым институтом, который регламентирован нормами национального и международного правозащитного законодательства, закрепляющими право человека и гражданина, их объединений непосредственно или через представителей обращаться в устной или письменной форме, индивидуально или коллективно в государственные органы и органы местного самоуправления для обеспечения реализации и защиты (восстановления) своих прав, свобод и законных интересов, прав, свобод и законных интересов других лиц и участия в управлении делами государства3.

Эти же авторы настаивают на том, что заявленный институт – это способ выражения общественного мнения и средство получения публичными властными органами информации от граждан о качестве и недостатках своей работы4.

В этой же группе укажем и сложносодержательный подход Н.И. Гритчиной. По ее мнению, институт обращений граждан – важнейшая составная часть правового статуса личности в любом развитом демократическом правовом государстве, влияющая на публичные властные органы1.

Через институт обращений удовлетворяются различные взаимосвязанные интересы граждан, в частности: охрана (защита) нарушенных прав и свобод; свободное выражение мнений; участие в управлении делами государства и общества2.

На наш взгляд, современным реалиям в большей степени соответствует второй подход. Тем более, что это подтверждается и практикой. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 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»3 указано, что в целях обеспечения участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства и в местном самоуправлении, а также в связи с необходимостью гарантирования защиты прав личности в ее взаимоотношениях с государством в лице носителей публичной власти, Конституцией РФ закреплено право российских граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33). В совокупности с иными элементами правового статуса личности указанное субъективное право позволяет гражданам выражать собственное отношение к деятельности публичной власти, свои потребности (как личные, так и публичные) в эффективной организации государственной и общественной жизни, выступает как средство осуществления и охраны прав и свобод граждан и одновременно – через выявление конкретных проблем и возможных путей их решения – способ оптимизации деятельности органов публичной власти.

Подчеркнем, что основой института обращений граждан в России является конституционное установление о субъективном праве граждан на обращение в органы государственной и муниципальной власти (ст. 33)1. Оно отнесено к числу политических прав, связанных с обеспечением участия граждан в реализации публичной власти, и имеет ярко выраженные гарантирующие свойства, то есть выступает своего рода правом-гарантией всех иных (не только политических) конституционных прав и свобод личности, а также законных интересов2. При этом заявленное право неотчуждаемо – ни при каких обстоятельствах невозможно лишение этого права, кроме отдельных ограничений, установленных законом.

## Институт обращений граждан: зарубежный конституционный опыт

Институт обращения граждан проявляет себя не только как упорядоченная совокупность правовых норм и определенный набор теоретических положений в науке, но и как одно из наиболее важных средств осуществления и защиты прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением. Обращения способствуют усилению контроля населения за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления1.

Исходя их убедительной роли института обращений как в теории, так и на практике, представляется целесообразным дальнейшее его развитие с учетом положительного опыта зарубежных стран.

В этой связи оно будет осуществлено на примере конституционных установлений стран Восточной, Центральной и Южной Европы, а также СНГ.

Указанная европейская группа стран во многом предопределила развитие сопредельных правовых систем славянского, скандинавского, латиноамериканского и общего права и оказала заметное влияние на другие правовые сообщества1.

Основываясь на общности правовых систем, традиций и хронологического периода начала суверенного развития России и постсоветских стран, которые вошли в состав СНГ2, представляется интересным и конституционный опыт институционализации обращений в данной группе стран.

Исследование соответствующего зарубежного конституционно правового опыта позволит оценить имеющийся тренд в правовом постсоветском и европейском пространстве; проанализировать особенности применительно к отдельному государству; с помощью метода сравнительного правоведения сопоставить с российской моделью закрепления.

В качестве параметров, по которым мы будем осуществлять сравнение конституций стран, входящих в СНГ, выделим следующие (частично имманентные для российской конституционной формулировки):

- право обращения в порядке личного приема;

- индивидуальное или коллективное обращение / петиция;

- органы публичной власти различных уровней как адресаты обращений;

- дополнительные конкретизирующие положения гарантного, процессуального и иного характера.

В рамках анализа конституционных установлений стран СНГ определено, что республики Армения и Туркмения нормы, институционализирующие обращения граждан, не зафиксировали.

Наиболее приближенным к российской формулировке является установление ч. 1 ст. 33 Конституции Республики Казахстан. Так, в нем наряду с правом на участие в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, закреплено право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в публичные властные органы1. С учетом отражения искомого субъективного права вместе с иными, можем утверждать, что оно является контекстным. Но это, ни в коей мере не снижает его значения.

Содержательно ограничено по формулировке положение в Конституции Республики Таджикистан: «граждане имеют право лично или совместно с другими обращаться в государственные органы». Обнаружено только 2 параметра и не отражена возможность обращения граждан в органы местного самоуправления, хотя успешное становление государственности в Таджикистане предполагает осуществление закрепленных на законодательном уровне принципов местного самоуправления2.

В современном Таджикистане правовая база местного самоуправления начала складываться вместе со становлением самой системы местного самоуправления и условно состоит из четырех главных этапов3.

Первый этап (апрель 1990 г. – июнь 1991 г.) характеризуется как период по принятию первых актов Союза ССР и Таджикской ССР о местном самоуправлении, время отмены союзных и республиканских актов о местных Советах народных депутатов, начало оформления местного самоуправления и усиление «исполнительной вертикали» в системе местного самоуправления.

Вторым этапом становления правовой базы местного самоуправления охвачен период с июня 1991 г. по ноябрь 1994 г. В это время было внесено несколько изменений и дополнений в закон «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Таджикистан».

Третий этап (с ноября 1994 г. по август 2009 г.) сопоставим с разработкой проекта и принятием Закона Республики Таджикистан «Об органах самоуправления в поселке и селе». В рамках данного этапа местное самоуправление приобрело новые рамки, ограничившие самоуправление уровнем только поселков и сел. У местного самоуправления были изъяты некоторые институты (к примеру, выборных органов) и характерные особенности (в частности, ответственность перед населением).

Очередной (четвертый) этап оформления в Республике Таджикистан правовой базы о местном самоуправлении стартовал в августе 2009 г. и продолжается до настоящего времени. В обозначенный период был принят новый Закон Республики Таджикистан от 5 августа 2009 г. № 549 «Об органах самоуправления поселков и сел».

Таким образом, считаем, существенным недостатком отсутствие в Конституции Республики Таджикистан положения о праве граждан на обращение в органы местного самоуправления. Полагаем, это не только негативно влияет на правозащитный аспект, но также и на становление местного самоуправления в целом.

Отметим, что формулировка Конституции Республики Таджикистан также не позволяет сделать однозначный вывод о наличии возможности личного приема по поводу обращения.

Аналогичным образом (в аспекте двух параметров) складывается ситуация и в Республике Беларусь. В ст. 40 ее Конституции указано, что «Каждый имеет право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы»1. Однако в ней однозначно отсутствует возможность личного приема по поводу обращений граждан. Также не отражено конституционное право на обращение в органы местного управления и самоуправления. Вместе с тем основы правового положения органов местного управления и самоуправления закреплены в Конституции Республики Беларусь и в Законе Республики Беларусь от 4 января 2010 года «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».

Помимо этого, в Конституции Республики Беларусь обнаружены дополнительные параметры заявленного субъективного права, которые отсутствуют в российской Конституции и в уже приведенных положениях конституций постсоветских стран.

Итак, это установление о том, что «государственные органы, а также должностные лица обязаны рассмотреть обращение и дать ответ по существу в определенный законом срок. Отказ от рассмотрения поданного заявления должен быть письменно мотивированным». Следовательно, предусмотрены процессуальные аспекты, обеспечивающие реализацию субъективного права.

Далее укажем положения ст. 57 Конституции Республики Азербайджан. В ее формулировке зафиксировано право личного обращения, а также индивидуальных и коллективных письменных обращений в государственные органы. Органы местного самоуправления также в качестве адресатов не заявлены. Однако обозначен процессуальный аспект: «…на каждое обращение должен быть дан ответ в установленном законом порядке и сроки».

Наиболее комплектным по сравнению с ранее приведенными, считаем положение ст. 41 Конституции Кыргызскй Республики1. В нем отражены 3 искомых параметра, а также процессуальный аспект.

Специфична формулировка ст. 35 Республики Узбекистан2: «Каждый имеет право как отдельно, так и сообща с другими лицами, обращаться с заявлениями, предложениями и жалобами в компетентные государственные органы, учреждения или к народным представителям.

## Тенденции обеспечения института обращений граждан в России

Многообразие правовых норм, опосредующих формирование и развитие конституционно-правового института обращений граждан, определило разнородность его общественных отношений, их субъектов, объектов и содержания. Вместе с тем в подобном разнообразии можно выявить некоторые общие тенденции, конкретизирующие сущность современного состояния института и, безусловно, оказывающие обеспечительное влияние на его дальнейшее оформление. В этой связи, полагаем, ключевой тенденцией является специализация института обращений граждан (от лат. specialis – особый). На наш взгляд, заявленная специализация проявляется в дополнении наряду с известным видовым многообразием обращений в отдельных сферах государственной деятельности (запрос информации о деятельности государственного органа, органа местного самоуправления, органа судебной власти, исковое заявление, административное исковое заявление и др.), а также в связи с приобретением их инициаторами специальных статусов в рамках публично-правовых отношений (адвокатский запрос, рапорт, рапорт об обнаружении признаков преступления, ходатайства и др.). Подчеркнем, что отдельные виды обращений в рамках специализации можно классифицировать и по первому и по второму основанию (к примеру, ходатайства).

Продемонстрируем предложенный тезис. Итак, начнем с дополнения известного видового многообразия обращений граждан запросом информации о деятельности государственного органа, органа местного самоуправления. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ ввел и регламентирует указанный запрос, устанавливая порядок его подачи, рассмотрения и выдачи информации по запросу.

За гражданами закреплено право на обращение с запросом в государственные и муниципальные органы непосредственно и через своего представителя, полномочия которого оформляются в законодательно установленном порядке.

Однако, используя формулировку «устная форма запроса», Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ не привязывает ее к личному приему граждан. Следовательно, запрос информации о деятельности рассматриваемых органов возможно направить также по телефону и с помощью иных средств связи в режиме реального времени (к примеру, видеочат) – в отличие от заявлений, предложений либо жалоб. Одновременно Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ не указан ни один конкретный способ направления устного запроса, оставляя это на усмотрение самого органа. Таким образом, орган публичной власти вправе совсем не принимать информационный запрос, касающийся собственной деятельности путем личного приема граждан1.

На законодательном уровне сформулированы требования к рассматриваемому запросу. Необходимо указать почтовый адрес, номер телефона и (или) факса либо адрес электронной почты для направления ответа на запрос или уточнения содержания запроса, а также фамилию, имя и отчество гражданина (физическое лицо) либо наименование организации (юридическое лицо), общественного объединения, государственного или муниципального органа, запрашивающих информацию о деятельности публичных властных структур. В запросе, составленном в письменной форме, также следует указать наименование государственного или муниципального органа, в которые направляется запрос, либо фамилии и инициалы или должности соответствующих должностных лиц.

В целом эти требования к форме и содержанию запроса о деятельности публичного властного органа соответствуют требованиям к форме и содержанию предложений, заявлений и жалоб, установленных Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ, хотя и в смягченном варианте. К примеру, Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ при личном приеме (запрос в устной форме) не требуется предъявление документа, удостоверяющего личность1.

Уточним, что исключение рассмотрения анонимных запросов обусловлено практической невозможностью направить ответ на такой запрос. При этом анонимным является запрос, в котором не указаны фамилия, имя и отчество гражданина (физического лица), направившего запрос, либо наименование организации (юридического лица) или общественного объединения2.

Запрос составляется на государственном языке Российской Федерации (в соответствии с ч. 1 ст. 68 Конституции РФ – русский). Исходя из п. 1 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ3 государственный язык Российской Федерации подлежит обязательному использованию в деятельности органов публичной власти разных уровней, организаций всех форм собственности, в том числе в деятельности по ведению делопроизводства.

Что же касается возможности использования при составлении запроса в республиканский государственный орган или орган местного самоуправления государственного языка этой республики, а также возможности использования при составлении запроса в государственный орган субъекта России или орган местного самоуправления других языков народов Российской Федерации на основании регионального законодательства, то это согласуется с нормой ч. 2 ст. 68 Конституции. Она наделяет республики правом устанавливать свои государственные языки. Последние употребляются государственными и муниципальными органами, государственными учреждениями республик наряду с государственным языком Российской Федерации.

Гражданам Российской Федерации, не владеющим государственным языком страны и государственным языком республики, предоставлено право выступления на заседаниях, совещаниях, собраниях в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях на языке, которым они владеют. По необходимости обеспечивается соответствующий перевод.

Возможны ситуации поступления в государственный или муниципальный орган запроса на иностранном языке. По этому поводу законодательно предусмотрена возможность рассмотрения такого запроса в порядке, установленном соответствующим органом.

При этом следует иметь в виду, что властные структуры могут разрабатывать и утверждать стандартные формы письменных запросов с учетом положений Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ для ускорения обработки и повышения эффективности предоставления информации по конкретным направлениям деятельности указанных органов и их подразделений. Несоответствие формы запроса стандартной не может служить основанием отказа в предоставлении информации. То есть даже в случае поступления запроса на иностранном языке, ответ на запрос должен быть предоставлен. Но этот ответ может быть и на государственном языке Российской Федерации, и на государственном языке республики в составе Российской Федерации1.

Отказ в предоставлении информации должен содержать указание причин, по которым запрос не может быть удовлетворен, дату принятия решения об отказе, а также порядок его обжалования.

В качестве гарантирующих интересы граждан следует рассматривать положения о том, что:

1) устный запрос необходимо регистрировать в день его поступления, указывая дату и время поступления;

2) если предоставление запрашиваемой информации невозможно в указанный срок, то в течение 7 дней со дня регистрации запроса пользователь информации уведомляется об отсрочке ответа на запрос с указанием ее причины и срока предоставления запрашиваемой информации, который не может превышать 15 дней сверх установленного законодательством срока;

3) если государственный или муниципальный орган не обладают сведениями о наличии запрашиваемой информации в другом публичном властном органе, то об этом также в течение 7 дней со дня регистрации запроса сообщается пользователю информации, направившему запрос;

4) государственные и муниципальные органы имеют право уточнения содержания запроса в целях предоставления пользователю необходимой информации о деятельности указанных субъектов.

Как норму также полностью соответствующую интересам пользователя информации можно рассматривать и положение о том, что законодательные требования к запросу в письменной форме и ответу на него применяются к запросу, поступившему в государственный или муниципальный орган по сети Интернет, а также к ответу на такой запрос1.

В соответствии с российским законодательством пользователи информацией имеют право также обратиться с устным или письменным запросом, в том числе в виде электронного документа, в суды, в Судебный департамент, его органы и в органы судейского сообщества о предоставлении информации об их деятельности (п. 1 ст. 1 Федерального закона от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ).

По аналогии с запросом в государственные или муниципальные органы, запрос в судебные органы может быть направлен самим заинтересованным лицом или его представителем, имеющим на это необходимые полномочия.

Иные идентичные требования к запросам в государственные и судебные органы отмечать не будем. Уделим внимание лишь ключевым моментам.

## Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации об институте обращений граждан

Сложившееся множество коллизионных ситуаций между нормами Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ и установлениями иных отраслевых законов обусловлено сложностью соотношения общих и специальных правовых регуляторов порядка рассмотрения обращений граждан различными адресатами. Ключевыми недостатками здесь являются: относительно небольшой срок действия универсального Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ; копирование норм указанного акта в административных регламентах / инструкциях публичных властных структур без учета собственной специфики; отсутствие упорядоченности заявленных норм законного и подзаконного характера.

Особенности правоотношений, реализующихся в рамках института обращений граждан, обусловлены субъективным правом на обращения граждан, а также корреспондирующей ему обязанностью уполномоченных органов рассмотреть поступившие обращения (ст.ст. 10-12, 15 и 16 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ). В разрешении возникающих спорных ситуаций определяющее значение имеют правовые позиции Конституционного Суда РФ. При этом напомним, что общественные отношения, регулируемые институтом обращений граждан, имеют конституционно-правовую основу и, помимо прочего, обладают правообеспечительным потенциалом.

Прежде чем перейти к анализу правовых позиций Конституционного Суда РФ, касающихся предмета исследования, уточним их теоретическую интерпретацию.

Итак, впервые термин «правовые позиции Конституционного Суда РФ» был употреблен в ч. 4 ст. 6 Закона РСФСР от 12 июля 1991 г. № 1599-1 «О Конституционном Суде РСФСР»: решения Суда в соответствии с точным смыслом Конституции «выражают правовую позицию судей, свободную от соображений практической целесообразности и политических склонностей»1.

В Федеральном конституционном законе о Конституционном Суде термин «правовые позиции» встречается единожды. В ст. 29 установлено, что «решения и другие акты Конституционного Суда Российской Федерации выражают соответствующую Конституции Российской Федерации правовую позицию судей, свободную от политических пристрастий». Соответственно на законодательном уровне официальной дефиниции правовой позиции не существует.

Обращаясь к рассмотрению данного вопроса в доктрине конституционного права, также можно сделать вывод об отсутствии унифицированного понимания правовой позиции Конституционного Суда РФ.

Весьма распространена трактовка правовой позиции как системы правовых аргументов и выводов, составляющих основу решения Конституционного Суда РФ. Однако, если говорить более точно, правовую позицию рождают правовые аргументы, они – ее основание1.

Сделаем ремарку, что правовая позиция, приобретая значение лишь с изданием официального акта, соотносится с решением Конституционного Суда РФ как содержание и форма.

Реализацию правовой позиции не ограничивает один цикл правового регулирования. Практикой деятельности российского Конституционного Суда подтвержден вывод о том, что основанием распространения его решения на другие ситуации выступают выявленные им в результате толкования Конституции и отраслевого законодательства конституционные принципы – правовые позиции Конституционного Суда, представляющие основу его решения2.

Все имеющиеся юридические взгляды о содержании правовой позиции можно разделить на две группы: отождествляющие с источниками права и неотождествляющие с источниками права.

Так, Г.А. Гаджиев считает, что «именно правовые позиции Конституционного Суда РФ следует считать источником права». К его взглядам близко мнение Б.С. Эбзеева, акцентирующего внимание на том, что категория «правовая позиция» Конституционного Суда РФ имеет не только познавательное, но и серьезное практическое значение, так как по существу речь идет о решениях Суда как источниках права и прецедентном характере формулируемых им выводов и положений1.

С.П. Маврин полагает, что на роль еще одного элемента современной правовой материи вполне могут претендовать правовые позиции Конституционного Суда, обладающие практически, по общему признанию, регулятивно-правовым потенциалом, который формирует надлежащую основу для того, чтобы рассматривать их в качестве элемента создаваемого высшим судебным органом государственного судебного права, фактически существующего в нашей стране наряду с правом парламентским, исходящим от законодательной власти в процессе законотворчества, и правом административным, создаваемым исполнительной властью в процессе реализации своих функций2.

Противоположно мнение В.В. Ершова. Он, анализируя понятия «позиция», «правовая позиция», отмечает, что правовая позиция – это не само решение, а то, что лежит в основе его принятия, – правопонимание, истолкование права по какому-либо правовому вопросу, конституционно-правовая доктрина, выработанная коллективно судьями при рассмотрении дела... правовая позиция чаще всего представляет собой толкование Конституции. Правовая позиция может быть изменена, уточнена и дополнена, но в любом случае должна выражать мнение большинства судей3.

Исследуя вопрос о правовой природе правовых позиций Конституционного Суда РФ, Н.В. Власенко и К.П. Ермакова также отмечают, что такие позиции не являются источником права4.

Следует обратить внимание на нейтральный научный подход Н.В. Витрука. По его мнению, правовыми позициями стоит считать правовые представления (выводы) общего характера Конституционного Суда РФ как результат толкования Конституционным Судом РФ и выявления им конституционного смысла положений законов и иных нормативных актов в пределах собственной компетенции, которые снимают конституционно-правовую неопределенность и являются правовым основанием для итоговых решений (постановлений) Конституционного Суда РФ. При этом Н.В. Витрук подчеркивал, что правовые позиции Конституционного Суда РФ представляют известный итог конституционного судопроизводства, результат логико-содержательных операций, отражающих специфику конституционно-правовой проблемы1.

Несмотря на существенные различия в определении юридической природы правовых позиций, взгляды ученых едины в одном: правовые позиции Конституционного Суда РФ содержатся не только в резолютивной, но и в мотивировочной части его решения и имеют важное значение для реализации органами публичной власти законотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности, защиты гражданами, их объединениями, предприятиями, учреждениями и организациями своих прав в судах и иных органах. В конечном итоге это содействует реальному воплощению принципов и норм Конституции РФ в общественных отношениях2.

В дальнейшем, придерживаясь нейтрального научного мнения Н.В. Витрука относительно содержания правовой позиции, осуществим их анализ применительно к предмету заявленного диссертационного исследования.

Высшим контролирующим и судебным органом нашей страны наработана обширная практика по вопросам, касающимся института обращений граждан. По состоянию статистики 2016 г. принято около 90 решений в виде определений и одно постановление. Во всех принятых определениях Конституционный Суд РФ отказал в удовлетворении жалоб заявителей на неконституционность тех или иных норм законодательства и не нашел оснований для признания оспариваемых законов не соответствующими Конституции РФ. Вместе с тем содержание определений, в которых дается толкование оспариваемых норм, исключительно важно для правоприменительной практики в сфере рассмотрения обращений граждан на практике и дальнейшего формирования института обращений граждан в теории.

Отсутствие большого числа решений Конституционного Суда РФ в форме постановлений, с одной стороны, формально демонстрирует стабильность законодательства в этой сфере и отсутствие в нем норм, противоречащих Конституции РФ. С другой стороны, эта ситуация может расцениваться как отсутствие пристального внимания Конституционного Суда РФ к вопросам института обращений граждан. Как известно, задача утверждения конституционно-правовых рамок реализации субъективного права на обращение в органы публичной власти наиболее эффективно может быть решена в порядке осуществления конституционного судопроизводства.

Среди различных проблемных проявлений института обращений граждан, ставших предметом конституционного судопроизводства, укажем законодательные установления, которые оспаривались в Конституционном Суде РФ, а также сформулированные в результате этого правовые позиции. Подчеркнем, что данные выводы – это исследовательский результат, основанный на текстах решений Конституционного Суда РФ в форме определений.