УДК: 342
Фомина Мария Геннадиевна – кандидат политических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Среднерусский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Российская Федерация, г. Орёл), e-mail: mgfomina@rambler.ru
Мальцев Николай Григорьевич – аспирант, Среднерусский институт управления - филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: Nikolai200@list.ru

ПРАВО НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ: ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ

В статье рассматривается история становления и развития права на обращение в органы публичной власти. Особое внимание автор уделил закреплению права на обращение в органы публичной власти в международных документах. Автор соглашается с мнением зарубежных ученых и делает вывод о том, что право на обращение в органы публичной власти является первым политическим правом гражданина. Право на обращение в органы публичной власти в зарубежных странах направлено на то, чтобы гражданам и жителям предоставить простой способ связаться с органами публичной власти.

Ключевые слова: право на обращение в органы публичной власти, Великобритания, США, политические права, международные документы

FOMINA M. G. – Candidate of Political Sciences, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: mgfomina@rambler.ru
MALTSEV N. G. – Postgraduate student, Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: Nikolai200@list.ru

THE RIGHT TO APPEAL TO PUBLIC AUTHORITIES IN FOREIGN COUNTRIES: HISTORY OF FORMATION AND DEVELOPMENT

The article deals with the history of the formation and development of the right to appeal to public authorities. The authors paid special attention to securing the right to appeal to public authorities in international documents. The authors agree with the opinion of foreign scientists and conclude that the right to appeal to the public authorities is the first political right of a citizen. The right to appeal to public authorities in foreign countries is aimed at ensuring that citizens and residents.

Keywords: right to appeal to public authorities, United Kingdom, United States, political rights, international documents.

Генезис развития института обращения граждан в органы публичной власти, бесспорно, представляет научный интерес. Некоторые ученые считают, что право на обращение в органы публичной власти должно быть датировано принятием Великой хартии вольностей в 1215 году, поскольку статья 61 предусматривала представление жалоб королю и требовала от короля исполнения жалоб в течение 40 дней или риска восстания. Другие считают, что его происхождение должно быть датировано значительно позже, и это связано с возникновением политической власти. В любом случае право на обращение в органы публичной власти возникло из-за необходимости поддерживать отношения между обществом и политической властью задолго до возникновения выборов, установивших всеобщее избирательное право. Следует отметить, что конституционное право на обращение в органы публичной власти зародилось в Великобритании, на территории которой оно было впервые юридически закреплено в виде права на петиции. В «Билле о правах» 1689 года предусматривалось «неограниченное право подданных обращаться с ходатайствами к королю», причем всякое задержание и преследование за такое ходатайство признавалось незаконным. Право на обращение в органы публичной власти занимало центральное место в конституционном праве и политике в ранних Соединенных Штатах. Названное право содержалось в первой поправке Конституции США 1787 года: «Конгресс не делает закона ... сокращает ... право народа ...ходатайствовать перед правительством о возмещении жалоб». Следует отметить, что право на обращение в органы публичной власти не известно большинству американцев или если известно, то считается продлением первых четырех прав, а не правом, которое носит самостоятельный характер. В американских колониях обращение стало актом подачи жалоб местным законодательным собраниям. К началу восемнадцатого века американцы подали широкий спектр обращений в местные избранные собрания. Обращения в колониях затрагивали широкий круг публичных и частных интересов, включая религию и церковь, рабство, отношения с Великобританией, долговые (государственные и частные) обязательства, налоги, государственную структуру, развод, призывы к судебным решениям и натурализацию. Обращения часто устанавливали законодательную повестку дня в колониях и приводили к принятию законов. Обращения подавались женщинами, детьми и рабами. Избранные органы колоний понимали, что их долг состоял в том, чтобы рассматривать ходатайства всех.

Следующим государством, в котором было закреплено право на обращение в органы публичной власти, является Франция конца XVIII века. Конституция Франции от 3 сентября 1791 года наделила каждого в качестве права естественного и гражданского «свободу обращаться к установленным органам власти с петициями, подписанными отдельными гражданами». Соответственно в своей истории право граждан на обращения прошло длительный путь развития и сформировалось в развитых странах мира в один из основополагающих элементов правового статуса человека и гражданина. Таким образом, зарубежные авторы рассматривают право на обращение в органы публичной власти в качестве первого политического права гражданина.

В XX веке наиболее значимым международным документом, устанавливающим право на обращение в органы публичной власти, является Всеобщая декларация прав человека, принятая в 1948 году. Однако можно сделать вывод о том, что право на обращение в органы публичной власти является однопорядковым с правом на судебную защиту (статья 7), правом на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав (статья 8), правом на свободу убеждений и на свободное выражение (статья 19). Следует отметить, что на сто восемьдесят третьем пленарном заседании 10 декабря 1948 года Генеральная Ассамблея, принимая во внимание, что право обращаться с петициями является существенным правом каждого человека, как это признано основными законами большого числа государств, и рассмотрев проект статьи о петициях в документе и поправки, предложенные к нему Кубой и Францией, постановляет не принимать никакого решения по этому вопросу на настоящей сессии и предлагает Экономическому и Социальному Совету просить Комиссию по правам человека заняться дальнейшим изучением проблемы представления петиций, когда она будет обсуждать проект пакта о правах человека и мероприятиях по

проведению его в жизнь, для того чтобы сделать возможным для Генеральной Ассамблеи решить, какие дальнейшие мероприятия должны быть проведены на следующей очередной сессии в отношении проблемы петиций, если будет необходимость в принятии каких-либо решений. Однако в Международных пактах «О гражданских и политических правах» и «О экономических, социальных и культурных правах» от 16 декабря 1966 года отсутствует прямое упоминание права на обращения граждан в органы публичной власти.

Интерес представляет и «Конвенция о защите прав человека и основных свобод», заключенная в Риме 4 ноября 1950 года. Статьей 34 названного документа закреплено право на индивидуальные жалобы, где установлено, что «суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения одной из Высоких Договаривающихся Сторон их прав, признанных в настоящей Конвенции или в Протоколах к ней». Однако следует отметить, что право на обращение в данном международном документе закреплено только с процессуальной точки зрения, поскольку закрепляет процедуру обращения в органы публичной власти в случае нарушения материальных норм.

Интерес представляет тот факт, что в современной Европе право на обращение в органы публичной власти развивается достаточно динамично, поэтому создаются открытые и доступные институты, способствующие диалогу и более активному вовлечению граждан в политический процесс. С момента вступления в силу Маастрихтского договора каждый гражданин ЕС имел право на обращение в Европейский парламент в форме жалобы или запроса, который относится к сфере деятельности Европейского союза. Обращение рассматриваются Парламентским комитетом по петициям.

Пионером в процессе модернизации реализации права на обращение в органы публичной власти в Европе является Шотландский парламент, поскольку им в 1999 году была создана система подачи обращений посредством применения информационно-коммуникационных технологий.

Таблица 1 – Ежегодное количество ходатайств, полученных Европарламентом

парламентский год	общее число обращений	принято	отклонено
2005	1 032	628	318
2006	1 021	667	354
2007	1 506	980	526
2008	1 849	-	-
2009	1 924	1 108	816
2010	1 746	988	667
2011	2 091	998	416
2012	2 322	1 406	580
2013	2 891	1 844	1 047
2014	2 715	1 630	1 083
2015	1 431	943	483

Система подачи обращений основана на электронных средствах. Независимо от способа подачи обращений (по электронной почте или обычной почтой), все обращения публикуются в Интернете, и процесс их рассмотрения можно отслеживать и контролировать он-лайн. Данная система работает с момента представления, рассмотрения и до принятия окончательного решения.

В 2005 году опыт Шотландии был реализован в Португальском и Немецком парламентах. Развитие электронной подачи жалобы продолжилось в Ирландии (2012 год) и Люксембурге (2014 год). В 2015 году в Вестминстерском парламенте стартует новая система подачи обращений в органы публичной власти, предусматривающая создание Комитета по Петиции, усиливающая электронные обращения.

Итак, право на обращение в органы публичной власти является столпом, на котором основывается любая демократия, поскольку исследуемое право дает возможность гражданам принять участие в управлении делами государства и влияет на парламентскую повестку дня.

Библиография:

1. US Constitution's First Amendment: Right to Petition for Redress of Grievances. – Электронный ресурс. –URL: http://www.shestokas. com/constitution-educational-series/us-constitutions-first-amendment-right-to-petition-for-redress-of-grievances.
2. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран: в 2-х томах. Современное государство и право / Отв ред. Н.А. Крашенникова. –2003. – С. 98.
3. Коников И. Право на обращение в органы государственной власти: сущность и роль в демократическом государстве // Закон и жизнь. – 2012. – № 1. – С. 39–42.

References:

1. US constitutions first amendment right to petition for redress of grievances –Ehlektronnyj resurs. – Rezhim dostupa: http-www-shestokas-com-constitution-educational-series-us-constitutions-first-amendment-right-to-petition-for-redress-of-grievances.
2. Xrestomatiya po istorii gosudarstva i prava zarubezhnyh stran v-2-h tomah. Sovremennoe gosudarstvo I pravo // Otv. red. N.A. Krashennikova. – 2003. – S. 98.
3.Konikov-i-pravo-na-obrashchenie-v-organy-gosudarstvennoj-vlasti-sushchnost-i-rol-vdemokratiches komgosudarstve-zakon-i-zhizn. – 2012. – № 1. – S. 39– 42.