Злоупотребление правом на обращение: современное состояние и перспективы правового противодействия

В. А. Мещерягина, А. С. Морозова, М. Н. Вилачева

*Уральский государственный экономический университет
Екатеринбург, Россия*

Аннотация

Статья имеет комплексный характер и помимо теоретических положений о субъективном праве и злоупотреблении им, раскрывает существующие формы злоупотребления конституционным правом на обращение и применяемые в этом случае меры юридической ответственности. В статье также обозначены возможные перспективы модернизации правового механизма ответственности за злоупотребление конституционным правом на обращение в условиях развивающегося информационного общества.

Ключевые слова

право на обращение, обращение, субъективное право, злоупотребление правом, ответственность

Для цитирования

Мещерягина В. А., Морозова А. С., Вилачева М. Н. Злоупотребление правом на обращение: современное состояние и перспективы правового противодействия // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2. С. 111–116. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-111-116

Abuse of the Right to Appeal: Modern State and Prospects of Legal Counteraction

V. A. Metsheryagina, A. S. Morozova, M. N. Vilacheva

*Ural State University of Economics
Ekaterinburg, Russian Federation*

Abstract

The article has a complex character and in addition to theoretical provisions on subjective right and abuse of it, reveals the existing forms of abuse of the constitutional right to appeal and the measures of legal responsibility applied in this case. The article also outlines the possible prospects of modernization of the legal mechanism of responsibility for the abuse of the constitutional right to appeal in the developing information society.

Keywords

right to appeal, treatment, subjective right, abuse of right, responsibility

For citation

Metsheryagina V. A., Morozova A. S., Vilacheva M. N. Abuse of the Right to Appeal: Modern State and Prospects of Legal Counteraction. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 2, p. 111–116. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-111-116

Организация публичной власти в России направлена на оказание публичных услуг гражданам в рамках развитой информационной среды, где конституционное право на обращение (ст. 33 Конституции РФ) приобретает особую актуальность.

Право граждан на обращение – это объемная категория, что наглядно демонстрирует широкий спектр научных подходов к пониманию юридической природы конституционного права на обращение: личное (субъективное) право; средство осуществления и охраны прав

личности [1. С. 84]; инструмент охраны прав граждан [2. С. 19]; форма участия граждан в управлении делами государства и общества и др.

Наиболее сложным из этих подходов является определение права на обращение как личного (субъективного) права, составной части правового статуса человека и гражданина [3. С. 21].

Одним из первых краткое определение «субъективного права» выдвинул С. Н. Братусь, охарактеризовав его как меру возможного или дозволенного поведения управомоченного субъекта [4. С. 8–12]. В дальнейшем теоретические взгляды на содержание категории «субъективное право» обогатились включением в его содержание, находящихся в единстве *меры* и вида возможного или дозволенного поведения [5. С. 145].

Если обратиться к толковым словарям, то категорию «вид» можно определить как классификационную единицу в систематике, объединяющую разряд предметов, явлений с одинаковыми признаками, входящими в состав более общего разряда [6. С. 942]. Категория «мера» определяется как граница, предел проявления чего-либо [7. С. 105]; единство качественных и количественных характеристик объекта, при котором преодоление границ количественного предела влечет изменение качества объекта и наоборот [8. С. 109].

Предлагается трактовать объем субъективного права на обращение расширительно – как независимое от публично-правовой направленности волеизъявление индивида (группы индивидов) [9. С. 20]. При таком подходе волевое действие не является самоцелью, а направлено на достижение конкретного результата. Об этой сущностной характеристике отдельных субъективных прав писал В. В. Лазарев: «Речь идет об известных возможностях, предоставленных индивиду или коллективу юридическими нормами ради достижения целей, поставленных себе этими лицами, удовлетворения их интересов и потребностей» [10. С. 55]. К этому можно добавить, что в ряде случаев законодатель прямо оговаривает целевое назначение отдельного субъективного права, используя для этого либо прием позитивного описания, либо прием отрицания [11. С. 67–75].

Из содержания Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» (далее – Федеральный закон № 59) ¹ следует, что указание прямой цели подачи обращения отсутствует, однако перечень целей можно установить исходя из триады видов обращений, закрепленных в ст. 4 указанного федерального закона: представление рекомендаций; получение содействия в реализации своих прав и свобод или прав и свобод других лиц; восстановление или защита своих нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Злоупотребление правом представляет собой одну из форм осуществления субъективного права, которая противоречит цели, ради которой оно предоставляется субъектам. Поэтому всякое злоупотребление правом – это осуществление субъективного права в противоречии с его социальным назначением [12. С. 20–23]. Схожей позиции придерживается Ф. Н. Фаткуллин, относящий к злоупотреблению правом внеправовые деяния субъектов, по внешним признакам не выходящие за границы субъективного права или полномочия, однако прямо противоречащие цели, ради достижения которой оно устанавливается законом, объективно ущемляющие права, свободы и интересы других лиц [13. С. 142].

В научной литературе встречаются и иные подходы к пониманию категории «злоупотребление правом», позволяющие говорить не об использовании субъективного права в противоречии с его социальным назначением, а о нарушении пределов осуществления субъективных прав [14. С. 82].

Учитывая обе научные позиции, предлагаем выделить следующие классификационные элементы юридической конструкции злоупотребления субъективным правом на обращение, как прямо указанные в Федеральном законе № 59, так и встречающиеся в практической деятельности адресатов.

1. Злоупотребление правом на обращение, выражающееся в деяниях *качественного характера*:

а) направление обращения, содержащего нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи;

¹ СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

б) указание в обращении заведомо ложных сведений (в том числе случаи направления письменного обращения заявителем не от своего имени);

в) умышленное использование нечитаемого (полностью или частично) текста обращения;

г) умышленное отсутствие обязательных реквизитов обращения;

д) отсутствие в обращении конкретизированного требования, его «размытость» или не связанность с содержанием обращения;

е) направление обращения, в котором содержится вопрос, на который неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства.

2. Злоупотребление правом на обращение, выражающееся в деяниях *количественного характера*:

а) неразумная продолжительность нахождения гражданина на личном приеме;

б) избыточный объем содержания обращения;

в) направление обращения по одному и тому же вопросу одновременно в несколько органов власти или органов местного самоуправления;

г) безосновательность очередного обращения (направление обращения адресату по одному и тому же предмету несколько раз).

Широкий спектр действий по злоупотреблению конституционным правом на обращение во многом предопределен низким уровнем регламентации обязанностей их инициаторов. В данной связи представляется справедливым мнение А. А. Малиновского: «Чем шире предоставленное субъекту усмотрение, тем многообразнее могут быть и различные злоупотребления правом» [15. С. 220].

Здесь целесообразно упомянуть опыт государств постсоветского пространства. Например, в ст. 8 Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц»² указано: «Заявители обязаны: соблюдать требования настоящего Закона; вежливо относиться к работникам организаций, индивидуальным предпринимателям и их работникам, не допускать употребления нецензурных либо оскорбительных слов или выражений; своевременно информировать организации, индивидуальных предпринимателей об изменении своего места жительства (места пребывания) или места нахождения в период рассмотрения обращения; исполнять иные обязанности, предусмотренные настоящим Законом и иными законодательными актами».

Однако обязывающий характер нормы не принесет желаемого результата, если не будет обеспечен эффективным механизмом наступления юридической ответственности субъекта, злоупотребляющего правом на обращение.

В научной литературе существует несколько точек зрения на структуру юридической ответственности. Классическая структура выглядит следующим образом: применение санкций к правонарушителю; претерпевание последним неблагоприятных социальных последствий; лишение его некоторых благ [5. С. 237]. Говоря о значении юридической ответственности, Н. В. Витрук характеризовал ее как одну из важных сторон взаимосвязи государства и институтов гражданского общества, выступающей важнейшей гарантией конституционности, законности и правопорядка, реализации прав и свобод человека и гражданина [16. С. 9].

На сегодняшний день Федеральный закон № 59 содержит два специфических вида конституционной ответственности гражданина, злоупотребляющего правом на обращение и одно общегражданское.

Первое из них представлено в ч. 2 ст. 11 Федерального закона № 59, где указан прямой запрет на злоупотребление правом субъектов, направляющих обращения: «При получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, адресат вправе оставить это обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов, поставив заявителя в известность о недопустимости злоупотребления правом». В данном случае ответственность заключается в претерпевании субъектом, злоупотребляющим правом на обращение, неблагоприятных социальных последствий в виде неполучения ответа по су-

² Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=h11100300>

ществу задаваемого вопроса. Другими словами, фактически гражданин лишается возможности воспользоваться своим конституционным правом.

Ко второму виду конституционной ответственности за злоупотребление правом на обращение относится *прекращение переписки* по рассматриваемому вопросу, также предполагающее претерпевание неблагоприятных социальных последствий в виде неполучения ответа на обращение (ч. 5 ст. 11 Федерального закона № 59) и фактически ограничение конституционного права гражданина.

Гражданско-правовая ответственность за злоупотребление правом на обращение представлена ст. 16 Федерального закона № 59, согласно которой если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда. Однако судебная практика привлечения к гражданско-правовой ответственности недобросовестных заявителей по этому основанию отсутствует.

Кроме Федерального закона № 59, применительно к заявителям, чьи обращения содержат клевету, оскорбления и угрозы, возможно применение соответствующих статей Уголовного кодекса РФ³ и Кодекса РФ об административных правонарушениях⁴. Однако, как и в случае с гражданско-правовой ответственностью, соответствующая практика не получила широкого распространения.

Отечественный законодатель отождествил юридическую категорию «злоупотребление правом» с недопустимым содержанием обращения. Данный подход нельзя назвать корректным, поскольку юридическая категория «злоупотребление правом» – это более сложная правовая конструкция.

Основываясь на изложенном, современная правовая наука должна вырабатывать пути минимизации злоупотребления правом на обращение, активно внедряя информационные технологии. Предлагаем следующие варианты:

- для устранения неразумной продолжительности срока нахождения гражданина на личном приеме следует поэтапно переводить эту форму в формат дистанционной онлайн конференции через сеть «Интернет» (с фиксированными сроками эфира);
- для устранения избыточного объема обращений можно использовать практику ряда исполнительных органов власти, установивших ограничение на количество символов в электронном обращении;
- для устранения направления обращений по одному и тому же вопросу одновременно в несколько органов власти следует подробно расписать компетенцию органа власти на соответствующем сайте с размещением различных примеров грамотного составления обращения;
- для устранения фактов направления электронных обращений не от своего имени, подложной информации о собственной личности, а также использования персональных данных другого лица необходимо перенимать и развивать положительный опыт регистрации на сайте государственных услуг. Признать недопустимым направление электронного обращения без электронной подписи.

Также можно применить нормы Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁵, где в ст. 14.1 зафиксировано применение информационных технологий в целях идентификации граждан Российской Федерации, а именно размещение сведений, необходимых для регистрации гражданина Российской Федерации в единой системе идентификации и аутентификации.

Назрела необходимость расширения правового механизма ответственности за злоупотребление правом на обращение. Переработке должны быть подвергнуты не только меры ответственности для граждан, злоупотребляющих конституционным правом на обращение, но и правовое положение самого заявителя.

³ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁴ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁵ СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

Список литературы / References

1. **Зорькин В. Д.** Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Под ред. В. Д. Зорькина. 2-е изд. пересм. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 1008 с.
Zorkin, V. D. Kommentarij k Konstitutsii Rossijskoj Federatsii (postatejnyj) [A commentary on the Constitution of the Russian Federation]. Ed. by V. D. Zorkin. 2nd ed. Moscow, Norma, Infra-M, 2011, 1008 p. (in Russ.)
2. **Хаманева Н. Ю.** Защита прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. 351 с.
Hamaneva, N. Yu. Zashchita prav i svobod grazhdan v sfere ispolnitel'noj vlasti [Protection of the rights and freedoms of citizens in the sphere of Executive power]. Moscow, 1997, 351 p. (in Russ.)
3. **Алистратов Ю. Н.** Право граждан на обращение в органы публичной власти и органы местного самоуправления в условиях становления демократического правового государства в России: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997. 204 с.
Alistratov, Yu. N. Pravo grazhdan na obrashchenie v organy publichnoj vlasti i organy mestnogo samoupravleniya v usloviyah stanovleniya demokraticeskogo pravovogo gosudarstva v Rossii [The right of citizens to appeal to public authorities and local authorities in the conditions of the formation of a democratic state under the rule of law in Russia]. Dis. ... cand. jurid. sci. St. Petersburg, 1997, 204 p. (in Russ.)
4. **Братусь С. Н.** Субъекты гражданского права. М., 1950. 367 с.
Bratus, S. N. Sub"ekty grazhdanskogo prava [Subjects of civil law]. Moscow, 1950, 367 p. (in Russ.)
5. **Матузов Н. И.** Личность. Права. Демократия: теоретические проблемы субъективного права. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1972. 292 с.
Matuzov, N. I. Lichnost'. Prava. Demokratiya: Teoreticheskie problemy sub"ektivnogo prava [Theoretical problems of subjective law]. Saratov, Saratov State University Publ., 1972, 292 p. (in Russ.)
6. **Ушаков Д. Н.** Толковый словарь русского языка. М.: Изд-во «Вече», 1948. 704 с.
Ushakov, D. N. Tolkovyj slovar' russkogo yazyka [Explanatory dictionary of the Russian language]. Moscow, Veche Publ., 1948, 704 p. (in Russ.)
7. **Ожегов С. И.** Толковый словарь русского языка. М., 2010. 736 с.
Ozhegov, S. I. Tolkovyj slovar' russkogo yazyka [Explanatory dictionary of the Russian language]. Moscow, 2010, 736 p. (in Russ.)
8. **Философский энциклопедический словарь** / Гл. ред. Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Пано. М.: Сов. энциклопедия, 1983. 840 с.
Il'ichev, L. F., Fedoseev, P. N., Kovalev, S. M., Pano, V. G. (eds.). Filosofskij entsiklopedicheskij slovar'. Moscow, Sovetskaya entsiklopediya Publ., 1983, 840 p. (in Russ.)
9. **Савоськин А. В.** Обращения граждан в Российской Федерации: понятие и виды: Монография. Екатеринбург: Изд-во Урал. гуманит. ин-та, 2015. 175 с.
Savoskin, A. V. Obrashcheniya grazhdan v Rossijskoj Federatsii: ponyatie i vidy [The treatment of citizens in the Russian Federation: concept and types]. Monograph. Ekaterinburg, Ural Humanity Institute Publ., 2015, 175 p. (in Russ.)
10. **Лазарев В. В.** Общая теория права и государства. М.: Юрист, 2001. 520 с.
Lazarev, V. V. Obshchaya teoriya prava i gosudarstva [General theory of law and state]. Moscow, Yurist Publ., 2001, 520 p. (in Russ.)
11. **Юдин А. В.** Злоупотребление процессуальными правами в гражданском судопроизводстве. СПб.: ИД С.-Петерб. гос. ун-та, 2005. 360 с.
Yudin, A. V. Zloupotreblenie processual'nymi pravami v grazhdanskom sudoproizvodstve [Abuse of civil law]. St. Petersburg, St. Petersburg State University Publ., 2005, 360 p. (in Russ.)
12. **Грибанов В. П.** Пределы осуществления и защиты гражданских прав. М.: Рос. право, 1992. 204 с.
Gribanov, V. P. Predely osushchestvleniya i zashchity grazhdanskih prav [Limits of implementation and protection of civil rights]. Moscow, Rossijskoe pravo Publ., 1992, 204 p. (in Russ.)
13. **Фаткуллин Ф. Н.** Основы учения о праве и государстве: Учеб. пособие. Казань: Изд-во Казан. фин.-экон. ин-та, 1997. 223 с.
Fatkullin, F. N. Osnovy ucheniya o prave i gosudarstve [Fundamentals of the doctrine of law and the state]. Text-book. Kazan, Kazan Finance and Economics Institute Publ., 1997, 223 p. (in Russ.)

14. **Дурново Н. А.** Злоупотребление правом как особый вид правового поведения: теоретико-правовой анализ: Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. 170 с.
Durnovo, N. A. Zloupotreblenie pravom kak osobyj vid pravovogo povedeniya: teoretiko-pravovoj analiz [Abuse of law as a special kind of legal behavior: theoretical and legal analysis]. Dis. ... cand. jurid. sci. N. Novgorod, 2007, 170 p. (in Russ.)
15. **Малиновский А. А.** Злоупотребление субъективным правом (теоретико-правовое исследование). М.: Юрлитинформ, 2007. 352 с.
Malinovskij, A. A. Zloupotreblenie sub"ektivnym pravom (teoretiko-pravovoe issledovanie) [Abuse of a subjective right (theoretical and legal research)]. Moscow, Yurlitinform Publ., 2007, 352 p. (in Russ.)
16. **Витрук Н. В.** Общая теория юридической ответственности. Монография. М.: Изд-во РАП, 2008. 304 с.
Vitruk, N. V. Obshchaya teoriya yuridicheskoy otvetstvennosti [General theory of legal liability]. Monograph. Moscow, RAP Publ., 2008, 304 p.

Материал поступил в редколлегию
Received
18.03.2019

Сведения об авторах / Information about the Authors

Мещерягина Вероника Александровна, кандидат юридических наук, доцент кафедры публичного права, Уральский государственный экономический университет (ул. 8 Марта, 62, Екатеринбург, 620144, Россия)

Veronika A. Metsheryagina, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of Public Law Department, Ural State University of Economics (62, 8 March Str., Ekaterinburg, 620144, Russian Federation)

metsheryagina@yandex.ru

Морозова Александра Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры публичного права, Уральский государственный экономический университет (ул. 8 Марта, 62, Екатеринбург, 620144, Россия)

Alexandra S. Morozova, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of Public Law Department, Ural State University of Economics (62, 8 March Str., Ekaterinburg, 620144, Russian Federation)

morozova_as@mail.ru

Вилачева Мария Николаевна, старший преподаватель кафедры публичного права, Уральский государственный экономический университет (ул. 8 Марта, 62, Екатеринбург, 620144, Россия)

Maria N. Vilacheva, Senior Lecturer of Public Law Department, Ural State University of Economics (62, 8 March Str., Ekaterinburg, 620144, Russian Federation)

vilacheva.m@yandex.ru