

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра

Конституционное и административное право

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему Конституционное право граждан Российской Федерации на обращения в органы
государственной власти и местного самоуправления

Обучающийся

М.А. Чевычелова

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

канд. юр. наук, доцент А.А. Мусаткина

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2023

Аннотация

Исследование оправдывает свою актуальность тем, что оно фокусируется на ценности права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления в контексте Российской Федерации. Это право, закрепленное в статье 33 Конституции Российской Федерации, представляет собой важный аспект прямой демократии и способствует осуществлению ключевого принципа организации власти в России, определенного в статье 3 Конституции. Этот принцип подчеркивает, что суверенитет и источник власти в России принадлежат многонациональному народу.

Цель выпускной квалификационной работы заключается в глубоком исследовании конституционных основ, определяющих право граждан Российской Федерации на обращение, акцентом на современные вызовы и изменения в законодательстве. Исследование направлено на выявление проблем и недостатков в механизмах обращения граждан и предложение эффективных мер для их улучшения. Путем сравнительного анализа с международными стандартами необходимо выделить передовые подходы к обеспечению конституционных прав граждан.

Задачи выпускной квалификационной работы включают в себя:

– Раскрытие основных конституционных принципов, определяющих возможности граждан обращаться к государственным органам и институтам для защиты своих прав, с акцентом на понимание сути данного конституционного права.

– Определение типов обращений граждан в органы государственной и муниципальной власти, чтобы выявить разнообразие средств и способов взаимодействия граждан с органами власти.

– Исследование многообразных подходов и процедур, предусмотренных законодательством, с целью рассмотрения конституционного права граждан Российской Федерации на обращение к органам публичной власти.

– Исследование процедур и механизмов, предусмотренных законом, для реализации права обращения граждан в органы государственной и муниципальной власти, с целью выявления практических аспектов этого процесса.

– Рассмотрение защиты реализации права граждан на обращение, чтобы определить, обеспечивается ли доступ государственным органам.

– Изучение правовой ответственности за нарушение права граждан РФ на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления, с намерением выявить меры, которые могут быть применены в случае нарушения этого права.

– Идентификация основных областей улучшения законодательного регулирования права граждан на обращение, с целью разработки рекомендаций по улучшению системы защиты и реализации данного права.

Структура выпускной квалификационной работы представлена введением, тремя главами основной части, заключением и библиографическим списком.

Оглавление

Введение.....	5
Глава 1 Теоретический анализ институциональной основы обеспечения конституционного права граждан на обращение.....	8
1.1 История появления и эволюция института обращений граждан.....	8
1.2 Определение, суть и содержание конституционного права граждан на обращение	20
1.3 Классификация обращений граждан в органы государственной и муниципальной власти	31
Глава 2 Конституционно-правовое регулирование реализации конституционно-правовое регулирование реализации конституционного права на обращения в Российской Федерации.....	38
2.1 Юридические механизмы осуществления конституционного права граждан на обращения в органы государственной власти	38
2.2 Процедуры осуществления и обеспечения права обращения граждан в органы государственной и муниципальной власти	44
Глава 3 Гарантии защиты права граждан на обращение в Российской Федерации.....	54
3.1 Правовая ответственность за нарушение права граждан на обращение в органы государственной власти	54
3.2 Совершенствование нормативно-правового регулирования права граждан на обращение: ключевые направления.....	60
Заключение	68
Список используемой литературы и используемых источников.....	71

Введение

Актуальность темы исследования объясняется тем, что право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, закрепленное в статье 33 Конституции Российской Федерации, является признаком прямой демократии, позволяет реализовывать исполнение одного из важных принципов организации власти в Российской Федерации, закрепленного в статье 3 Конституции и провозглашает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Таким образом, конституционное право на обращение в органы государственной власти выражает собой своеобразную линию связи между населением и представителями власти, с помощью которого граждане имеют возможность участвовать в управлении государством, воздействовать на решения, принимаемые на государственном уровне, информировать представителей власти о проблемах, имеющихся в обществе и т.д. Итак, конституционное право граждан на обращение к государственным органам и органам местного самоуправления выполняет ряд ключевых ролей в обществе и в функционировании государства. Эти роли включают в себя контрольную, коммуникативную, правозащитную, правотворческую, а также демократизирующую и информационную функции. Каждая из них имеет свое значение и влияет на различные аспекты жизни общества и государства.

Особую значимость данной темы подчеркивает тенденция перенаправления основных потоков обращений граждан в органы государственной власти из традиционных «оффлайн» каналов в сферу электронных систем обращений. Этот процесс связан с активным внедрением информационных технологий и электронного взаимодействия с государственными структурами. Предполагается, что такое изменение формата может существенно повлиять на количество обращений граждан, обрабатываемых в электронном виде, по сравнению с традиционными

методами – личным посещением офисов или отправкой почтовых писем. Данная тенденция обуславливается проведением работ по цифровизации государственного управления, которая предполагает окончательный переход на электронное взаимодействие государства с гражданами и организациями и модификацию данного взаимодействия в более удобную форму, а также которая является следствием проводимых мероприятий, сформулированных в федеральном проекте «Цифровое государственное управление», включенного в состав национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [14], который реализуется в рамках государственной программы «Информационное общество».

В связи с этим проблема правового обеспечения системы деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, по вопросам обращения граждан, представляется актуальной и требует изучения.

Цель выпускной квалификационной работы заключается в глубоком исследовании конституционных основ осуществления гражданами РФ своего права на обращение, что представляет собой важный аспект гражданского участия в управлении государством.

Задачи исследования:

- раскрыть понятие, сущность и содержание конституционного права граждан на обращение;
- классифицировать виды обращений граждан в органы государственной и муниципальной власти;
- охарактеризовать правовые формы реализации конституционного права граждан на обращения в органы государственной власти;
- проанализировать порядок реализации права обращения граждан в органы государственной и муниципальной власти;
- изучить методы и механизмы, предусмотренные законом, предназначенные для обеспечения осуществления этого права;

– выявить ответственность за нарушение права граждан РФ на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления;

– определить ключевые направления по усовершенствованию законодательного регулирования прав граждан на обращение.

Объектом выпускной квалификационной работы являются общественные отношения, складывающиеся в процессе обеспечения конституционного права на обращения граждан в пределах Российской Федерации.

Предметом выпускной квалификационной работы направлен на тщательное рассмотрение нормативных актов российского права, которые определяют особенности законодательного регулирования права граждан на обращение в государственные органы Российской Федерации.

При написании настоящей работы были использованы труды отечественных правоведов, нормативные правовые акты Российской Федерации, материалы специализированной периодической печати; материалы, размещенные в справочно-правовых системах «Гарант», «Консультант плюс», «Кодекс».

Методологическая основа исследования состоит из всеобщего метода познания – диалектического метода. В исследовании применялись общенаучные методы, а именно анализ и синтез, обобщение и систематизация, индукция и дедукция. В работе использовались и частно-научные методы, к которым можно отнести системно-структурный и логический методы. Важное значение для исследования имеют примененные специально юридические методы, в частности, формально-юридический метод и метод толкования правовых норм.

Структура выпускной квалификационной работы представлена введением, тремя главами основной части, заключением и библиографическим списком.

Глава 1 Теоретический анализ институциональной основы обеспечения конституционного права граждан на обращение

1.1 История появления и эволюция института обращений граждан

Современная политический и социальный опыт подтверждает, что создание демократических институтов и изменение структуры макросистемы недостаточны для формирования эффективной модели государства. В настоящее время, управление культурными аспектами общественных изменений имеет равносильное значение экономическому управлению. Поэтому важной характеристикой экономических реформ и модернизации является способность граждан обращаться к государственным органам как наиболее эффективному механизму взаимодействия между властью и местным сообществом.

История права граждан на обращение к власти имеет давние корни. Первоначальное закрепление этого права произошло при Иване III в Своде законов, который он принял в 1497 году. Этот документ, также известный как "Судебник Ивана III", стал первым юридическим актом, в котором явно утверждалось право граждан на обращение к царю Российской Империи. Кроме того, Судебник Ивана III также устанавливает право граждан подавать иски в органы юстиции [59]. Помимо этого, впервые осуществляются попытки установить определенные процедуры обращения и рассмотрения жалоб: заявитель сначала должен обратиться к боярам, и лишь в случае неразрешенности проблемы имеет право подать жалобу царю. Бояре, в свою очередь, обязаны тщательно рассматривать жалобы, не имея права игнорировать просьбы о восстановлении справедливости. Таким образом, можно отметить, что бояре, как представители власти, обязаны разрешать просьбы крестьян по справедливости: «А каков жалобник к боярину приидет, и ему жалобников от себя не отсылати, а давали всемьлсалобником управа в усемь, которымь пригоже. И чья обида не подходит для господства, а затем

скаати к великому князю или к тому, что его послы, которым люди приказаны ведати» [59].

В 1550 году был введен инновационный Судебник, в котором закреплены ключевые концепции, такие как полная документация событий, объект интереса, процедура взаимодействия между гражданами и правоохранительными органами, их рассмотрение, а также налагаемые наказания. Значимость этого документа проявляется не только в отношении сотрудников правоохранительных органов, но и в отношении заявителей.

В соответствии с нововведениями Судебника 1550 года, боярам было предписано рассматривать даже те дела, где требуется участие государя, в подробностях регулируя ответственность как недобросовестных жалобщиков, так и чиновников [60]. Этот законодательный акт не только содействовал эффективности правосудия, но и придал ясность и четкость вопросам ответственности за злоупотребления и ложные обвинения.

Помимо этого, в 1550-х годах. Иваном IV был учрежден государственный орган – Челобитная изба (в последствии приказ), который специализировался на рассмотрении челобитных. Это было одно из первых центральных судебных учреждений Московского царства, и оно играло уникальную роль в политической системе государства на протяжении следующих 140 лет, не имея подобных аналогов в других государствах своего времени [37].

На данном этапе происходит законодательное закрепление права на обжалование решений судов, формирование структуры и порядка работы с делами, установление ответственности должностных лиц за предвзятое рассмотрение дел, создание специализированных органов, ограничение полномочий судей, и отсутствие четких законодательных норм, определяющих компетенцию судов и подсудность дел, в рамках данного процесса.

В течение примерно двух веков жители имели возможность общаться с государем, после чего были установлены ограничения в виде завоевательных

петиций. Подобный вид обращения позволял жалобщику обратиться к царю лишь в случае нераскрытого дела. Уже в 1550 году в Судебнике был введен запрет на обращение к царю по любым делам, например, если кто-то подавал жалобу в церковь, жалобщика могли заключить в тюрьму.

Описан период развития института обращений граждан с VIII по XV век, когда правительство не давало гражданам реализовать свое желание и возможность обращаться в государственные органы. Это связано с тем, что подданные имеют возможность только подать жалобу к князю, к офицеру, но достать их до лука недостижимо. Помимо этого, важно отметить, что не существовало формальной процедуры рассмотрения жалоб. Если представитель власти принимал челобитчика, то он выслушивал проблему и, исходя из существующих традиций и обычаев, принимал решение на месте по своему усмотрению [33].

Важным пунктом в развитии права обращения граждан является применение Свода законов 1649 года (Соборное Уложение) [58], в котором прямое обращение с челобитными к царю запрещалось, и это право возникало лишь в случае отказа в приеме жалобы в Челобитном приказе или в случае отсутствия решения по рассматриваемому делу [31].

Главное новшество судебной палаты 1649 года – запрещение непосредственно обращаться к царю и родителям под страхом тюремного заключения (статьи 8 и 9). Приказано сначала обратиться за соответствующим приказом, и только для обжалования решения или действия офицера разрешается обратиться к Боярскому офицеру, и то напоследок. Это дает коллективные и округленные результаты, которые не подлежат обжалованию.

Государем вопросы решались лично только в тех случаях, когда боярские чиновники обращались к царю за разъяснением каких-либо проблем, из-за которых не могли решить вопрос самостоятельно. От имени царя разрешалось подавать прошение только в важных случаях, таких как при злоупотреблении судьей своим положением, в случае отказа судьи принять прошение или отсутствии возможности решить вопрос в компетенции ордена.

В таких случаях передавались документы, содержащие официальное прошение или жалобу, а также сопроводительные материалы, подтверждающие обоснованность подачи данного прошения. Такие документы передавались ко двору самого царя для его рассмотрения и принятия окончательного решения по вопросу.

В 1672 году на престол взошел Петр I Алексеевич, чья деятельность была направлена не только на политические, но и на социальные изменения в российском обществе. Он также не обделил вниманием систему обращений, что повлекло изменения в институте обращений.

Во времена правления Петра Алексеевича, произошла радикальная реформа системы приема жалоб и обращений граждан, что было вызвано постоянным потоком жалоб и петиций, адресованных самому монарху. Государь сетовал: «челобитники...везде докучают, прошения свои приносят его величеству самому, не дая нигде покоя» [31].

В 1685 году Челобитный приказ, существовавший с середины XVI - XVII веков, был объединен с владимирским Судным приказом, который стал осуществлять рассмотрение жалоб до введения петровских административных реформ. Петр I решил этот вопрос нестандартным образом, следуя собственному пути. В 1711 году он учредил высший судебный орган – Сенат, который принял на себя решение челобитных, поступающих из всех ведомств [49].

Следует подчеркнуть, что право обращаться к государю лично сохранялось лишь формально, а на практике оно становилось практически невозможно. Теперь государь принимал решение о рассмотрении вопросов, связанных с родителями человека, только если Сенат обращался к правительству с соответствующей петицией. Это означает, что только петиция, поданная народом высокого статуса или важности, могла достичь государя и привести к рассмотрению его вопросов.

Исходя из предшествующей информации, в России функционируют целые организации, посвященные оказанию помощи нуждающимся

гражданам. Заметим, что в некоторых передовых странах, таких как Германия, поддерживается эта практика и в настоящее время. Там специализированные службы и комитеты активно занимаются вопросами, связанными с обращениями граждан.

При рассмотрении улучшения законодательства России в области обработки обращений граждан и юридических лиц, мы предлагаем вдохновиться историческим опытом страны и рассмотреть возможность создания специализированного органа, целью которого будет эффективное разрешение подобных обращений.

В процессе усовершенствования структуры органов, отвечающих за данный юридический институт в период правления Петра Великого, произошли не только изменения в системе органов, но и в процедурах ведения делопроизводства и оформления петиций. Например, по Указу Петра I от 22 января 1699 года, теперь челобитники обязаны были составлять свои обращения исключительно на гербовой бумаге. Ещё одним значимым изменением стало введение обязательного указания даты в челобитных и других документах.

Новые нормы, предложенные Петром I, существенно отличались от предыдущих. Теперь в обращениях было запрещено использование неуважительных выражений, а сам челобитник должен был ставить свою подпись на лицевой стороне листа [39]. Эти инновации создали более формальный и уважительный характер в обращениях к органам власти, отражая стремление установить более современные и эффективные нормы в сфере юридических процедур времен Петра Великого.

Создание специальных органов привело к установлению процедуры для обращений граждан. На земских соборах XVII века жалобы выражались через представление докладов от челобитчиков, выражавших свои заботы онуждах своей общины. Большое количество обращений и жалоб от челобитчиков привело к созданию в 1722 году специального ведомства для их приема и рассмотрению по указу Петра I, «Должность Сената», известного как

рекетмейстерство. Указ отмечал, что челобитчики постоянно беспокоят и обращают свои просьбы напрямую к Его Величеству, не оставляя ему покоя [39].

В результате реформ, осуществленных при Екатерине II, система правовых отношений в России претерпела существенные изменения. Специальным указом было упразднено крепостное право обращения к вышестоящим инстанциям с жалобами на помещика, что способствовало укреплению прав граждан. Кроме того, введена инновационная практика разделения апелляций на административные и судебные, что существенно оптимизировало процедуры рассмотрения обращений, обеспечивая более эффективное и справедливое разрешение правовых вопросов.

Следующим важным этапом в становлении института обращений граждан стало принятие Манифеста Екатерины II 14 июня 1763 года. Этот исторический документ придал новый импульс развитию системы рассмотрения обращений, оставаясь вехой в их истории. Манифест внес важные изменения, которые оказались крайне значимыми для эффективного функционирования данного института.

Во-первых, Манифест установил ясный и структурированный порядок исследования обращений по существу. Это стало своего рода революцией в подходе к обработке запросов граждан, создав более систематизированную и эффективную среду для решения их вопросов.

Во-вторых, важным аспектом Манифеста было впервые в истории разграничение обращений граждан по административным и уголовным вопросам. Это предписание обеспечило четкую границу между сферами компетенции, что способствовало более точному и целенаправленному рассмотрению каждого случая. Установление собственной процедуры рассмотрения для каждой категории обращений подчеркнуло важность индивидуального подхода и справедливости.

Таким образом, Манифест Екатерины II существенно улучшил организацию института обращений граждан, создав основу для более эффективного и справедливого рассмотрения их запросов.

Следовательно, важность Манифеста от 14 июня 1763 года проявляется в том, что, во-первых, он установил первый акт, который в значительной мере определил процедуру обработки обращений. Во-вторых, данный манифест устанавливал порядок рассмотрения обращений всеми органами государственного аппарата, а не только государственными секретарями. В-третьих, он впервые разграничил административное и судебное рассмотрение обращений в государственных учреждениях.

Дальнейшие изменения в системе обработки обращений были изысканно предложены М.М. Сперанским и воплощены в Манифесте от 1 января 1810 года, который был одобрен Александром I Павловичем. Согласно этому манифесту, в Российской империи возник новый законодательный орган – Государственный Совет, включающий в себя Комиссию прошений, на которую возложена ответственность за анализ обращений, представляемых высшему правителю. Таким образом, в России вновь возник специализированный орган по обработке обращений граждан. Рассматривая этот эволюционный процесс, можно заключить, что существование государственного инстанса, занимающегося рассмотрением обращений граждан, обладает циклическим характером. Следовательно, представляется возможным, что в будущем появится аналогичная структура.

Согласно статье 95 данного Манифеста, все обращения делятся на три вида: жалобы, прошения каких-либо наград или милостей, проекты [30].

Впоследствии, Комиссия прошений была преобразована в отдельный самостоятельный орган, который получил расширенные полномочия, включая право запроса всех необходимых документов у различных государственных учреждений и должностных лиц, независимо от их местоположения.

В эпоху правления Александра I была введена практика разделения обращений на несколько категорий, включая жалобы, просьбы о наградах и

милостях, а также проекты. В 1890 году было установлено обязательное уведомление заявителя о рассмотрении его жалобы. подача прошений осуществлялась строго в соответствии с социальными признаками или сословным статусом заявителя. Император Николай II предоставил в 1905 г. право подавать прошения абсолютно всем гражданам [40].

В более поздний период, исходя из Манифеста "О формировании Государственного совета" от 1 января 1900 года, произошли значительные изменения в организационной структуре инстанций, ответственных за рассмотрение и разрешение обращений граждан. В соответствии с этим документом, в рамках Государственного совета была учреждена Комиссия по петициям, руководимая высокопоставленным членом Государственного совета. Эта комиссия несла ответственность за прием и компетентную обработку петиций, направляемых императору. В результате внедрения этих изменений в систему рассмотрения обращений граждан в Российской империи внесены инновационные механизмы и процедуры, способствующие более эффективному взаимодействию между правительством и населением.

Важно отметить, что после Октябрьской революции и установления советской власти в России были созданы новые институты и механизмы для принятия и рассмотрения обращений граждан, которые соответствовали новой политической реальности и идеологии коммунизма. Таким образом, старые нормативные акты были заменены новыми, отражающими принципы и ценности советской власти. Это было связано с радикальными изменениями в политической системе страны после революции, когда власть перешла к большевикам и установился социалистический режим. В новой политической обстановке произошли существенные изменения в системе правовых норм и институтов, включая способы взаимодействия граждан с государственными органами. Вместо прежних нормативных актов были введены новые правила и законы, регулирующие этот процесс в рамках новой политической системы.

Новое право на обращение было введено последним постановлением VI Всероссийского Съезда Советов, датированным 8 ноября 1918 года и

именуемым «О точном соблюдении законов». В этом документе была высказана категорическая обязанность для всех государственных служащих и учреждений Советского государства рассматривать запросы и жалобы от каждого гражданина Республики, стремящегося оспаривать их поступки, промедления или нарушения его законных прав [61]. Таким образом, восстановлено положение, которое впервые было закреплено Иваном III в Судебнике 1497 года.

Еще одним документом, который регулировал процедуры обращения, был приказ СНК РСФСР от 30 декабря 1919 года, который акцентировал внимание на устранение бюрократических сложностей и подчеркивал важность правильного соблюдения процедур при подаче жалобы. Стоит обратить внимание на то, что место в документе занимает ответственность должностных лиц, которая не является обоснованной для рассмотрения установленного или упомянутого дела. Между тем указ предусматривает строгие наказания для граждан, не соблюдающих порядок подачи жалобы, в том числе в тех случаях, когда они оправдываются за незнание этого закона.

Государственный Совет СССР существовал с 1961 года, и действительно, впоследствии произошли изменения в его структуре и функционировании. Манифест "О формировании Государственного совета" от 1 января 1980 года был одним из ключевых документов, который внес существенные изменения в организацию обращений граждан к государственным органам.

Однако, стоит отметить, что ваше утверждение о том, что Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года был первым документом, который устанавливал нормы и процедуры для взаимодействия граждан с государственными органами, не является точным. В СССР существовали ранее нормативные акты и законы, регулирующие взаимодействие граждан с государственными органами, включая процедуры подачи петиций, жалоб, и заявлений. Эти документы и законы детализировали

процедуры и правила, в соответствии с которыми граждане могли обращаться к властям.

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года мог быть одним из важных юридических актов, который уточнил и расширил эти процедуры, но он не был первым в своем роде. Важно понимать, что в СССР существовала сложная система норм и правил, регулирующих взаимодействие граждан с государственными органами, и она развивалась на протяжении десятилетий.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» [25] были установлены нормы и сроки, которыми следует руководствоваться при рассмотрении предложений, заявлений и жалоб граждан. Эти нормы и сроки обязательны для всех органов власти и общественных организаций. Президиум Верховного Совета подчеркнул важность того, чтобы органы государственной власти создавали условия, позволяющие гражданам реализовывать свое право на подачу предложений, заявлений и жалоб. Кроме того, следует обратить внимание на то, что часто возникают ситуации, когда обращения граждан рассматриваются с задержкой, получают формальные ответы на поставленные вопросы, а также когда должностные лица избегают встреч с гражданами. важно отметить, что эта проблема все еще существует и нарушает Конституцию Российской Федерации.

В советский период жалобы играли важную роль и считались основным средством обратной связи между представителями власти и гражданами. Они позволяли гражданам выразить свои заботы и проблемы, а также привлечь внимание властей к нарушениям или недостаткам в различных сферах общественной жизни. Агрегированные данные из жалоб помогали определить наиболее проблемные области национальной экономики. В 1960-х годах, несмотря на относительный успех в промышленности, сфера жилищного и социального обслуживания оставалась недостаточно развитой. Недостаток удобного и доступного жилья, а также недоразвитая социальная

инфраструктура вызывали массовые жалобы и недовольство среди населения. Этот постоянный поток жалоб стал толчком для проведения жилищной реформы, которая предпринималась с целью улучшить ситуацию в жилищной и социальной области, удовлетворить потребности граждан в более комфортных условиях проживания

Экономика Советского Союза совершенствовала механизмы обработки жалоб и принятия решений по ним, устанавливая определенные принципы. Каждый сотрудник и предприниматель имел право на подачу жалобы, но не каждая жалоба автоматически инициировала действия. Необходимо было достичь определенной критической массы жалоб на каждом уровне, чтобы перейти к следующему этапу рассмотрения. При этом чем выше должность или статус того, кто подавал жалобу, тем больший вес придавался жалобе. В результате этих механизмов жалобы приобрели соответствующее значение в контексте разделения полномочий и ресурсов в экономике Советской России, что можно охарактеризовать как «раздаточную экономику» [28].

Право на обращение было впервые закреплено в Конституции СССР 1977 года и Конституции РСФСР 1978 года, прошедших почти шесть десятилетий с момента образования Советской России.

Впервые право на обращение было конституционно закреплено в 1977 году. В статье 49 Конституции отражено право граждан «подавать в государственные органы и общественные организации предложения по улучшению своей деятельности, критикуя недостатки в своей работе» [23].

В статье 47 Конституции РСФСР 1978 года закреплено право граждан «участвовать в управлении делами общества и государства либо напрямую, либо через своих представителей» [24].

Таким образом, можно утверждать с полной уверенностью, что юридический инструмент, предоставляющий гражданам возможность обращения в органы власти, стал неотъемлемой частью конституционных норм. Этот механизм предоставляет гражданам конституционное право активного участия в управлении государственными и общественными

вопросами. Это право было впервые закреплено в Конституции СССР 1977 года и Конституции РСФСР 1978 года, прошедших более полувекового периода с момента создания Советской России. Уже в 1989 году были предприняты попытки разработать специальный закон о процедуре обращений, когда законопроект был представлен в Верховный Совет СССР. Этот законопроект, который определял порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями, однако, к сожалению, не был принят.

В 33-й статье Конституции Российской Федерации закреплено важное право граждан – право обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. В наше время это право приобрело новый уровень защиты, отличающийся от предшествующих периодов. Современное российское законодательство предусматривает специальный закон, который прямо регулирует процедуру обращения граждан и организует работу с их обращениями.

Федеральным законом от 02.05.2006 г. №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [8] установлен четкий перечень гарантий, предоставляемых физическим лицам, обратившимся в государственные структуры. Этот закон запрещает любые попытки направить чью-то энергию на вредные действия, включая провокацию к призыву к действиям, нарушающим общественный порядок.

Таким образом, эволюция законодательства, касающегося обращений граждан, претерпела значительные трансформации. На сегодняшний день стоит выделить, что институт обращений граждан тесно и активно регулирует взаимоотношения между государством и заявителем, выходя за рамки предыдущих периодов. Особенно важно подчеркнуть, что для совершенствования действующего законодательства по обращениям можно воспользоваться богатым историческим опытом нашей страны. В рамках данного времени особенно перспективным шагом является рассмотрение

возможности учреждения специализированного органа, наделенного полномочиями по анализу обращений граждан.

1.2 Определение, суть и содержание конституционного права граждан на обращение

В деятельности многих государственных органов особое внимание уделяется анализу обращений граждан, рассматриваемых как ключевой момент для защиты и реализации личных прав. В этих обращениях широкий спектр вопросов поднимается гражданами, охватывая интересы общества в целом, а также законные права и интересы самих заявителей и других граждан. Неотъемлемость более глубокого рассмотрения данного аспекта обусловлена не только существенностью обеспечения государственного взаимодействия с обращениями граждан, но и необходимостью соответствия этому процессу законодательству.

Согласно части 1 статьи 1 Конституции Российской Федерации, Российская Федерация является демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления. Из этого следует, что в Российской Федерации демократия осуществляется в двух общепризнанных формах: прямой, или непосредственной, а также представительной демократии. К формам непосредственной демократии принято относить:

- общенародные, региональные и местные референдумы,
- выборы федерального, субъектного и муниципального уровней,
- обсуждения проектов законов и других важных вопросов, касающихся жизни государства,
- общие собрания и конференции граждан,
- в рамках местного и территориального общественного управления – собрания или съезды по вопросам, касающимся управления территорией;
- обращения граждан в органы государственной власти, местного самоуправления, а также должностным лицам.

Право граждан на обращение в государственные органы местного самоуправления представляет собой важный аспект их конституционных прав, как определено в статье 33 Конституции Российской Федерации. Это привилегированное положение подчеркивает принципы гражданского общества, согласно которым каждый гражданин обладает возможностью выражать свои мысли и потребности перед органами власти, в РФ реализуются:

- транспарентность государственного и муниципального управления;
- информационная открытость;
- совершенствование механизмов общественного контроля;
- удовлетворенность граждан качеством государственного и муниципального управления, а также оказания государственных услуг;
- непосредственное участие граждан в государственных управленческих процессах;
- возможность граждан восстановить нарушенные права и свободы [41].

Следовательно, можно утверждать, что участие граждан в управлении государством через обращения – это один из способов активного прямого участия граждан в управлении страной.

Так как законодатель утверждает, что обращения граждан и просто обращения – это одно и то же, и нет необходимости разделять эти термины или предоставлять отдельные определения для каждого из них, поэтому в данном исследовании они будут использоваться взаимозаменяемо как синонимы.

Законодательно определение понятия «обращение» дано в статье 4 Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: «обращение гражданина направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа, в том числе с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и

муниципальных услуг (функций)» (Единый портал), предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления».

В академической среде существует несколько подходов к толкованию термина «обращения граждан». Рассмотрим четыре основных концепции, касающихся данного понятия.

Первичный подход к определению "обращений граждан" базируется на том, что они не только служат средством осуществления и защиты основных прав человека, но и предоставляют возможность активного участия граждан в управлении государственными делами. Согласно исследованию А.В. Ольшевой, эти обращения играют ключевую роль в реализации и защите личных прав, а также способствуют укреплению связей между государственным аппаратом и населением [44].

Второй подход к определению "обращений граждан" выделяет их связь с волеизъявлением граждан. По мнению сторонника этого подхода, представленного С.А. Широкобоковым, "обращения граждан" интерпретируются как проявление волеизъявления отдельного человека или группы лиц в письменной или устной форме. Это выражение направлено на органы публичной власти с целью реализации, защиты или восстановления основных прав и свобод гражданина. Таким образом, второй подход подчеркивает роль "обращений граждан" как эффективного средства выражения и защиты волеизъявления индивидов перед органами власти [53]. Это понимание подчеркивает важность взаимодействия между гражданами и государственным аппаратом в процессе реализации и защиты их основных прав и свобод.

Согласно третьему подходу, понятие «обращение гражданина» определяется как конкретное действие, которое выполняется в соответствии с установленными законом требованиями и направляется в государственные органы с целью создания основы для информационного сообщения и запуска механизма государственных действий, направленных на обеспечение

соблюдения, защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина, которые гарантируются Конституцией [41].

Четвёртый подход к определению понятия «обращение граждан» сосредотачивается на нормативных аспектах и официальных правовых нормах, которые определяют сущность и процедуры обращения граждан к государственным органам. Согласно этому подходу, обращение граждан представляет собой специфическую форму взаимодействия между гражданами и государственными учреждениями, осуществляемую в соответствии с установленными законами и правилами. Этот подход позволяет уделять особое внимание юридическим аспектам процесса обращения граждан, подчеркивая значимость официального регулирования данного процесса в контексте соблюдения, защиты и охраны прав и свобод человека, предусмотренных Конституцией.

Право на обращение, закрепленное в Конституции Российской Федерации (ст. 33), представляет собой субъективное право, обеспечиваемое законом, которое гарантирует определенную сферу, где индивидуальность может проявить свою юридическую свободу волеизъявления. Это право находит свое выражение в четко установленной законодательством форме, направленной на обеспечение юридической защиты как отдельных личностей, так и организованных коллективов. Кроме того, оно способствует регулированию распределения социальных благ и удовлетворению материальных и культурных потребностей личности через участие в правовых отношениях с органами власти.

Используя свое право на обращение, гражданин имеет возможность:

- проводить критический анализ деятельности государственных органов;
- предлагать рекомендации для улучшения работы государственных органов и их представителей;
- запрашивать поддержку от государственных органов в реализации своих конкретных прав и свобод;

– обращаться за защитой своих нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также интересов других лиц;

– сообщать о случаях нарушений законности, совершенных государственными органами и их представителями [38].

Обращение граждан к государственным органам является неотъемлемым элементом взаимодействия между гражданами и властью. Этот процесс играет ключевую роль в обеспечении защиты и реализации личных прав каждого индивида. Анализ обращений граждан становится важным инструментом для выявления проблем, связанных с нарушением прав и свобод, а также для решения вопросов, имеющих собственное значение.

Обращение представляет собой акт проявления воли гражданина, когда он обращается к соответствующему государственному органу или должностному лицу. Этот процесс может осуществляться как в письменной, так и в устной форме. Важно подчеркнуть, что в каждом обращении содержится информация, касающаяся как индивидуальных случаев нарушения прав, так и вопросов, охватывающих общественные интересы.

Анализ таких обращений не только позволяет выявлять проблемы на уровне отдельных граждан, но и выстраивать стратегии реагирования на более общественные вызовы. Государственные органы, внимательно изучая обращения, могут принимать меры по восстановлению нарушенных прав граждан и решению проблем, которые могут затрагивать широкие слои общества.

Важно отметить, что эффективность этого процесса напрямую зависит от соответствия законодательства. Гарантирование прав граждан при обращении к государственным органам требует ясных и прозрачных законов, регулирующих процедуры рассмотрения обращений. Только в таких условиях обеспечивается доверие граждан к государственным институтам и укрепляется основа для справедливого и эффективного взаимодействия между гражданами и властью.

Это означает, что граждане могут использовать обращения для выражения своих жалоб, запросов, предложений, связанных с различными аспектами деятельности государственных органов или организации общественной жизни. Государственные органы и должностные лица обязаны рассматривать такие обращения и реагировать на них с тем, чтобы обеспечить защиту прав и интересов граждан и учитывать их мнение при принятии решений.

Современные средства массовой информации регулярно подчеркивают важность активного использования гражданами своего законного права на обращение в правоохранительные органы в случае нарушения их законных прав и свобод. Этот призыв находит эхо не только в медийных материалах, но также и в высказываниях представителей государственной власти, которые активно поддерживают эту инициативу через организацию многочисленных "прямых линий". При этом стоит отметить, что вызов к гражданам оказывать влияние на соблюдение их прав и свобод основан на субъективном восприятии пострадавших, что придает данному призыву индивидуальный и персонализированный характер.

Субъективное право играет важную роль в структуре правоотношения, оно связывает объект этого отношения с субъектами, предоставляя им разнообразные варианты допустимого поведения и устанавливая грани и ограничения для такого поведения..

Тем не менее, следует подчеркнуть, что реализация права не представляет собой самоцель, а направлена на достижение конкретного результата. Внутренние факторы, оказывающие влияние на субъекта, с тем чтобы он удовлетворил свои интересы, связанные с общественным благом (объектом), через использование своего субъективного права на обращение, формируют субъективную сторону конституционного права. По мнению И.Е. Рубиной, «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» [47].

Поскольку каждое человеческое действие, включая волеизъявление, всегда нацелено на достижение конкретных целей, ключевыми аспектами субъективной стороны права на обращение выступают мотив и цель.

Мотив обращения определяет многообразие человеческих поступков в зависимости от его потребностей, в то время как цель представляет собой идеальное видение желаемого результата, которого человек надеется достичь, обращаясь в государственные органы. Эти два концепта взаимосвязаны, поскольку мотив служит основой для выбора цели, а цель представляет собой конечный результат, к которому человек стремится через свои действия.

Таким образом, мотивация человека является своего рода внутренним двигателем, определяющим направление его обращения, а цель представляет собой своего рода картину идеального будущего, которую человек стремится осуществить, обращаясь за помощью к государственным органам.

В теории конституционного права уделяется недостаточное внимание анализу мотивов и целей, лежащих в основе права на обращение, что представляется несоответствующим. Необходимо признать, что рассмотрение мотивации в контексте субъективного права на обращение является ключевым аспектом, поскольку оно способствует выявлению потенциальных признаков злоупотребления этим правом. Примерами могут служить мотивы, такие как личная антипатия к должностному лицу, направленная на нанесение вреда или причинение ущерба; мотивы, связанные с предоставлением заведомо ложной информации о деятельности организации, что может повлиять на репутацию или финансовое положение; мотивы, связанные с недобросовестной конкуренцией, а также другие подобные побуждения, способные оказать влияние на справедливость и законность использования конституционного права на обращение. Поэтому уделение должного внимания анализу мотивации является важным шагом к обеспечению эффективности и справедливости процесса применения конституционных прав на обращение.

Цель конституционного права на обращение поддается различным трактовкам в силу своей всеобъемлющей природы. Различные исследователи представляют эту цель как осуществление, предоставление, защиту или восстановление прав, свобод и законных интересов гражданина. Также отмечается, что данное право может охватывать также права и свободы третьих лиц, тесно связанных с заявителем. В некоторых случаях законодатель явно формулирует цель субъективного права, применяя методы позитивного описания или опровержения [36].

Согласно Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», прямая цель подачи обращения не определена, но можно вывести перечень целей, исходя из трех видов обращений, установленных в статье 4 вышеуказанного закона:

- предоставление рекомендаций;
- получение содействия в реализации конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц;
- восстановление или защита нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Многие исследователи единодушно подчеркивают важность четко сформулированной цели в обращении, поскольку отсутствие таковой может лишить запрос смысла. Это, в свою очередь, может затруднить предоставление информативного ответа соответственно поставленному вопросу. Этот взгляд находит отражение в существующих нормативных актах. Например, в пункте 2.13 приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 30 января 2013 года № 45 "Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации" [13] отмечается, что обращение может быть отклонено, если оно несет в себе нелогичность и лишено смысла в контексте решения суда, признающего заявителя недееспособным из-за психического расстройства.

Возникает естественный вопрос: следует ли признавать высказывания субъектов, лишенные явного уточнения цели, как обоснованные для рассмотрения, исходя из волеизъявления? На территории стран постсоветского пространства имеются примеры положительного решения данной проблемы в законодательстве. Например, в части 3 статьи 14 Закона Республики Беларусь от 18 июля 2011 года № 300-3 "Об обращениях граждан и юридических лиц" отмечается: "В случае отсутствия в обращениях конкретных рекомендаций, четких требований, формальных ходатайств или информации о нарушении действующего законодательства, а также в случае выражения только благодарности, такие обращения принимаются к сведению и не требуют направления на них ответов" [20].

Пример, иллюстрирующий неотъемлемую значимость выделения мотива и цели конституционного права на обращение, проявляется в обстановке, когда личность выбирает путь раскрытия фактов преступления через средства массовой информации. В данном контексте субъект действует с настойчивой целью раскрытия конкретной информации, а не с целью взаимодействия с официальными представителями, обязанными рассматривать уведомления о преступлениях. Подчеркнем фундаментальную важность данного аспекта: основной задачей субъекта является передача и распространение информации, содержащей данные о незаконных действиях и предназначенной для привлечения внимания со стороны официальных инстанций.

Мы можем поддержать точку зрения ученых, которые рассматривают цель обращения как дополнительный фактор для разграничения между обращениями граждан и высказываниями представителей власти [50]. В противном случае, субъектами конституционного права на обращение могли бы быть также иностранные государства или их части, а также территории Российской Федерации, где возникают новые субъекты Российской Федерации.

Следует отметить, что аналогичная ситуация присутствует в некоторых случаях обращений граждан. В качестве иллюстрации можно привести случай с уведомлением, установленным в части 7 статьи 2 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [7]. Уведомление не является собственным правом на обращение, а скорее представляет собой часть организационной процедуры общественного мероприятия и является обязанностью граждан, в соответствии с частью 1 статьи 4 Федерального закона от 19 июня 2004 года №54-ФЗ. Следовательно, важно провести разграничение между правом на обращение и другими формами выражения воли, исходя их критерия осуществления данного права.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что личные намерения того, кто обращается, не обязательно являются главным фактором в реализации конституционного права на обращение. Обращения могут быть подробными и содержательными не только в связи с выраженными личными целями, но и с целью предоставления информации адресату. Сам контент предоставленной информации, его последующий анализ и раскрытие сути дела со стороны соответствующих служащих оказывают влияние не столько на субъективные намерения обращающегося, сколько на общественные цели запроса. Эти общественные цели определяют возможность передачи запроса правоохранительным органам и другим компетентным организациям и т.д.

Изысканное рассмотрение индивидуального права на обращение как проявления личной воли явно недостаточно, поскольку обращение представляет собой акт взаимодействия с адресатом. Этот акт взаимодействия должен базироваться на принципе абсолютной свободы подачи обращения, полностью исключая возможность какого-либо физического или психического принуждения.

Анализ субъективного права на обращение станет более глубоким, если рассмотреть обращение не только как проявление воли субъекта, но и как акт взаимодействия с адресатом. Однако ограничиться исключительно этим

аспектом недостаточно. Основопологающими элементами этого взаимодействия должны быть принцип свободы подачи обращения и полное исключение физического или психического принуждения. Именно эти факторы выступают в качестве основных и конструктивных признаков, которые делают обращение уникальным и отличают его от других форм выражения воли.

Мотивация, в данном контексте, приобретает ключевое значение. Важно разбираться в том, почему субъект принимает решение обратиться, раскрывать свои мотивы и объяснять интересы или цели, которые он стремится достичь через свое обращение. Такой анализ позволяет глубже понять суть субъективного права на обращение и выделить его уникальные черты в контексте мотивационного фона.

Цель обращения определяет, какой результат субъект надеется достичь через свое обращение, какие конкретные действия, изменения или решения он ожидает от адресата своего обращения. Если мотив или цель обращения не соответствуют действительным интересам субъекта, а направлены на манипуляцию, злоупотребление или введение в заблуждение адресата, это может быть квалифицировано как недопустимое злоупотребление конституционного правом на обращение.

Исходя из вышесказанного и подводя итог обзору формирования законодательства в сфере обеспечения права граждан на обращение, можно заключить, что создание эффективного законодательства по обращениям в органы публичной власти невозможно без анализа всей истории регулирования данной сферы. Исследование позволяет сделать вывод, что право гражданина на обращение к органам власти представляет собой личное субъективное право, отражающее отношения между государственными органами и индивидами. Это право признается в России на протяжении многих веков. Каждое положительное решение по рассмотрению обращения гражданина не только обеспечивает защиту его нарушенных прав и законных интересов, но также приобретает важное политическое измерение. Такие меры

позволяют властям не только исправлять выявленные недостатки, но и активно противостоять злоупотреблениям. Таким образом, процесс рассмотрения обращений становится неотъемлемым механизмом включения каждого гражданина в политическое управление делами государства и формирования общественной политики.

1.3 Классификация обращений граждан в органы государственной и муниципальной власти

В лексическом смысле под понятием «классификация» понимается система распределения предметов, явлений или понятий на виды, классы, группы общими признаками, свойствами. Использование метода классификации для научного познания будет способствовать формированию целостного представления об институте обращений граждан и позволит отразить закономерности его развития. В первую очередь, необходимо отметить, что независимо от разновидности, обращениям граждан присуща совокупность общих признаков, а именно:

- целью представления обращения граждан является содействие реализации закрепленных Конституцией РФ и действующим законодательством прав и интересов граждан;
- субъектом представления обращения граждан являются физические лица, которые обладают соответствующим уровнем правосубъектности;
- законодательной основой института обращений граждан является совокупность правовых норм, урегулированных в сфере общественных отношений;
- процесс рассмотрения обращений граждан подчинен формальным процедурам и юридическим правилам;
- ответ на обращение граждан должен соответствовать требованиям, установленным в административных нормативных документах и т.д. [50]

Классификация обращений граждан нормативно установлена, и на основании содержания включает в себя следующие виды:

– предложение – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

– заявление – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

– жалоба – официальный запрос гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов, а также прав, свобод или законных интересов других лиц; несет в себе информацию о нарушениях и просьбу о предпринятии соответствующих мер для восстановления справедливости или предотвращения дальнейших нарушений;

– отзывы – обратная связь о работе органов власти, государственных служб, или о качестве предоставляемых услуг;

– запросы на информацию – граждане могут запрашивать информацию о решениях или действиях государственных органов, законах, нормативных актах и других вопросах, которые их интересуют;

– благодарности – выражение благодарности органам власти или другим лицам за предоставленные услуги или помощь.

Все вышеперечисленные виды обращений позволяют систематизировать и обработать запросы граждан, обеспечивая эффективное взаимодействие между государственными органами и гражданами.

Рассмотрение обращений граждан становится не только средством защиты и восстановления нарушенных прав, но и ключевым элементом

политической ответственности власти. Особое внимание следует уделять жалобам, которые выражают недовольство по поводу действий или решений, принимаемых субъектами власти. Термин "жалоба" в данном контексте охватывает широкий спектр выражений недовольства, будь то устное высказывание или письменное заявление [48].

Каждое положительное решение, принятое по обращению гражданина, не только восстанавливает справедливость и защищает законные интересы, но также приобретает важное политическое измерение. Эти меры не только исправляют выявленные недостатки, но и служат мощным инструментом противодействия злоупотреблениям со стороны властей.

Таким образом, процесс рассмотрения жалоб становится неотъемлемым механизмом вовлечения каждого гражданина в политическое управление и формирование общественной политики. Это способствует не только повышению прозрачности и ответственности власти, но и активному участию граждан в создании благоприятного общественного окружения.

Представляется возможным выделить ее основные характеристики, к которым можно отнести следующие:

- целью подачи жалобы – требование о восстановлении прав и защите законных интересов граждан;
- основной субъект обращения – гражданин;
- предмет жалобы – обжалование действий (или бездействий) или принятия решения субъектом властных полномочий. Под субъектом властных полномочий понимается орган государственной власти (в том числе без статуса юридического лица), орган местного самоуправления, их должностное лицо, иной субъект, осуществляющий публично-властные управленческие функции в соответствии с законодательством, включая выполнение делегированных полномочий и предоставление административных услуг [45].

Также необходимо отметить, что жалобы граждан на действия (или бездействия) или решения органов государственной власти и их должностных лиц представляют собой один из способов общественного контроля за

деятельностью государственных органов в целом и отдельных чиновников в частности. Через этот механизм граждане могут выразить свои требования о восстановлении нарушенных прав. Более того, возможность обращения в органы власти с законными требованиями способствует формированию правового сознания у граждан, что является значительным элементом развития гражданского общества.

Кроме того, право на обращение служит важным каналом связи между органами власти и населением, позволяя гражданам выражать свои мнения о качестве работы государственных органов и информировать о выявленных недостатках, что позволяет представителям власти обработать данную информацию, пресекая подобные нарушения в последующей деятельности государственного органа [34].

Изучая юридическую сущность жалобы граждан на действия (или бездействия) или решения лица, обладающего властными полномочиями, необходимо определить участников правовых отношений, возникающих в процессе подачи соответствующих жалоб. Анализируя теоретические исследования и действующее законодательство, можно выделить четыре категории участников процедуры обращений граждан в форме жалобы:

- субъекты-заявители – это дееспособные граждане Российской Федерации, иностранные граждане и апатриды, находящиеся на законных основаниях на территории страны;

- лица, ответственные за рассмотрение обращений и принятие соответствующих решений (органы государственной власти, предприятия, общественные объединения, организации, средства массовой информации);

- субъекты, которые способствуют процессу рассмотрения граждан, предоставляя информацию, необходимую для принятия соответствующих решений (представители трудового коллектива, лица, виновные в нарушении прав заявителей, предоставляющие информацию во время проверки жалоб); компетенция данной группы субъектов проявляется на этапе рассмотрения жалоб;

– представители (лица, имеющие законное право подавать жалобы от имени граждан: адвокаты, представители несовершеннолетних или недееспособных граждан, трудовые коллективы, организации по защите прав); полномочия данной группы субъектов проявляются при представлении жалобы [45].

Возможность защиты прав граждан через подачу жалобы обеспечивается множеством законодательных актов, в соответствии с которыми различным уполномоченным лицам поручается обязанность рассматривать административные жалобы. Эти жалобы могут быть адресованы разнообразным инстанциям и должностным лицам, включая Президента РФ, Уполномоченного по правам человека, органы исполнительной власти (включая высшие уровни), органы прокуратуры, суды и другие уполномоченные органы.

В свете приведенного достаточно полезным может быть проведение классификации жалоб как формы обращения по следующим критериям:

а) по способу представления:

- 1) письменная жалоба, отправляемая почтой,
- 2) личная встреча гражданина с соответствующим уполномоченным должностным лицом,
- 3) с помощью уполномоченного представителя в соответствии с законодательством,
- 4) отправление через интернет, средствами электронной связи;

б) в зависимости от времени поступления:

- 1) первичная жалоба,
- 2) повторная жалоба;

в) по субъекту представления:

- 1) индивидуальная жалоба,
- 2) коллективная жалоба,
- 3) анонимная жалоба;

г) в зависимости от формы:

- 1) устная жалоба,
- 2) письменная жалоба;

д) в зависимости от жалобщика:

1) общая: которую подают граждане РФ, иностранцы и лица без гражданства,

2) специальная: которую подают участники войны; инвалиды; участники боевых действий; одинокие матери; многодетные семьи; лица, пострадавшие от Чернобыльской катастрофы; участники ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС; Герои России; Герои Советского Союза; Герои Социалистического Труда; дети; другие категории;

е) в зависимости от последствий рассмотрения:

1) решение по результатам рассмотрения жалобы принято в пользу жалобщика;

2) отказано в рассмотрении;

3) решение принято в пользу субъекта властных полномочий [50].

Кроме того, обращение граждан представляется возможным классифицировать в зависимости от разных критериев на следующие виды:

а) в зависимости от способа представления:

1) направляемое по почте,

2) личное представление гражданином в соответствующий орган, учреждения,

3) через представителя, полномочия которого оформлены в соответствии с законодательством,

4) отправление с использованием сети Интернет; средств электронной связи;

б) в зависимости от признака поступления:

1) первичное,

2) повторное;

в) по субъекту представления:

- 1) индивидуальное,
- 2) коллективное,
- 3) анонимное;

г) в зависимости от формы:

- 1) устное,
- 2) письменное;

д) в зависимости от обращающегося:

- 1) общие: граждане РФ, иностранцы и лица без гражданства,
- 2) специальные.

Исходя из того, что в содержании обращения граждан может являться вопрос, касающийся широкого круга общественных отношений, указанное также является критерием классификации. При этом практическое значение имеет выделение тех обращений, специфика содержания которых опосредует порядок нормативного урегулирования. Примером могут служить антикоррупционные обращения.

Система, рассмотренная в этом исследовании, обладает способностью анализировать различные виды обращений граждан и определить, к какой категории они относятся в рамках пяти различных классификаций. Таким образом, каждое обращение гражданина может быть определено в соответствии с несколькими категориями, что обеспечивает удобную и точную классификацию для применения соответствующего федерального закона.

Глава 2 Конституционно-правовое регулирование реализации конституционно-правовое регулирование реализации конституционного права на обращения в Российской Федерации

2.1 Юридические механизмы осуществления конституционного права граждан на обращения в органы государственной власти

Выделяют три основные формы обращения граждан в органы государственной и муниципальной власти:

- индивидуальная.
- коллективная.
- электронная.

Индивидуальное обращение представляет собой акт самовыражения гражданина, передаваемый лично или в письменной форме и направленный исключительно к одному адресату. Этот процесс осуществляется независимо от числа субъектов права, которые могут быть затронуты потенциальными юридически значимыми последствиями. В отличие от этого, коллективное обращение представляет собой согласованное выражение воли двух или более граждан в отношении определенного вопроса, сформулированное в виде общего документа или выраженное в рамках группового общения с представителями власти [50].

Ни Конституция РФ, ни Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также другие федеральные источники конституционного права не содержат определения коллективных обращений и не устанавливают особенностей, связанных с их направлением и рассмотрением. В некоторых субъектах Российской Федерации была предпринята попытка заполнить этот пробел в законодательстве.

Например, под термином «коллективное обращение граждан» в законодательстве Нижегородской области «понимается письменное обращение двух и более граждан по общему для них вопросу, а также

обращение, принятое на публичном мероприятии (собрании, митинге, демонстрации, шествии, пикетировании) и подписанное организатором, либо участниками публичного мероприятия, либо уполномоченным (уполномоченными) на данном публичном мероприятии лицом (лицами) [15].

Схожее определение указывается в законодательстве Московской области, где «коллективное обращение – обращение двух и более граждан по общему для них вопросу, а также обращение, принятое на митинге или собрании путем голосования (подписанное инициаторами коллективного обращения) или путем сбора подписей» [16].

"Коллективное обращение" в рамках законодательства Томской области представляет собой комплекс мер, объединяющих двух или более граждан для совместного обсуждения общественных вопросов. Такие действия включают в себя проведение собраний, конференций, митингов, а также собраний делегатов и других общественных мероприятий. Важным элементом является подписание участниками или уполномоченным лицом обращения в соответствии с поручением или решением, принятым в ходе мероприятия. Данное определение, прописанное в законодательстве Томской области, четко разъясняет сущность "коллективного обращения" и устанавливает его основные условия [17].

Сформулировано похожее определение и в законе Алтайского края, где «коллективное обращение граждан – письменное обращение в государственный орган Алтайского края, орган местного самоуправления или должностному лицу, подписанное двумя и более гражданами, а также устное обращение двух или более лиц к указанным органам или должностным лицам» [18].

Проанализировав существующие нормы, можно прийти к заключению, что коллективное обращение представляет собой не только формализованный запрос, высказывание или предложение, подписанные группой граждан или озвученные в рамках публичного события. Основное значение здесь придается не столько формальному оформлению обращения, сколько самому факту

выражения коллективной воли, особенно если она представляет собой массовое выражение взглядов и убеждений.

Е.П. Олифиренко полагает, что «предметом коллективного обращения граждан может быть любой вопрос, который может разрешиться не только путем принятия нормативного правового акта, но и издания индивидуального акта применения права. Для инициирования такого обращения достаточно волеизъявления двух или более лиц. Своеобразной формой коллективных обращений, которые все чаще используются гражданами во многих развитых странах, являются так называемые петиции» [43].

Хотя конституционное право на коллективные обращения имеет свое место, следует утверждать, что оно не может полностью заменить индивидуальное право на подачу петиции. Это обосновано тем, что петиции, как правило, касаются наиболее значимых общественных вопросов, оказывающих глубокое воздействие на граждан. В связи с этим, для подачи и рассмотрения коллективных обращений, возможно, необходимо ввести специальные процедуры и четко определить сроки их рассмотрения.

При обращении к международному законодательству, можно сделать вывод, что «право на петицию» широко распространено и успешно применяется на практике. Во многих странах оно гарантировано конституцией или регулируется специальными законами. Например, статья 50 Конституции Итальянской Республики утверждает, что каждый гражданин вправе направлять в палаты петиции с требованиями к власти. Также многие международные организации, такие как Европейский суд по правам человека, активно поддерживают и защищают право на подачу петиции.

Однако, несмотря на важность коллективных обращений, индивидуальное право на подачу петиции также является ключевым элементом демократического общества. Это предоставляется гражданам возможность личного выражения своих забот и требований перед органами власти. Индивидуальные петиции могут быть более чувствительными к

личным проблемам граждан и предоставлять более непосредственный механизм реагирования на индивидуальные ситуации.

Таким образом, важно поддерживать и обеспечивать как индивидуальное право на подачу петиции, так и коллективные обращения. Обе формы предоставляют различные механизмы для взаимодействия граждан с властью и способы выражения их интересов и требований. В законодательстве следует находить баланс между этими двумя формами обращений, чтобы обеспечить полноценное участие граждан в управлении обществом.

Упоминая о возможности подачи обращений граждан в электронной форме, следует отметить, что порядок электронных обращений в государственные органы в настоящий момент регулируется Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [8], Федеральным законом от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [10], Федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» [10], Федеральным законом от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» [10], а также локальными актами государственных органов.

Согласно результатам исследования, можно утверждать, что на федеральном уровне исполнительной власти пока еще не получили широко распространения интернет- или веб-приемные, особенно в министерствах, службах, агентствах. Тем не менее, как было указано выше, почти все органы исполнительной власти на уровне субъектов Российской Федерации уже создали такие приемные. Стоит отметить, что многие федеральные органы исполнительной власти предоставляют возможность отправки им электронных сообщений. Например, такую возможность предоставляют Министерство экономического развития Российской Федерации [54], Министерство обороны Российской Федерации [55] и другие. Федеральная

налоговая служба России [56] предоставляет своим клиентам сервис на официальном веб-сервере ФНС под названием «Обратиться в ФНС», который представляет собой дополнительный инструмент для обращений как физических, так и юридических лиц. Это означает, что как отдельные граждане, так и компании могут воспользоваться этим сервисом для связи с ФНС.

Современные общественные приемные, будь то традиционные офисы или их электронные аналоги, играют ключевую роль в обеспечении информационного взаимодействия между обществом и государственными структурами. Этот вывод подтверждается теми задачами и целями, которые определены Положениями об этих институтах и ориентированы на обеспечение доступа граждан к информации, решению их вопросов, и улучшению качества коммуникации между государством и гражданами.

Процесс документирования электронных обращений граждан в органы власти находится в постоянном течении изменений, превосходящих скорость обработки традиционных обращений. Динамичность этого процесса обусловлена постоянным обновлением сайтов, программ и электронных систем, что автоматически влечет за собой трансформацию механизмов подачи, регистрации и исполнения обращений. Развитие технологий находится в постоянном движении, требуя от программ и баз данных всё более сложных, комплексных и оперативных решений.

Неотъемлемой частью этого процесса являются также нормативные акты, подверженные постоянным изменениям, что влечет за собой необходимость постоянного апгрейда соответствующих программ. В данном контексте мы видим будущее в формах взаимоотношений власти с народом, где дистанционные, яркие и оперативные средства становятся ключевыми. Эти инструменты не только обеспечивают эффективность государственных органов в исполнении своих функций, но и предоставляют гражданам возможность более эффективного контроля за их деятельностью и оперативного информирования об актуальных проблемах.

Таким образом, можно отметить существенное изменение в институте работы с обращениями граждан, которое проявляется в его значительной трансформации. Этот институт развивается и принимает новые формы и методы взаимодействия. использование интернета в качестве современной технологии также открывает новые возможности для развития данного демократического института.

Обращения объединений граждан стали представлять собой отдельную категорию обращений лишь недавно, в результате выполнения решения Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2012 год, под номером 19-П [26].

В настоящий момент в Федеральном законе № 59-ФЗ использована двусоставная формулировка «обращения объединений граждан, включая юридические лица». Этот терминологический подход, несмотря на свою некоторую неудобность, имеет обоснование. Во-первых, он согласуется с российским законодательством, поскольку не все объединения граждан являются юридическими лицами. Во-вторых, он исключает органы власти из числа субъектов права на обращение, поскольку они не представляют собой форму объединения граждан. В таких случаях следует говорить о других конституционных правах, таких как право на участие в управлении делами государства (статья 32 Конституции Российской Федерации), а не о праве на объединения, как это определено статьей 30 Конституции Российской Федерации.

Конклюдентное обращение – это выражение воли гражданина, проявленное без использования устной или письменной речи, то есть с применением невербальных средств выражения. Согласно мнению А.В. Савоськина, «данный способ выражения волеизъявления употребляют туристы, которые даже не догадываются о том, что реализуют свое конституционное право на обращение. Следует отметить, что отличительная черта конклюдентных обращений состоит в том, что их использование следует весьма ограничено из окружающей обстановки и сокращает процесс

предоставления субъективного права гражданину» [50]. При нормальном ходе событий, нет никаких проблем с осуществлением прав, и, если возникнут проблемы, гражданин всегда может воспользоваться традиционными устными или письменными обращениями. Следовательно, дополнительная формализация конклюдентных обращений, включая в нормы Федерального закона № 59-ФЗ, не требуется.

В зависимости от цели, указанной в волеизъявлении, подлежат формализации в соответствии с федеральным законодательством следующие виды: предложение, заявление и жалоба.

2.2 Процедуры осуществления и обеспечения права обращения граждан в органы государственной и муниципальной власти

На сегодняшний день в Российской Федерации функционирует более сотни федеральных законов, нацеленных на регулирование важных вопросов, связанных с обращениями граждан. Однако особое внимание заслуживает Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который выступает в роли фундаментального и ключевого документа в данной области. Этот закон успешно заполнил пробел, существовавших долгое время в правовом регулировании механизма реализации конституционного права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления. Перед принятием Федерального закона, регулирование отношений, связанных с обращениями граждан, осуществлялось через Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года №2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». Тем не менее, за 38 лет существования данного Указа, он утратил актуальность и потерял свою регулируемую значимость, перестав соответствовать стандартам правового государства. Появление Федерального закона означило долгожданное заполнение пробела в юридическом регулировании механизма осуществления

конституционного права граждан на обращение, придавая этому процессу современный, соответствующий нормам и принципам правового государства характер.

Федеральный закон №59-ФЗ имеет важной особенностью четкое определение круга субъектов, которые обязаны обеспечивать рассмотрение обращений граждан. Этот круг включает в себя государственные органы, органы местного самоуправления и должностных лиц, работающих в этой сфере. Они обязаны принимать и рассматривать обращения граждан согласно установленным правилам и процедурам. Однако закон также предусматривает, что обязанность рассмотрения обращений и приема граждан может быть распространена на другие организации и их должностных лиц, если они выполняют управленческие функции. При этом конкретные правила для таких организаций будут определены компетентными государственными органами. Таким образом, федеральный закон устанавливает обязанность различных органов обеспечивать доступность процедур рассмотрения обращений граждан и приема их запросов, что способствует повышению уровня защиты прав и интересов граждан в России.

Реализация гражданских прав через обращение в государственные органы представляет собой важный аспект в функционировании правовой системы. Основным смыслом коллективного обращения заключается не только в формальном подходе к запросу или высказыванию, но и в самом факте выражения общественной воли, особенно если это выражение представляет собой широкий спектр мнений и убеждений.

Коллективное обращение, будучи формой массового выражения взглядов граждан, становится мощным инструментом воздействия на различные сферы общественной жизни. Это может касаться не только социальных вопросов, но и политических, экономических и других общественных взаимоотношений, регулируемых законодательством.

Право граждан на обращение в органы власти рассматривается как отдельный юридический институт, встроенный в конституционно-правовые

нормы. Это право неотъемлемо связано с механизмом осуществления других гражданских прав. Оно дает возможность гражданам активно участвовать в формировании общественной политики, вносить свой вклад в управление обществом и защищать свои интересы.

В пределах «публично-политических конституционных прав и свобод граждан, в частности, следует указать закрепленное в ч. 4 ст. 29 Конституции право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, где право на обращение выступает структурным элементом. Также с правом собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования (ст. 31 Конституции). В соответствии с Федеральным законом от 19.06.2004 г. № 54ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики. Формулировки «свободное выражение мнений», «выдвижение требований», позволяют выделить устное коллективное обращение как структурный элемент некоторых видов манифестаций» [51].

Право на обращение в органы государственной власти представляет собой неотъемлемый инструмент, обеспечивающий и гарантирующий многообразие прав и свобод граждан. Эта возможность обращения открывает перед каждым гражданином уникальную перспективу защиты собственных прав и их восстановления в случае нарушений. Неоспоримая важность данного права проявляется в его фундаментальной роли для становления демократического общества, где соблюдение законов и прав граждан является ключевым фактором для обеспечения эффективного функционирования государства.

В свете представленной выше информации можно иллюстрировать акцент на важности гражданского права обращения в государственные органы

на основе прецедентов, установленных решениями Конституционного Суда Российской Федерации. Величайший суд подчеркивает неотъемлемую связь данного права с возможностью граждан защищать свои законные интересы через использование разнообразных законных методов и взаимодействие с государственными структурами, что находит подтверждение в положениях статьи 45 части 2 Конституции Российской Федерации.

Это право, поддерживаемое решениями Конституционного Суда, рассматривается также как важный элемент участия граждан в управлении государственными делами. Согласно статьям 31 и 130 части 1 Конституции Российской Федерации, активное обращение граждан в государственные органы рассматривается как неотъемлемый аспект их участия в формировании и регулировании общественной жизни.

Из содержания можно выделить понятие конституционного права на обращение как уникальное «двустороннее право», охватывающее как объективные, так и субъективные аспекты. На объективном уровне прослеживается конкретизация норм, возможностей и полномочий, применяемых в контексте конкретных правовых отношений. Субъективная сторона данного права представляет собой индивидуальное право каждого субъекта обращаться к государству с выражением определенных запросов или жалоб.

В настоящее время в Российской Федерации гражданам предоставлено конституционное право на обращение в государственные органы. Это право закреплено в Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 года.

Согласно части 1 статьи 32 Конституции РФ, граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Исследователи рассматривают право граждан на обращение в органы публичной власти как неотъемлемую часть их права на участие в управлении государством. Поскольку участие в управлении государством является политическим

правом, то и право на обращение также относится к категории политических прав.

Вместе с тем, право на обращение в качестве самостоятельного права выделено и закреплено в действующей Конституции, статье 33: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». Такой подход считается обоснованным, поскольку право на обращение важно не только для участия в управлении государством, но также и для реализации других прав и защиты нарушенных прав.

Право граждан на обращение совпадает с обязанностью соответствующих органов принимать и рассматривать их обращение, что прописано в статье 18 Конституции Российской Федерации. Реализация этого права должна быть обеспечена соответствующей процедурой. Однако статья 33 Конституции Российской Федерации содержит лишь общие принципы, не предоставляя подробного регулирования данной процедуры.

В соответствии с Законом от 02.05.2006 года №59-ФЗ, устанавливаются конкретные процедурные моменты для рассмотрения отдельных видов обращений. Эти виды могут включать в себя обращения, которые не были должным образом оформлены, которые содержат в себе жалобы на судебные решения, а также содержащие оскорбительные высказывания или предоставленные в нечитаемом виде. Закон устанавливает универсальный и более продолжительный срок рассмотрения таких обращений, который составляет 30 дней с момента их регистрации, и в случае необходимости этот срок может быть продлен.

В соответствии с 15-й статьей Федерального закона от 02.05.2006 г. №59-ФЗ подчеркнуто, что те кто виновны в нарушении данного закона, несут юридическую ответственность в соответствии законодательством Российской Федерации. Согласно статье 5.59 КоАП, предусмотрен административный штраф в размере от 5-ти тысяч до 10-ти тысяч рублей за нарушение

установленного законодательством порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, включая юридические лица, должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, а также других организаций, которым поручено выполнение важных общественных функций, за исключением случаев, предусмотренных статьями 5.39 и 5.63 данного Кодекса.

На практике в России часто привлекают уполномоченных должностных лиц к административной ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан. Эта практика особенно распространена на низших уровнях власти.

Статья 16 Федерального закона от 02.05.2006 г. №59-ФЗ устанавливает правила, связанные с гражданской ответственностью в контексте обращений к государственным органам. Согласно этой статье, автор обращения может нести гражданскую ответственность за расходы, понесенные государством в связи с рассмотрением его обращения, если обнаруживается, что в обращении содержатся заведомо ложные сведения. В таком случае, автор обращения может быть подвержен возмещению убытков.

Исследователи неоднократно отмечали, что действующее законодательство не учитывает ситуации, когда обращение подается представителем.

Частью 2 статьи 3 Федерального закона от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ субъектам Российской Федерации предоставлено право принимать законы и иные нормативные правовые акты, устанавливающие положения, направленные на защиту права граждан на обращение, дополнительные гарантии права граждан на обращение. При этом, как отмечается исследователями, «федеральный закон не устанавливает полномочий субъектов Российской Федерации и четких определений дополнительных гарантий, что привело к дезориентации субъектов Российской Федерации. Более 30 из них отменили свои региональные законы об обращениях граждан

и не приняли новых. Приняли законы об особенностях рассмотрения обращений: Алтайский Край, Московская область, Ростовская область, Республика Башкортостан. Приняли законы о дополнительных гарантиях реализации права на обращение: Республика Бурятия, Краснодарский Край, Омская область, Саратовская область» [46].

В некоторых регионах уточнили способы подачи обращений: через факс, телеграмму, личную передачу на мероприятия (в Нижнем Новгороде, Воронежской области, Ставропольском крае). Возможность передать обращение через специальные «горячие линии» и в прямом эфире по телефону или радио предусмотрено в Московской и Курской областях. На уровне процедурных вопросов были внесены небольшие изменения, такие как обязанность уполномоченного лица расписаться на копии принятого им обращения, право получить информацию о процессе рассмотрения обращения в телефонном режиме (Нижегородская область), право запросить дату и входящий регистрационный номер обращения (Калужская область и Краснодарский край). Е.В. Надыгина считает, что урегулирование порядка действий при прекращении полномочий лица, рассматривающего обращения, а также закрепление видов решений, принимаемых по результатам рассмотрения обращений, является существенным достоинством регионального закона Нижегородской области [46].

На примере, обращаясь к законодательству Саратовской области, отметим, что в соответствии с положениями статьи 2 Закона Саратовской области от 29.07.2010 г. № 142-ЗСО «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в государственные органы Саратовской области и органы местного самоуправления» регламентированы сроки рассмотрения обращений граждан в органы государственной власти области и органы местного самоуправления, которые не требуют дополнительного изучения и проверки, не могут превышать 15 дней. Однако, закон говорит и о том, что в случае необходимости проведения дополнительных проверок, выяснения вновь возникших обстоятельств руководитель органа государственной власти

области, органа местного самоуправления вправе продлить сроки рассмотрения обращений граждан до 30 дней. В тех случаях, когда для рассмотрения обращений граждан необходимо проведение специальной проверки, истребование дополнительных материалов либо принятие других мер, сроки рассмотрения обращений могут быть в порядке исключения продлены руководителем или заместителем руководителя соответствующего органа государственной власти области, органа местного самоуправления, не более чем на 15 дней, с письменным уведомлением об этом лица, направившего обращение [19].

Таким образом, можно заключить, что в большинстве регионов Российской Федерации федеральное законодательство в достаточной мере регулирует процедуры обращений граждан и принятие сопутствующих решений. Тем не менее, некоторые регионы сталкиваются с проблемами в правовом регулировании этой сферы, что подтверждается принятием ряда региональных законов, направленных на устранение недостатков в федеральном законодательстве.

С учетом этого, представляется целесообразным периодически пересматривать Федеральный закон от 02.05.2006 г. №59-ФЗ, по мере введения новых законов на уровне субъектов Российской Федерации и накопления опыта в практике его применения. После такой комплексной переработки Федерального закона можно будет закрепить на федеральном уровне лучшие нормы из регионального законодательства, оставив собственные законы только тем субъектам государства, которые имеют специфические региональные особенности.

Также следует отметить, что в Государственную Думу ФС РФ выдвигался законопроект № 241971-6, которым предлагалось дополнить статью 13 Федерального закона положением, согласно которому ветераны и инвалиды Великой Отечественной войны, инвалиды I и II групп, ветераны и инвалиды боевых действий, родители (опекуны, попечители, приемные родители), на попечении которых находятся трое и более детей, а также дети-

сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, пользуются правом на прием во внеочередном порядке в рамках проведения личного приема в дни и часы, установленные для приема граждан. На данный момент законопроект находится в архиве, и было бы целесообразным возобновить его рассмотрение.

Одним из интересных конституционно-правовых аспектов является вопрос о применении дополнительных гарантий, установленных субъектами Российской Федерации, по отношению к органам государственной власти. Согласно части 2 статьи 3 Федерального закона №59-ФЗ, субъектам Российской Федерации предоставлено право устанавливать дополнительные гарантии, однако не указано, на какие органы они будут распространяться. В соответствии со статьей 5 Конституции Российской Федерации, действие законов субъектов обычно распространяется только на соответствующую территорию. Остается открытым вопрос, распространяется ли действие таких законов на федеральные органы власти, находящиеся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации

Верховный Суд Российской Федерации рассмотрел серию дел, связанных с оспариванием норм законов субъектов Российской Федерации, предоставляющих органам полиции право составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с местным законодательством. Эти нормы были признаны Судом несоответствующими федеральному законодательству, в частности, положениям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которые подробно регулировали полномочия субъектов в данной области. при этом Суд не отрицал возможность возложения определенных обязанностей на федеральные органы власти в рамках регионального законодательства. таким образом, такое делегирование полномочий не противоречит конституционному смыслу системы государственной власти.

Таким образом, вывод состоит в том, что такая делегация полномочий не нарушает конституционные принципы системы государственной власти,

при условии соблюдения предусмотренных федеральным законодательством случаев.

Мнение по проведенному исследованию заключается в том, что применение общих правил для всех органов публичной власти на территории одного региона Российской Федерации соответствует интересам граждан, содействует реализации их прав и свобод, а также помогает избежать ненужных недоразумений.

Однако существует большая вероятность, что федеральные органы власти будут толковать норму о возможности регионов Российской Федерации устанавливать дополнительные правовые гарантии для доступа к какому-либо праву по-разному.

С учетом вышеизложенного, предлагается расширить область применения дополнительных гарантий права на обращение, устанавливаемых субъектами Российской Федерации, таким образом, чтобы они распространялись на все органы публичной власти, включая федеральные органы, находящиеся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Для обеспечения единообразного применения законодательства, предлагается внести следующее дополнение в часть 2 статьи 3 Федерального закона от 02.05.2006 г. №59-ФЗ: «Указанные гарантии распространяются на все государственные органы, включая федеральные, органы местного самоуправления и их должностных лиц, а также на государственные и муниципальные учреждения и другие организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностных лиц, находящихся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации».

Глава 3 Гарантии защиты права граждан на обращение в Российской Федерации

3.1 Правовая ответственность за нарушение права граждан на обращение в органы государственной власти

Отмечается, что большинство государственных и местных органов разработали административные регламенты по рассмотрению обращений граждан, призванные обеспечивать выполнение требований Федерального закона №59-ФЗ. Важным аспектом является то, что эти регламенты не могут устанавливать какие-либо изъятия из требований закона и не должны прямо или косвенно ограничивать права граждан. Это получило положительные отзывы как со стороны граждан, так и от должностных лиц. Таким образом, подчеркивается важность соблюдения прозрачности и справедливости в рассмотрении обращений граждан и соблюдение законодательных норм.

Установление обязанности по рассмотрению обращений граждан предполагается постольку, поскольку на такие органы возложено исполнение государственных или муниципальных публично значимых функций в рамках компетенции создавшего их публично-правового образования.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.59 КоАП РФ, возбуждаются только прокурором на основании вынесенного им постановления. В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ [4], поводом к вынесению прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении может являться сообщение и заявление физических и юридических лиц. Гражданин, считающий, что в отношении него ответственными должностными лицами допущено любое из нарушений, образующих событие правонарушения по рассматриваемым нормам, может обратиться с заявлением в прокуратуру, которая должна рассмотреть такое заявление в установленном порядке. При этом обращение должно быть адресовано в прокуратуру по району, в котором находится место исполнения

обязанностей ответственного должностного лица, поскольку оно и будет являться местом совершения административного правонарушения.

Осуществляя надзор за соблюдением законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан, прокурор не ограничен в применении актов прокурорского реагирования. Вместе с тем привлечение лица к административной ответственности является наиболее действенной мерой прокурорского реагирования, носящей превентивный характер.

Состав административного правонарушения, связанного с нарушением порядка рассмотрения обращений граждан, является формальным и не обязательно сопряжен с возможными последствиями. Следует отметить, что в странах ближнего зарубежья ответственность за нарушение процедур работы с обращениями граждан была закреплена в законодательстве о административных правонарушениях раньше, чем в Российской Федерации.

Важно подчеркнуть, что состав административного правонарушения, связанного с нарушением порядка рассмотрения обращений граждан, представляет собой исключительно формальный характер и не обязательно сопряжен с возможными серьезными последствиями. Что особенно заметно, так это то, что в странах ближнего зарубежья ответственность за нарушение процедур обработки обращений граждан была закреплена в законодательстве о административных правонарушениях раньше, чем в Российской Федерации.

Необходимо отметить, что за нарушение порядка работы с обращениями граждан, в странах ближнего зарубежья, законодательством об административных правонарушениях была предусмотрена ответственность для должностных лиц еще до того, как аналогичные нормы были внедрены в России. Этот факт подчеркивает более раннюю осознанность и акцентирование внимания на важности соблюдения правил обработки обращений со стороны государственных служащих. Так, в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-З имеется ст. 9.13. «Нарушение законодательства об обращениях граждан и юридических лиц». «Отказ в приеме обращения гражданина или

юридического лица, либо нарушение установленных сроков рассмотрения такого обращения, либо не информирование заявителя о решении, принятом по результатам рассмотрения обращения, либо неправомерный отказ заявителю в ознакомлении с материалами, непосредственно относящимися к рассмотрению обращения, либо непринятие в пределах своей компетенции мер по восстановлению нарушенных прав, свобод и (или) законных интересов заявителя - влекут наложение штрафа в размере от четырех до десяти базовых величин» [21].

Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 г. № 155-III содержит ст. 100. «Обращение во вред физическому или юридическому лицу поданной им жалобы». «Обращение жалобы во вред физическому или юридическому лицу, подавшему обоснованную жалобу или в интересах которого она была подана, влечет штраф на должностных лиц в размере десятимесячных расчетных показателей» [22].

Следует отметить, что ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан в КоАП РФ появилась относительно недавно, так 11 июля 2011 г. введена в действие ст. 5.59 КоАП РФ, предусматривающая ответственность должностных лиц за нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан.

Нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций, за исключением случаев, предусмотренных статьями 5.39 (Отказ в предоставлении информации), 5.63 (Нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг) настоящего Кодекса, влечет наложение административного штрафа.

В соответствии с ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.59 Кодекса, возбуждаются прокурором и рассматриваются судьями (ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ).

Как видно из представленного анализа, установление административной ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан соответствует реалиям сегодняшнего времени и поможет в борьбе с такими негативными проявлениями, как бюрократизм и коррупция. Ведь «дела о грубейших нарушениях права граждан на обращение следует подвергать административному разбирательству не столько ради строгого наказания (может быть, достаточно будет выговора), но ради публичной огласки и разрушения всеобщего убеждения в ненаказуемости виновных» [47].

В последние годы, учитывая общую потребность граждан в восстановлении своих, как им кажется нарушенных, прав, отмечается устойчивая тенденция к увеличению количество обращений граждан направляемых в органы внутренних дел. Ориентируясь на это деятельность органов внутренних дел Российской Федерации по рассмотрению и разрешению обращений граждан направлена исключительно на создание оптимальных условий по работе с различными видами обращений, адресованных в их адрес, снижение роста повторных обращений, в частности жалоб и заявлений, а также укрепление исполнительской дисциплины сотрудников полиции, осуществляющих как производство по предложениям, заявлениям и жалобам граждан, так и контроль за его надлежащим исполнением.

Тем не менее, в наше время закрепившаяся практика, при которой граждане обращаются в правоохранительные органы независимо от характера проблемы, представляет собой вызов для сотрудников полиции. Им приходится рассматривать вопросы, не входящие в рамки их компетенции, такие как раздел наследственного имущества, межевые споры, претензии по ЖКХ и другие подобные. Такой подход имеет отрицательные последствия: после получения объективного отказа граждане не прекращают своих

обращений, а, наоборот, увеличивают их число, обращаясь даже в вышестоящие органы.

Большинство обращений и заявлений, поступающих в правоохранительные органы, обычно предоставляют лишь поверхностные сведения о совершенном или планируемом противоправном деянии в отношении заявителя. Эта информация, как правило, основана исключительно на эмоциональных переживаниях гражданина по поводу событий, связанных с ним или его окружением, и не подкреплена объективными подтверждениями.

При обращении в правоохранительные органы, гражданин и должностное лицо, осуществляющее проверку, вступают в специфические административно-правовые отношения. Заявитель стремится к пресечению правонарушения, привлечению виновного к ответственности и применению других средств властного воздействия. В своем обращении, гражданин полагает, что положительный результат приведет к полному восстановлению его прав, исходя из уверенности в собственной правоте.

Однако, как уже было отмечено, четвертая часть всех обращений поступающих в органы внутренних дел, не содержит сведений достаточных для принятия мер реагирования в отношении лиц, наказания которых желает заявитель.

Получив четкий и объективный отказ, который, по мнению гражданина, является незаконным и необоснованным, он считает, что его конституционные права нарушены. В ответ на это начинаются многочисленные жалобы, направляемые в различные государственные органы, порождая таким образом множество повторных обращений с аналогичным содержанием.

И здесь у нас возникают законные вопросы: не злоупотребляет ли гражданин своим правом, в каких случаях, а также при наличии каких признаков можно уже говорить о злоупотреблении.

Для ответа на эти вопросы необходимо рассмотреть ряд моментов.

Отношения, возникающие в связи с обращением гражданина в органы внутренних дел, не имеют имущественного характера, так как они не выступают на «равных началах». Следовательно, такие отношения составляют предмет регулирования административного права. Отсюда можно сделать вывод о злоупотреблении недобросовестным заявителем административным правом.

Часть 3 статьи 11 Федерального закона № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации» определяет, что обращение остается без ответа в случае, когда оно содержит нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи. При этом заявителю сообщают о недопустимости злоупотребления своим правом.

Таким образом, недопустимость злоупотребления правом необходимо рассматриваться в качестве общеправового принципа, свойственного любой отрасли права. Квалификация подобных действий могла бы также основываться на положениях части 3 статьи 17 Конституции РФ, согласно которым «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц».

Во-вторых, необходимо детально разобраться в чем может выразиться вред, причиненный неосновательным заявлением органам государственной власти и в частности, органа внутренних дел.

Вредоносность подачи безосновательного заявления (обращения) следует рассматривать по нескольким позициям:

1) умаление и дискредитация авторитета органа внутренних дел, сотрудники которого вынуждены будут для проверки данного заявления предпринимать определенные проверочные действия;

2) нерациональная трата сил и средств сотрудников правоохранительных органов;

3) экономические и организационные издержки лица, против которого направлено поступившее обращение;

4) моральные страдания гражданина либо ущерб деловой репутации организации, в отношении которых подано заявление (обращение).

Кроме того, причиненный вред может многократно возрасти, если в результате видимой правдоподобности излагаемых в обращении фактов, а также в следствии фальсификации доказательств, прилагаемых к заявлению, в отношении лица будут предприняты конкретные государственно-принудительные меры различной степени репрессивности (проведение доследственных проверок, наложение ареста на имущество, приостановление нормальной деятельности предприятия, направление запросов и т.д.) [39].

Подводя итог, необходимо отметить, что злоупотребление правом на обращение в правоохранительные органы – это форма противоправного поведения, характеризующаяся намерением причинить вред лицу путем недобросовестного использования властной компетенции органов внутренних дел, а также отсутствием цели защиты нарушенных прав и свобод, а также отсутствием намерения заявителя исполнить свой гражданский долг.

Таким образом, из проведенного анализа ответственности за нарушение процедур обработки обращений граждан в сфере юриспруденции вытекает, что установление этой ответственности обосновано стремлением государства к обеспечению, гарантированию и защите конституционных прав граждан, общественных объединений и юридических лиц в контексте обращений. Анализ судебных постановлений подчеркивает однородный характер привлечения к административной ответственности всех нарушителей, независимо от их занимаемой должности, за несоблюдение порядка обработки обращений граждан на всей территории РФ.

3.2 Совершенствование нормативно-правового регулирования права граждан на обращение: ключевые направления

Гарантирование общественного просвещения становится угловым камнем успешного управления в современном мире. Информация

представляет собой не только основной ресурс, но и ключевой инструмент в руках власти, отпечатывая уникальный след в деятельности государства. Подлинное стратегическое преимущество достигается лишь в случае, если государство обладает полным арсеналом информационных возможностей, что позволяет ему уверенно ориентироваться в сложных обстоятельствах современных вызовов и перспектив.

На нынешнем этапе информационная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, а также нормотворчество и законопроектная работа в сфере информирования, приобретают особое значение. Они выступают фактически как политико-правовые инструменты, направленные на реализацию принципа открытости власти и прозрачности её деятельности. Эти меры не только способствуют укреплению доверия общества к власти, но и обеспечивают активное участие граждан в формировании решений, касающихся их собственного будущего.

Обеспечение доступа заинтересованных лиц к информации о деятельности государственных органов несет важное значение не только для гарантирования управления, обеспечения информационной безопасности и установления системы общественного контроля над деятельностью власти. Введение противокоррупционных мер, в том числе закрепление открытости и достоверности информационной государственной политики через соответствующее законодательство, является одной из важнейших задач, поставленных Президентом РФ и отраженных в Национальном плане антикоррупционных мер.

Оптимизация системы информационного обеспечения деятельности государственных органов и информирования общества о ключевых решениях и достижениях требует комплексного подхода, основанного на научных исследованиях, законодательном обеспечении, теоретическом обосновании и разработке релевантных рекомендаций. Цель заключается в достижении максимальной удовлетворенности потребностей населения в информации,

обеспечивая эффективное взаимодействие между государственными органами и обществом.

Расширение спектра источников информации предоставляет дополнительные перспективы для изучения динамики воздействия законов на прозрачность деятельности государственных структур, акцентируя внимание на важности всестороннего анализа и взаимодействия различных правовых механизмов в данном контексте. Этот анализ способствует выработке комплексных рекомендаций, направленных на оптимизацию взаимодействия между государственными структурами и обществом, с учетом актуальных научных исследований и теоретических основ. Основная цель состоит в обеспечении максимальной удовлетворенности информационных потребностей населения и эффективного функционирования системы информационного обеспечения государственных органов.

Большая часть юридических документов напрямую воздействует на уровень осведомленности граждан и обеспечивает прозрачность и открытость в деятельности государственных органов при их взаимодействии с населением.

Крайне неудовлетворительно, что возникают серьезные проблемы, связанные с законодательством в области информационных взаимоотношений и осведомленности граждан относительно деятельности государственных структур. Системные ошибки в разработке законов приводят к столкновениям между нормами права и недостаточному вниманию законодателей к уже действующим нормам, регулирующим общественные связи. Имеет решающее значение, чтобы последние изменения в правовой сфере, касающиеся информационных взаимодействий и информирования граждан, способствовали расширению сферы информационных прав граждан и поощряли более активное использование современных мировых информационных сетей.

Многими исследователями отмечается недопустимость ограничения права на обращение для иностранных граждан. При этом такой подход «не

учитывает возможность парализации любого органа публичной власти при массовом направлении в этот орган обращений от имени иностранцев, реальность которых даже нельзя проверить. В таком случае представляется оправданным сохранить право на обращение в российские органы власти только за иностранными лицами и лицами без гражданства, находящимися на территории Российской Федерации» [42].

Право граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления - важнейшее средство проявления активности граждан в жизни страны и общества, проявления интереса к общественной жизни, это зачастую первое и самое доступное средство защиты своих прав. «Любое обращение гражданина в органы власти - это его личная связь с органами власти страны, его «прямая линия» в доведении до власти конкретных вопросов, волнующих человека» [38].

Анализируя обращения граждан, неизбежно выделяется тревожная тенденция – постепенное снижение авторитета управы районов. Это связано с ограничением их реальной власти, что оказывает прямое влияние на способность эффективно решать насущные проблемы граждан. Один из факторов данной проблемы – отсутствие средств в резервном фонде округов и районов. Это ограничение существенно сужает возможности управы в оперативном решении проблем.

Сегодняшний уровень влияния глав районов ограничен вопросами, на которые они могут воздействовать непосредственно и где их решения могут иметь окончательный характер. К сожалению, их полномочия сокращаются, и это создает недовольство среди граждан, ожидающих оперативных решений своих проблем.

Таким образом, в контексте государственной политики, направленной на обеспечение свободного доступа населения к ключевым информационным ресурсам, улучшению предоставления государственных услуг и обеспечению прозрачности информации органов власти, а также гарантированию

информационной безопасности, возникают разнообразные актуальные юридические аспекты и вопросы.

В рамках формирования государственной политики, направленной на обеспечение свободного доступа к ключевым информационным ресурсам, улучшение предоставления государственных услуг и обеспечение прозрачности в деятельности органов власти, а также гарантирование информационной безопасности, возникают ряд важных юридических аспектов и вопросов.

Для оптимизации правовой поддержки деятельности государственных органов в информационной сфере необходимо обеспечить адекватное финансирование процессов законодательства. Это включает в себя не только проведение правовых экспертиз законопроектов, но также осуществление правового мониторинга и организацию мероприятий по повышению юридической грамотности среди населения.

Одним из ключевых аспектов является обеспечение финансовых ресурсов для проведения качественных правовых экспертиз законопроектов, что позволит выявлять и устранять возможные противоречия существующему законодательству, а также предотвращать появление нормативных актов, несовместимых с принципами свободы доступа к информации и обеспечения её безопасности.

Организация правового мониторинга также является важным элементом поддержки государственной политики в информационной сфере. Этот процесс позволяет систематически анализировать действующее законодательство с целью выявления пробелов и несовершенств, что в последствии может привести к разработке и внесению необходимых изменений.

Повышение юридической грамотности населения также является приоритетным направлением. Это достигается через проведение образовательных мероприятий, публичных кампаний и доступа к информации о правах и обязанностях граждан в сфере использования информационных ресурсов. Обеспечение доступности и понятности юридической информации

способствует формированию информированного общества, способного более эффективно использовать свои права и содействовать развитию информационного пространства страны.

Необходимо активизировать и эффективно усовершенствовать механизм взаимодействия муниципальных органов власти столицы с федеральными структурами. Для достижения этой цели городское управление должно занять более активную позицию в формировании и разработке федерального законодательства, а также принимать активное участие в процессах планирования и обсуждения проектов федеральных законов. Участие городского управления в проведении экспертной оценки и обсуждении законодательных инициатив на федеральном уровне способствует углублению и более плодотворному сотрудничеству между столичными и федеральными структурами, что в свою очередь способствует развитию эффективной системы управления.

Региональные управления активно внедряют стратегию «электронного правительства» и расширение электронных сервисов, однако необходимо усилить взаимодействие в этом направлении. Требуется более тесная согласованность усилий, а также масштабирование успешных программ, которые доказали свою эффективность в отдельных регионах. Для обеспечения единообразия государственной политики в области развития информационного общества крайне важен постоянный диалог между всеми участниками этого процесса.

Эти шаги направлены на обеспечение единой государственной политики в информационной сфере и создание необходимого правового фундамента для информирования населения о деятельности государственных органов. Такие меры будут способствовать более эффективному внедрению электронного правительства, а также подчеркнут важность обмена опытом между регионами для общенационального развития в данной области.

В современном мире особенно актуальным становится улучшение взаимодействия между органами городского управления и жителями,

направленное на создание более прозрачной и доверительной обстановки. Этот процесс играет ключевую роль в укреплении взаимопонимания и повышении доверия населения к государственным структурам.

Следует отметить, что в условиях современного общества возрастает необходимость не только в усилении информационного обмена, но и в постоянном совершенствовании законодательного механизма, регулирующего доступность информации. Такие улучшения в правовой сфере способствуют более эффективному обеспечению открытости и доступности информации для граждан.

Необходимо укрепить законодательное регулирование в отношении ключевых вопросов, уточнив:

- объем информации, обязательной для раскрытия государственными органами;
- основания, процедуры и ограничения для классификации информации как предназначенной исключительно для внутреннего пользования;
- установление порядка и методов предоставления государственными органами информации, имеющей общественное значение или затрагивающей личные интересы граждан;
- закрепление обязанности органов государственной власти отвечать на запросы граждан;
- разработка четких правил и процедур предоставления информации государственными структурами в ответ на запросы граждан;
- установление ответственности должностных лиц за отказ, неполное предоставление информации или предоставление дезинформации, нарушающей права граждан.

Таким образом, оптимизация правовых основ взаимодействия средств массовой информации и Интернета в рамках информационного охвата деятельности муниципальных органов власти должна быть направлена на предупреждение конфликта интересов и разрешение напряженности в

обществе, обусловленной сложившейся социально-экономической обстановкой.

Анализ обращений в органы власти за последние годы свидетельствует о том, что граждане в основном проявляют доверие к власти и полагаются на неё. Каждый год количество обращений увеличивается примерно на 10 процентов, что обусловлено не только ростом доверия, но и расширением спектра коммуникационных каналов с населением. Вместе с традиционными формами обращений появилось множество современных возможностей, таких как электронная почта, Интернет, обращения к руководителям округов и районов в телевизионных эфирах, сессии телефонной «горячей линии» и прочее.

С учетом этих изменений и эволюции общества, необходимо активно совершенствовать информационно-коммуникационные технологии в общении с жителями. Это важное направление развития, которое поможет органам власти эффективно взаимодействовать с современным населением и оперативно реагировать на его потребности и обращения.

Эффективная реализация городских и окружных программ в значительной степени зависит от активного участия самих жителей, что в свою очередь, сильно зависит от уровня и качества их информированности.

Органы власти в своей работе с населением исходят из убеждения, что качественный результат всех предпринятых усилий является ключевым фактором в решении сложной задачи создания условий для развития гражданского общества. В России, где гражданское общество формируется сверху, под руководством государства, особенно важно, чтобы население воспринимало и поддерживало эти усилия. Поэтому и были готовы к сотрудничеству, обеспечивая тем самым успешное взаимодействие между властью и обществом.

Заключение

Подводя итог исследованию, можно отметить, что состояние действующего законодательства в сфере регулирования права на обращение в органы публичной власти следует признать удовлетворительным.

Обращения граждан следует рассматривать как правовой институт, который направлен на урегулирование однородных общественных отношений в сфере обеспечения права граждан на обращение в органы государственной власти, местного самоуправления в соответствии с их функциональными обязанностями в рамках концепции надлежащего публичного администрирование. Указанному институту присущи специфические свойства: 1) межотраслевость; 2) сложный характер; 3) преимущественно регулятивный характер норм. Сказанное является дополнительным подтверждением (а также отдельным аспектом) общей тенденции к гармонизации и сближению конституционной, административной, гражданско-правовой отраслей.

Обращения граждан являются, во-первых формой общественного контроля за деятельностью органов государственной власти в целом, и отдельных должностных лиц в частности, с помощью которой выражается требование граждан по восстановлению нарушенного права; во-вторых, способом формирования правосознания граждан, являющихся залогом становления гражданского общества; в - третьих, формой участия населения в государственном управлении и решении государственных и общественных дел, путем целенаправленного влияния гражданина на деятельность субъектов властных полномочий.

Установлено, что институт обращений имеет функциональное назначение – обеспечение реализации прав и свобод человека и гражданина и может иметь выражение в представлении просьбы к субъекту публичной администрации, однако при подаче обращение просьба будет касаться

содействия реализации закрепленных Конституцией и действующим законодательством прав и интересов граждан.

Проведенный анализ позволил провести градацию обращений граждан в зависимости от следующих критериев: содержание обращения, способ представления, признаки поступления, субъект представления, форма обращения, статус заявителя. При этом, независимо от разновидности, обращениям граждан присуща совокупность общих признаков, а именно:

- целью подачи жалобы является требование о восстановлении прав и защите законных интересов граждан;
- субъектом обращения является гражданин;
- предметом жалобы является обжалование действий (бездействия) или решение субъекта властных возможностей. При этом под субъектом властных полномочий следует понимать орган государственной власти (в том числе без статуса юридического лица), орган местного самоуправления, их должностное лицо, иной субъект при осуществлении ими публично- властных управленческих функций на основании законодательства, в том числе на исполнение делегированных полномочий или предоставлении административных услуг.

Действующий федеральный закон о порядке рассмотрения обращений в целом позволяет реализовать право на обращение.

Вместе с тем, действующее правовое регулирование не лишено недостатков, которые могут быть устранены путем внесения соответствующих изменений.

Благодаря анализу нормативных правовых актов и научной литературы по теме исследования, можно сформулировать следующие предложения:

- Внести дополнение в Федеральный закон № 59-ФЗ в части особенностей подачи и рассмотрения обращений объединений, в том числе юридических лиц.
- Установить на законодательном уровне обязательные требования к обращению организации, которые должны включать: ее наименование,

юридический адрес (при наличии), адрес для направления ответа, фамилию, имя и отчество руководителя организации, уполномоченного действовать от ее имени без доверенности.

Полномочия лица, подписавшего обращение организации, должны подтверждаться документально.

Сократить сроки рассмотрения обращений граждан в органы государственной власти до 20 рабочих дней, что ускорит документооборот в учреждениях и позволит улучшить качество оказываемых услуг.

– С учетом проводимой судебной реформы необходимо унифицировать терминологию, используемую в гражданском, административном, арбитражном и уголовном процессе, а именно установить идентичное содержание терминов в процессуальных законах: заявление, ходатайство, жалоба, отзыв.

Таким образом, закрепленное в ст. 33 Конституции Российской Федерации и отвечающее международно-правовым стандартам право граждан Российской

Федерации на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления является важным средством осуществления и защиты прав, свобод и законных интересов граждан, а также инструментом взаимодействия личности и публичной власти.

Подводя итог, отметим, что принятие Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» явилось важным и значимым шагом для дальнейшего развития института обращения граждан в Российской Федерации.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Абазов А.Б. Правовая категория «обращение граждан» и механизмы реализации порядка обращения граждан РФ / А.Б. Абазов // Проблемы экономики и юридической практики. 2020. Т.16. № 5. С. 170-173.
2. Алиев М.С. Эволюция обращений граждан российского государства / М. С. Алиев // Тамбовские правовые чтения имени Ф.Н. Плевако: Материалы IV Международной научно-практической конференции. Тамбов: Издательский дом «Державинский», 2020. С. 23-26.
3. Балахонцев Н.И. Развитие института работы с обращениями граждан в историческом аспекте / Н.И. Балахонцев // История российской государственности: Доклады Международной научной конференции, посвященной 100-летию со дня рождения профессора Н.П. Ерошкина. Москва, 2021. С. 465-471.
4. Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: курс лекций: в двух томах. Т. 1./ И.Н. Барциц. М.: Дело, 2019. 506 с.
5. Бацева О.А. Институт обращения граждан в дореволюционной России / О.А. Бацева // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2021. № 2-2(53). С. 88-92.
6. Боброва Д.Н. Основные виды и формы обращений граждан в органы муниципальной власти: сущность и порядок рассмотрения / Д.Н. Боброва // Вестник Самарского муниципального института управления. 2021. № 1. С. 87-94.
7. Вишняков А.П. История становления института обращений граждан в России как инструмента взаимодействия общества и государства / А.П. Вишняков // Наука и инновации - современные концепции Сборник научных статей по итогам работы Международного научного форума. Москва: Инфинити, 2020. С. 13-18.

8. Григонис В.П. Процедура рассмотрения жалоб граждан в Российской Федерации / В.П. Григонис, К.Н. Гусинский // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2020. № 4(49). С. 44-49.

9. Гриценко М.В. Теория государства и права. М.: Академия, 2023. 258 с.

10. Жаров С.Н. Об организации системы государственной безопасности в России XVI века / С.Н. Жаров // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2022. Т. 7. № 1. С. 9-12.

11. Закон Алтайского края от 29.12.2006 № 152-ЗС «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края» // Сборник законодательства Алтайского края. 2006. № 128. С. 36.

12. Закон Московской области от 05.10.2006 № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2006. 11 окт.

13. Закон Нижегородской области от 07.09.2007 № 124-З «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородской области» // Правовая среда. 2007. 20 сент.

14. Закон Республики Беларусь 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц». URL: <https://etalonline.by/document/?regnum=N11100300> (дата обращения: 24.10.2023).

15. Закон Саратовской области от 29.07.2010 г. № 142-ЗСО «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в государственные органы Саратовской области и органы местного самоуправления» принят Саратовской областной думой 21.07.2010 г. // Собрание законодательства Саратовской области. 2010. № 21.

16. Закон Томской области от 11.01.2007 № 5-ОЗ «Об обращениях граждан в государственные органы Томской области и органы местного самоуправления» // Собрание законодательства Томской области. 2007. № 1 (18).

17. Земина О.В. Злоупотребление правом на обращения граждан в органы публичной власти / О.В. Земина // Научный форум: юриспруденция, история, социология, политология и философия: сборник статей по материалам LXIII международной научно-практической конференции. Москва, 2022. С. 29-33.

18. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document> (дата обращения: 24.10.2023).

19. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях 21 апреля 2003 г. № 194-З. URL: http://etalonli№e.by/?type=txt®№um=Нк0300194#load_text_none_1_ (дата обращения: 24.10.2023).

20. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях. URL: http://o№li№e.zakon.kz/Document/?doc_id=31577399#sub_id=1000000 (дата обращения: 24.10.2023).

21. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document> (дата обращения: 24.10.2023).

22. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России (принята ВС РСФСР 12.04.1978). URL: <http://www.consultant.ru/document> (утратил силу) (дата обращения: 24.10.2023).

23. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document> (утратил силу) (дата обращения: 24.10.2023).

24. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document> (дата обращения: 24.10.2023).

25. Луценко В.А. Право граждан на обращение в Российской Федерации: понятие, содержание права граждан на обращение, классификация

обращений / В.А. Луценко // Инновации. Наука. Образование. 2020. № 22. С. 1106-1112.

26. Меженин Я.Э. Социальный институт обращений граждан в органы власти: становление и функционирование в России: монография / Я.Э. Меженин. М.: Ruscience, 2020. 102 с.

27. Мельникова Н.В. Становление института обращения граждан в российском государстве / Н.В. Мельникова // Современная юриспруденция: Актуальные вопросы, достижения и инновации: сборник статей X Международной научно-практической конференции. Пенза, 2018. С. 126-132.

28. Нарутто С.В. Обращение граждан в органы публичной власти: учебник / С.В. Нарутто М.: Норма: Инфра-М, 2021. 493 с.

29. Окунев Б.С. Проблемы и перспективы совершенствования законодательства об обращениях иностранных граждан в органы власти Российской Федерации / Б.С. Окунев, Н.В. Ганжа // Актуальные вопросы теории и практики судопроизводства: Всероссийская научно-практическая конференция. Кострома: Костромской государственный университет, 2023. С. 309-312.

30. Олифиренко Е.П. Институт рассмотрения обращений как механизм реализации прав и законных интересов граждан / Е.П. Олифиренко // Правовая позиция. 2021. № 11(23). С. 77-82.

31. Ольшевская А.В. Защита права граждан на обращения в органы публичной власти / А.В. Ольшевская // Актуальные вопросы права и управления : Материалы I Международной научно-практической конференции. Москва: Государственный университет управления, 2021. С. 69-74.

32. Официальный сайт Министерства обороны Российской Федерации. URL: <http://www.mil.ru>. Дата обращения 01.11.2023..

33. Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: <http://www.economy.gov.ru>. Дата обращения 01.11.2023

34. Официальный сайт Федеральной налоговой службы России. URL: <http://www.nalog.ru>. Дата обращения 01.11.2023.

35. Пенькова О.Г. Жалоба как правовое средство, реализации конституционного права граждан на обращения в органы публичной власти / О.Г. Пенькова // Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики : Сборник научных статей и докладов. X Международная научно-практическая конференция. Орел: Среднерусский институт управления - филиал РАНХиГС, 2018. С. 209-213.

36. Порядок рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: справочно-практическое пособие / А.Н. Балашов, Е.А. Демкина, Л.В. Зубова и др. Саратов: СГЮА, 2019. 105 с.

37. Постановление VI Всероссийского Чрезвычайного съезда Советов от 8 ноября (26 октября) 1918 г. «О революционной законности» («О точном соблюдении законов»). URL: <https://base.garant.ru/57791734/>

38. Постановление 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» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document> (дата обращения: 24.10.2023).

39. Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>. (дата обращения: 24.10.2023).

40. Редько А.А. Петиция как современная форма выражения правовой инициативы / А.А. Редько, Т.В. Яловенко // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3(55). С. 118-128.

41. Рубина И.Е. Правовые основы работы с обращениями граждан в Российской Федерации / И.Е. Рубина. Петрозаводск: Петрозаводский государственный университет, 2023. 146 с.

42. Савина И.А. Организация и документирование работы с обращениями граждан: учебное пособие / И.А. Савина, Н.Л. Сергиенко. Краснодар: КубГТУ, 2020. 288 с

43. Савичева А.Р. Исторический процесс становления института обращений граждан в России / А.Р. Савичева // Фундаментальные и прикладные научные исследования: актуальные вопросы, достижения и инновации. Пенза, 2020. С. 200-202.

44. Савоськин А.В. Обращения граждан в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / А.В. Савоськин. Екатеринбург, 2019. 482 с..

45. Селянинова Т.В. Современный подход к системе обращений граждан в Российской Федерации / Т.В. Селянинова // Интеллектуальные ресурсы - региональному развитию. 2021. № 1. С. 548-552.

46. Соборное Уложение 1649 г. URL: <https://www.hist.msu.ru/ER/etext/1649/whole.htm> (дата обращения: 24.10.2023).

47. Судебник 1497 г. URL: <https://base.garant.ru/5311678/> (дата обращения: 24.10.2023).

48. Судебник 1550 г. URL: <https://base.garant.ru/5311678/> (дата обращения: 24.10.2023).

49. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document>. (дата обращения: 24.10.2023).

50. Указ Президиума ВС СССР от 12.04.1968 № 2534-VII (ред. от 02.02.1988) «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document> (утратил силу) (дата обращения: 24.10.2023).

51. Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document> (дата обращения: 24.10.2023).

52. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document> (дата обращения: 24.10.2023).

53. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document> (дата обращения: 24.10.2023).

54. Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document> (дата обращения: 24.10.2023).

55. Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document> (дата обращения: 24.10.2023).

56. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document> (дата обращения: 24.10.2023).

57. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document> (дата обращения: 24.10.2023).

58. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/document> (дата обращения: 24.10.2023).

59. Федеральный проект «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

URL:

https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882/?utm_referrer=https%3a%2f%2fyandex.ru%2f. (дата обращения: 24.10.2023).

60. Шанина А.Н. Личный прием граждан как одна из форм реализации взаимодействия граждан с органами государственной власти: проблемы и перспективы / А.Н. Шанина // Тамбовские правовые чтения имени Ф. Н. Плевако. Тамбов, 2022. С. 371-374.

61. Широкобоков С. А. Универсальность конституционного права на обращение / С. А. Широкобоков // Черные дыры в российском законодательстве. 2015. № 3. С. 6-9.