

На правах рукописи



СЕРГЕЕВА Дарья Александровна

**ИНСТИТУТ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В РОССИИ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

12.00.02 – конституционное право,
конституционный судебный процесс,
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Белгород – 2017

Диссертация выполнена в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Белгородский государственный национальный исследовательский университет»

Научный

руководитель доктор юридических наук, профессор,
Мархгейм Марина Васильевна

**Официальные
оппоненты:**

Брежнев Олег Викторович –
доктор юридических наук, профессор,
ГАОУ ВО Курской области «Курская академия
государственной и муниципальной службы»/
кафедра государственного строительства и
конституционного права, заведующий

Доронина Ольга Николаевна –
кандидат юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ
(РАНХиГС)» / кафедра правового обеспечения
государственной и муниципальной службы, доцент

Ведущая

организация: ФГБОУ ВО «Пермский государственный
национальный исследовательский университет»

Защита состоится 26 октября 2017 г. в 13 часов на заседании на заседании объединенного диссертационного совета Д 999.104.03 на базе ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева» по адресу: 308015 г. Белгород, ул. Победы, д. 85.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Белгородского государственного национального исследовательского университета (www.bsu.edu.ru).

Автореферат разослан __ сентября 2017 г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**



**Нифанов Алексей
Николаевич**

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена многогранностью конституционно-правовых отношений, складывающихся в связи с обращениями граждан в органы публичной власти. Выступая субъективным конституционным правом, конституционной формой участия в управлении делами государства, правозащитным инструментом, источником информации об отношении к деятельности публичных структур и степени доверия к ним, различные аспекты обращений граждан получили в России формализацию в положениях правовых актов от конституционного до муниципального уровней. Вместе с тем существующая правовая регламентация не всегда последовательна, что прежде всего проявляется в противоречиях дефинирования базовых терминов и понятий, в материально-правовой пробельности, в отсутствии необходимой процессуальной унификации.

Конституционное право на обращение активно реализуется гражданами, особенно в адрес главы государства и федерального омбудсмена. Свидетельством тому выступают официальные статистические данные. Так, количество обращений в форме электронного документа и в письменной форме, поступивших Президенту Российской Федерации во II квартале 2017 г. значительно увеличилось по сравнению со II кварталом 2016 г. и со II кварталом 2015 г. и составило 224 970 обращений (25,1 % корреспонденции)¹.

В 2016 г. к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации поступило более 68 000 обращений, что на 6,1% больше, чем в 2015 году².

В теории конституционного права обращения граждан неоднократно выступали предметом самостоятельных исследований. Их разрабатывали как субъективное право (С.А. Широбоков, 1999), родовое понятие для обособления видов (О.Н. Доронина, 1998) и конституционно-правовой институт (М.А. Миронов, 2002); в связи с порядком реализации (А.А. Дворак, 2004); в качестве основания для взаимодействия органов государственной власти (Е.А. Сергеев, 2010), др.

Каждый из заявленных аспектов исследования представляет неоценимый вклад в развитие не только данного феномена, но и концептуальных положений науки конституционного права. Вместе с тем, полагаем, многогран-

¹ Информационно-статистический обзор рассмотренных во II квартале 2017 года обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации, а также результатов рассмотрения и принятых мер // <http://letters.kremlin.ru/digests/185> (дата обращения 01.08.2017 г.).

² Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год. – М., 2017. С. 26.

ность подходов к раскрытию обращений граждан, а также динамичное обновление законодательства в данной сфере являются основаниями для развития конституционной теории институционализации обращений граждан.

Степень научной разработанности темы диссертации обусловлена значимостью конституционно-правового исследования института обращений граждан в России.

Среди ученых, посвятивших свои доктринальные разработки проблемам субъективного права граждан на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления в контексте прав и свобод личности, – Ю.Н. Алистратов, Л.И. Глухарева, Н.И. Гритчина, М.В. Карасева, В.В. Кравченко, Е.И. Лыскова, А.П. Любимов, В.В. Пасынков, В.А. Патюлин, В.Г. Румянцева, Н.Г. Савосина, А.В. Савоськин, М.В. Скрябина, А.Б. Смушкин, Н.Ю. Хаманева, Д.М. Чечот.

Весомый вклад в научную разработку нормативного (материального и процессуального) и институционального гарантирования обращений граждан в публичные властные органы внесен О.Н. Арестовой, П.А. Беляковым, Н.А. Бобровой, С.И. Бойченко, В.А. Виноградовым, Л.Б. Ескиной, Т.Д. Зражевской, Н.Н. Ковалевой, Н.М. Колосовой, С.А. Носковым, С.Б. Соболевой, Л.Н. Федоровой, А.М. Цалиевым, Н.И. Ярошенко и др.

Специальные вопросы отдельных аспектов института обращений граждан отразили в своих трудах И.А. Алешкова, О.В. Брежнев, Д.С. Велиева, В.В. Вороной, Г.А. Гаджиев, В.В. Ершов, А.М. Кальяк, Е.В. Карнишина, С.П. Маврин, С.Ю. Макаров, С.В. Нарутто, В.А. Сивицкий, А.В. Чаптыков и др.

Объектом диссертационного исследования выступили общественные отношения, складывающиеся в России по поводу обращений граждан в публичные органы.

Предмет диссертационного исследования составили конституционно-правовые нормы, регулирующие однородные отношения в сфере обращений граждан в публичные органы.

Цель диссертационного исследования связана с раскрытием конституционно-правового института обращений граждан в России и разработкой предложений по совершенствованию соответствующего законодательства и правоприменительной практики с учетом современных условий.

Достижению заявленной цели послужило решение следующих **задач**:

– определение понятия и особенностей конституционно-правовой институционализации обращений граждан в России;

- обоснование принципов конституционно-правового института обращений граждан;
- обобщение зарубежного опыта конституционного закрепления обращений граждан;
- выявление тенденций обеспечения института обращений граждан в России;
- исследование гарантий института обращений граждан;
- анализ правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, касающихся с институтом обращений граждан;
- формулирование предложений, направленных на совершенствование конституционно-правового института обращений граждан в России.

Методологическую основу диссертационного исследования составили подходы диалектической теории познания, общие приемы исследования правовых явлений в их развитии и взаимообусловленности. В работе использованы общенаучные (системный, логический, анализа и синтеза, исторический) и частнонаучные методы. В числе последних – формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой, лингво-юридический.

Проблема диссертационного исследования потребовала применения также статистических и социологических методов, в том числе в иллюстративных целях.

Использование указанных методов позволило комплексно изучить заявленный объект, провести обобщающий теоретический анализ, выработать научные предложения и рекомендации.

Теоретическая основа диссертационного исследования сформирована с учетом разработок и выводов таких авторов, как С.А. Авакьян, Ю.Е. Аврутин, С.С. Алексеев, М.В. Баглай, М.И. Байтин, Г.А. Борисов, Л.В. Бутыко, Н.В. Витрук, Н.А. Власенко, Е.И. Козлова, И.Н. Куксин, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, Е.А. Лукашева, А.В. Малько, М.В. Мархгейм, Н.И. Матузов, Р.А. Ромашов, Ю.Н. Стариков, В.М. Сырых, Е.Е. Тонков, Т.Я. Хабриева и др.

Правовую основу диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации 1993 г.; федеральные конституционные законы от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; арбитражный и гражданский

процессуальные кодексы Российской Федерации, кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, трудовой, уголовно-исполнительный, уголовно-процессуальный кодексы Российской Федерации; федеральные законы от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации», от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования», от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния», от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации», от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; подзаконные нормативные правовые акты, касающиеся регулирования института обращений граждан.

Проанализированы также международные правовые акты, в содержании которых закреплены соответствующие принципы и нормы. В их числе: Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г.

Для выявления и обобщения зарубежного опыта конституционного оформления института обращений граждан использовались конституции и

конституционные акты государств Восточной, Центральной и Южной Европы, а также государств-членов СНГ.

Эмпирическая основа диссертационного исследования сформирована с учетом судебной практики, аналитических и статистических материалов, имеющих отношение к различным аспектам института обращений граждан.

Проанализированы также решения Конституционного Суда Российской Федерации, касающиеся исследуемой проблемы.

Научная новизна диссертации заключается в том, что на основании выполненных соискателем исследований:

– разработана новая научная идея о конституционно-правовом институте обращений граждан в России, обладающего комплексными и функциональными характеристиками с включением императивной обратной связи со стороны адресата;

– предложены варианты конституционной институционализации обращений граждан в России и странах Восточной, Центральной и Южной Европы; ключевые аспекты института обращений граждан в России, уточненные правовыми позициями Конституционного Суда; меры, направленные на совершенствование конституционно-правового института обращений граждан;

– доказаны целесообразность группировки принципов конституционно-правового института обращений граждан и институциональных гарантий права на обращения граждан в публичные органы; обособления тенденций обеспечения института обращений граждан в России;

– введены в научный оборот авторские трактовки конституционно-правового института обращений граждан в публичные органы, его принципов; институциональных гарантий права на обращения граждан в публичные органы.

На защиту выносятся следующие положения, обладающие элементами научной новизны.

1. Предложенная авторская трактовка конституционно-правового института обращений граждан в публичные органы, отличающаяся от сложившихся подходов комплексными и функциональными характеристиками и включением императивной обратной связи со стороны адресата.

По мнению диссертанта, конституционно-правовой институт обращений граждан представляет собой совокупность конституционно детерминированных материальных и процессуальных норм, определяющих правоотношения между гражданином и государством через поступающие публичным адресатам заявления, предложения и жалобы, обуславливающих обратную

связь указанных субъектов, состоящую в адекватных правозащитных действиях, в участии граждан в управлении делами государства, включая реализацию контроля.

В структуру конституционно-правового института обращений граждан включены следующие виды норм:

– конституционные нормы, заложившие базовые установления о праве граждан на обращения в России (ст. 33), с конкретизацией судебных (ч. 2 ст. 46) и межгосударственных адресатов (ч. 3 ст. 46);

– универсально-предметные законодательные нормы, представленные в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;

– контекстно-производные законодательные нормы, регулирующие частные случаи подачи различных видов обращений, определяющие статус отдельных адресатов обращений и дополняющие универсальный механизм порядка рассмотрения обращений граждан;

– конкретизирующие подзаконные нормы, содержательно совпадающие с универсально-предметными нормами, но уточняющие порядок рассмотрения обращений граждан в различных публичных органах и формализованные в инструкциях или регламентах.

2. Авторская интерпретация и группировка принципов конституционно-правового института обращений граждан.

Принципы конституционно-правового института обращений граждан – это упорядоченная совокупность основополагающих начал и идей, выработанных юридической наукой, руководящих положений, формализованных в правовых нормах, которыми определяются условия реализации субъективного права граждан на обращение в публичные органы, порядок и неотвратимость их рассмотрения.

Предложена следующая группировка принципов конституционно-правового института обращений граждан:

– сопряженные с условиями реализации субъективного права на обращение граждан в публичные органы (непосредственность, доступность, достоверность и открытость информации о деятельности публичных властных органов и вариативность адресата);

– сопряженные с порядком рассмотрения (объективность и всесторонность, императивность принятия обращения к рассмотрению и ответа на него, хронологическая упорядоченность, защита персональных данных и неотвратимость юридической ответственности).

3. Выявленные диссертантом сложившиеся в странах Восточной, Центральной и Южной Европы варианты конституционной институционализации обращений или петиций граждан:

– типичный, для которого характерно закрепление статуса субъекта реализации права петиций / обращений, а также адресатов (Андорра, Бельгия, Великое Герцогство Люксембург, Германия, Датское Королевство, Итальянская Республика, Княжество Монако, Королевство Нидерландов и Словения);

– поливидовой, для которого характерно закрепление множественности субъектов реализации права петиций / обращений и вариативность петиций / обращений (Андорра, Болгария, Лихтенштейн, Польша, Португалия, Румыния, Словакия);

– моновидовой, для которого характерно содержательное и процессуальное разграничение петиций и иных обращений (Австрия, Хорватия, Эстония);

– процессуальный, для которого характерно закрепление перечня конкретных действий адресатов петиции / обращения (Австрия, Греция, Латвия, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Хорватия, Швейцария, Эстония);

– гарантирующий, для которого характерно закрепление обеспечительных мер по отношению к петициям (Литва, Лихтенштейн, Словакия).

4. Аргументированные автором и раскрытые тенденции обеспечения института обращений граждан в России, в числе которых:

– специализация – дополнение наряду с известным видовым многообразием обращений в отдельных сферах государственной деятельности (запрос информации о деятельности государственного органа, органа местного самоуправления, органа судебной власти, исковое заявление, административное исковое заявление и др.), а также в связи с приобретением их инициаторами специальных статусов в рамках публично-правовых отношений (адвокатский запрос, рапорт, рапорт об обнаружении признаков преступления, ходатайства и др.);

– процессуализация – принятие, реализация и развитие процессуальных норм в законодательных и подзаконных актах разных уровней, имеющих своим назначением детальное регулирование порядка деятельности публичных органов в связи с рассмотрением обращений от уполномоченных субъектов;

– унификация – выработка и принятие общих предписаний, регулирующих правоотношения между гражданином и государством в связи с поступлением в публичные органы обращений от граждан и их объединений.

5. Авторская трактовка и виды институциональных гарантий конституционного права на обращения граждан в публичные органы.

По мнению диссертанта, указанными гарантиями следует считать функционирующие на правовой основе публичные структуры различной юридической природы и объема полномочий, способствующие реализации заявленного права, превенции его нарушения и соответствующей защите.

Проведенный анализ также позволил автору обозначить институционально-обособленные, институционально-специализированные и институционально-рекомендательные виды гарантий.

6. Ключевые аспекты института обращений граждан в России, уточненные правовыми позициями Конституционного Суда:

- в число субъектов права на обращение включены и юридические лица;
- в число адресатов обращений граждан, обязанных следовать порядку их рассмотрения, включены государственные учреждения и иные организации, осуществляющие публично значимые функции;

- в число гарантий конституционного права на обращение граждан включено право гражданина знакомиться с документами и материалами по его обращению самостоятельно или через представителя;

- число лиц, подписывающих ответ на обращение гражданина, не ограничено исключительно руководителем государственного органа или адресатом обращения;

- из числа лиц, принимающих решение по жалобе, исключены публичные органы, решения или действия (бездействие) которых обжалуются.

7. Предложения, направленные на совершенствование конституционно-правового института обращений граждан:

- определение в Федеральном законе № 59-ФЗ исключительных случаев, которые будут являться основанием продления 30-дневного срока рассмотрения обращений граждан;

- терминологическая определенность и сопоставление рапорта и заявления в качестве формы и содержания не только в военной, правоохранительной, но и иных государственных сферах (законодательный и подзаконный уровни);

- принятие методических рекомендаций о порядке рассмотрения обращений граждан в различных отраслях государственного управления (к примеру, в системе Министерства образования и науки Российской Федерации).

Теоретическая значимость диссертационного исследования обоснована тем, что:

- доказаны положения, вносящие вклад в расширение представлений об изучаемом явлении;

- изложены концептуальные положения об обращениях граждан как объекте конституционно-правового регулирования;
- раскрыты конституционно-правовые обеспечительные ресурсы института обращений граждан;
- изучено развитие конституционно-правового опосредования института обращений граждан в странах СНГ, государствах Восточной, Центральной и Южной Европы;
- проведена модернизация подхода к пониманию института обращений граждан в России.

Практическая значимость диссертационного исследования выражается в том, что его результаты могут быть использованы в законотворческой и иной нормотворческой деятельности, правоприменительной практике государственных органов, их должностных лиц; при разработке и преподавании конституционного права, теории государства и права, теории правозащитной деятельности, а также при разработке сопряженных с темой учебных и учебно-методических пособий.

Степень достоверности проведенного конституционно-правового исследования института обращений граждан в России, а также сформулированные предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в данной сфере опосредованы использованием научных трудов и применением апробированных методов и методик, соблюдением научно-методологических требований, анализом официальных источников юридической практики, нормативных актов, обобщением использованной научной литературы.

Апробация результатов диссертационного исследования осуществлена в порядке обсуждения и одобрения на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права Юридического института НИУ «БелГУ», а также в процессе участия в научно-практических конференциях различных уровней.

Диссертация является логическим завершением работы автора, основные положения которой изложены в 15 научных статьях, 6 из которых опубликованы в российских рецензируемых научных журналах. Общий объем публикаций составил около 7 п.л.

Структура диссертационного исследования обусловлена его целью и задачами, а также логикой развития проблемы и состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и списка использованных правовых источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы, охарактеризована степень ее научной разработанности, определены объект и предмет, изложены цель и задачи, дана характеристика методологической, теоретической, правовой, эмпирической основ исследования, представлена научная новизна диссертации, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, аргументирована теоретическая и практическая значимость работы, приведены доводы в пользу достоверности и данные об апробации полученных результатов, обозначена структура диссертации.

В первой главе – **«Обращения граждан как объект конституционно-правового регулирования»** – определено понятие и особенности конституционно-правовой институционализации обращений граждан в России (§ 1); обоснованы принципы конституционно-правового института обращений граждан (§ 2); обобщен зарубежный опыт конституционного закрепления обращений граждан (§ 3).

Автором представлен прикладной аспект, подтверждающий популярность института обращений у граждан. Затем упорядочены теоретические тезисы, позволяющие достигнуть поставленную в исследовании цель.

Прежде всего, отмечено, что институт права, отличаясь от отрасли и подотрасли масштабами предмета правового регулирования, своими нормами упорядочивает не всю совокупность качественно однородных общественных отношений, а только отдельные стороны одной или узкой группы типичных общественных отношений. Исходя из системности самого права, для института характерны и признаки, специфичные для отрасли права, но проявляющиеся на несколько ином уровне.

В диссертационной работе институт права рассмотрен как обособленная группа правовых норм, регулирующих общественные отношения определенного вида.

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

Автор, основываясь на анализе сложившихся теоретических походов и практики, прежде всего, Конституционного Суда (к примеру, Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области»), приводит аргументы в пользу того, что современным реалиям в большей степени соответствует второй подход.

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

Институциональный подход к исследованию обращений граждан позволил систематизировать ранее выявленные и предложить новые функции обращений граждан, а также охарактеризовать их. Так, правозащитная функция предстает одним из средств защиты прав граждан, позволяющим предупредить правонарушение, а если оно уже совершено, то устранить его последствия и восстановить нарушенное право; информационная функция – ценный источник сведений о проблемах граждан для представителей органов власти; коммуникативная функция проявляют себя как средство коммуникации между личностью и государством, в ходе которой граждане могут в различных формах оказывать воздействие на властные решения, участвовать в процессе их принятия). Также обоснована корректирующая функция, которая способствует возвращению в правовое поле каждого представителя власти, допустившего игнорирование обращения гражданина по форме, содержанию или процедуре, равно как и неправомерное решение по нему. Раскрыта и контрольная функция, состоящая, по мнению диссертанта, в обязанности государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, иных организаций, осуществляющих публично значимые функции, представлять в электронной форме информацию о результатах рассмотрения обращений граждан и организаций, а также о мерах, принятых по таким обращениям. Выявлена прогностическая функция обращений граждан. Так,

положениями Указа Президента РФ от 17 апреля 2017 г. № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» предписано в целях прогнозирования развития социально-экономических и общественно-политических процессов в Российской Федерации Администрации Президента России «обеспечить мониторинг и анализ результатов рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, направленных в государственные органы, органы местного самоуправления, ... и их должностным лицам, мониторинг и анализ результатов рассмотрения общественных инициатив граждан Российской Федерации, размещенных на Интернет-ресурсе «Российская общественная инициатива», а также анализ мер, принятых по таким обращениям и инициативам».

Признавая комплексный характер института обращений граждан, отмечена его имманентная принадлежность к группе функциональных институтов, обслуживающих различные отрасли права. В этой части обращения граждан, конечно, определяют возникновение правоотношений в рамках административного, жилищного, семейного и иных отраслей права.

Исходя из представленных аргументов, автором предложено рассматривать институт обращений граждан как конституционно-правовой в качестве совокупности конституционно детерминированных материальных и процессуальных норм, определяющих правоотношения между гражданином и государством через поступающие публичным адресатам заявления, предложения и жалобы, обуславливающих обратную связь указанных субъектов, выражающуюся в адекватных правозащитных действиях, в участии граждан в управлении делами государства, включая реализацию контроля.

Далее исследована структура конституционно-правового института обращений граждан. В нее включены:

- конституционные нормы, заложившие базовые установления о праве граждан на обращения в России (ст. 33), с конкретизацией судебных (ч. 2 ст. 46) и межгосударственных адресатов (ч. 3 ст. 46);
- универсально-предметные нормы, представленные в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ;
- контекстно-производные законодательные нормы, включающие в себя положения правовых актов данной разновидности, регулирующие частные случаи подачи различных видов обращений, определяющие статус отдельных адресатов обращений, а также дополняющие универсальный механизм порядка рассмотрения обращений граждан;
- конкретизирующие подзаконные нормы, содержательно совпадающие с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ, но уточняющие порядок

рассмотрения обращений граждан в различных публичных властных структурах и формализованные в инструкциях или регламентах.

Следующим аспектом характеристики конституционно-правового института обращений граждан в диссертации выступили принципы. В основу их исследования положен субъективный подход, предполагающий смысловую нагрузку принципов, как формализованных, так и не получивших закрепления на уровне нормы права. Отмечено, что в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» конкретные нормы-принципы не обособлены, что обуславливает их доктринальную разработку. Изучение сложившихся в конституционно-правовой науке подходов с учетом соответствующих авторских интерпретаций позволило предложить трактовку принципов конституционно-правового института обращений граждан. Они представляют собой упорядоченную совокупность основополагающих начал и идей, выработанных юридической наукой, а также руководящих положений, формализованных в правовых нормах, которыми определяются условия реализации субъективного права граждан на обращение в публичные органы, порядок и неотвратимость их рассмотрения.

Далее осуществлена характеристика принципов конституционно-правового института обращений граждан с учетом их группировки по двум основаниям. Так, в связи с условиями реализации субъективного права на обращение граждан в публичные властные органы выделены принципы непосредственности, доступности, достоверности и открытости информации о деятельности публичных властных органов и вариативности адресата. В связи с процессуальным критерием выделены такие принципы рассмотрения обращений граждан, как объективность и всесторонность, обязательность принятия обращения к рассмотрению и представления ответа по обращению, хронологическая упорядоченность, защита персональных данных и неотвратимость юридической ответственности.

Раскрытию содержания института обращений способствовал анализ конституционного опыта зарубежных стран. В частности, исследовательское внимание было сосредоточено на конституционных актах стран Восточной, Центральной и Южной Европы, а также СНГ.

Как результат, диссертантом были выявлены варианты норм конституционной институционализации обращений граждан в России и странах СНГ:

– стандартные нормы – включают в себя положения о праве обращения в порядке личного приема, праве на индивидуальное или коллективное обращение в органы публичной власти различных уровней (Казахстан, Киргизия, Россия);

– адресно-усеченные нормы – содержат ограниченный по сравнению со стандартными нормами перечень адресатов обращений (Азербайджан, Белоруссия, Таджикистан);

– адресно-дополненные нормы – содержат дополнительный по сравнению со стандартными нормами перечень адресатов обращений (Узбекистан);

– процессуально-гарантирующие нормы – содержат предписания действий адресатам обращений (Азербайджан, Белоруссия, Киргизия).

В конституциях Армении, Молдавии и Таджикистана указанные подходы не реализованы. При этом в учредительном акте Молдавии закреплена норма о петициях, содержательно не совпадающая с обращениями.

Также автором определены пять вариантов норм конституционной институционализации обращений или петиций граждан в странах Восточной, Центральной и Южной Европы. Так, для типичного варианта характерно закрепление статуса субъекта реализации права петиций / обращений, а также адресатов (Андорра, Бельгия, Великое Герцогство Люксембург, Германия, Датское Королевство, Итальянская Республика, Княжество Монако, Королевство Нидерландов и Словения); для поливидового – закрепление множественности субъектов реализации права петиций / обращений и вариативность петиций / обращений (Андорра, Болгария, Лихтенштейн, Польша, Португалия, Румыния, Словакия); для моновидового – содержательное и процессуальное разграничение петиций и иных обращений (Австрия, Хорватия, Эстония); для процессуального – закрепление перечня конкретных действий адресатов петиции / обращения (Австрия, Греция, Латвия, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Хорватия, Швейцария, Эстония); для гарантирующего – закрепление обеспечительных мер по отношению к петициям (Литва, Лихтенштейн, Словакия).

В главе второй – «**Обеспечение института обращений граждан**» – выявлены тенденции обеспечения института обращений граждан в России (§ 1); исследованы гарантии института обращений граждан (§ 2); осуществлен анализ правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации об институте обращений граждан (§ 3).

Многообразие правовых норм, опосредующих формирование и развитие института обращений граждан, определило разнородность его общественных отношений, их субъектов, объектов и содержания. Вместе с тем в подобном разнообразии можно выявить некоторые общие обеспечительные тенденции, конкретизирующие сущность современного состояния института и, безусловно, оказывающие влияние на его дальнейшее оформление. Поэтому, полагаем, ключевой обеспечительной тенденцией явилась специализация

института обращений граждан (от лат. *specialis* – особый). С позиции диссертанта, заявленная специализация проявляется через дополнение в отдельных сферах государственной деятельности известного видового ряда обращений (например, запрос информации о деятельности государственного органа, органа местного самоуправления, органа судебной власти, исковое заявление, административное исковое заявление и др.), а также в связи с приобретением их инициаторами специальных статусов в рамках публично-правовых отношений (адвокатский запрос, рапорт, рапорт об обнаружении признаков преступления, ходатайства и др.). При этом отдельные виды обращений в рамках специализации, например, ходатайство, можно отнести и к первому, и ко второму варианту.

Многие правовые регуляторы института обращений граждан направлены на детальное регулирование сроков, действий адресатов и процедур. Следовательно, такие правовые нормы являются процессуальными. В связи с этим, полагаем второй ключевой обеспечительной тенденцией в развитии института обращений граждан является процессуализация. Именно с помощью процессуальных норм осуществляется превращение деятельности субъектов публичной власти в упорядоченный ход принятия решений и их исполнение. С процессуализацией связывается повышение эффективности всей государственной и муниципальной работы.

Уточнено, что порядок рассмотрения обращение граждан, урегулированный процессуальными нормами является разновидностью юридического процесса. Исходя из этого, процессуализация института обращений граждан состоит в принятии, реализации и развитии процессуальных норм в законодательных и подзаконных нормативных правовых актах разных уровней, имеющих своим назначением детальное регулирование порядка деятельности публичных властных органов в связи с рассмотрением обращений от уполномоченных субъектов.

Также нельзя не отметить важную обеспечительную тенденцию развития института обращений граждан – унификацию. В ее пользу свидетельствует принятие рамочного Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ о порядке рассмотрения обращений граждан для одноименных отраслевых инструкций / регламентов. Процессы унификации обусловлены причинами объективного и субъективного порядка. Первые связаны с развитием общественных отношений в данной сфере. В этом случае унификация – результат усложнения общественной жизни и служит проявлением совершенствования самой формы правового регулирования и законодательной техники, характеризующейся отказом от казуистичности и выработкой общих понятий. При-

чина субъективного характера – некачественная правотворческая деятельность и ошибки законодателя.

Применительно к диссертационному исследованию унификация норм института обращений граждан предполагает выработку и принятие общих предписаний, регулирующих правоотношения между гражданином и государством в связи с поступлением в публичные властные органы обращений от граждан и их объединений.

В целом, признавая важность гарантирования института обращений граждан в публичные властные структуры, отмечена целесообразность использования универсального юридического подхода при определении таких гарантий.

Достижение цели диссертационной работы обусловило классификацию заявленных гарантий на нормативные, процессуальные и институциональные. При этом уточнено, что рассмотренные тенденции специализации, процессуализации и унификации института обращений граждан в публичные властные органы в их формализованном проявлении также можно считать нормативными гарантиями института обращений граждан.

Далее уделено внимание институциональной разновидности гарантий, влияющей на конституционно-правовой институт обращений граждан. Их интерпретация предполагает функционирующие на правовой основе публичные властные структуры различной юридической природы и объема полномочий, способствующие реализации заявленного права, превенции его нарушения, а в необходимых случаях защиты.

Проведенный анализ также позволил автору обозначить институционально-обособленные, институционально-специализированные и институционально-рекомендательные виды гарантий.

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

Особенности правоотношений, реализующихся в рамках института обращений граждан, обусловлены субъективным правом на обращения граждан, а также корреспондирующей ему обязанностью уполномоченных орга-

нов рассмотреть поступившие обращения (ст.ст. 10-12, 15 и 16 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ). В разрешении возникающих спорных ситуаций определяющее значение имеют правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. При этом еще раз отметим, что общественные отношения, регулируемые институтом обращений граждан, имеют конституционно-правовую основу и, помимо прочего, обладают правообеспечительным потенциалом.

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

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

В результате оспаривания законодательных норм, относящихся к институту обращений граждан, Конституционным Судом Российской Федерации сформулирован ряд правовых позиций по поводу:

- включения юридических лиц в число субъектов права на обращение;
- распространения порядка рассмотрения обращений граждан и их объединений на государственные учреждения и иные организации, осуществляющие публично значимые функции;
- подписания ответа на обращение гражданина не только руководителем государственного органа, иным должностным лицом, которому было направлено обращение;

– возможности для представителя ознакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрение обращения гражданина, который не может самостоятельно прибыть в орган, рассматривающий обращение;

– запрета государственным органам, органам местного самоуправления или должностным лицам принимать решения по тем жалобам, в которых обжалуется их решение или действие (бездействие).

Помимо этого определено, что общий характер ст. 3 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ, которая самостоятельно и во взаимосвязи с иными положениями данного федерального закона, не позволяет игнорировать обращения граждан в государственные органы и не допускает произвольного применения норм, регулирующих отношения по рассмотрению обращений граждан; что использование в правовой норме ст. 12 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59 оценочных понятий не свидетельствует о неопределенности ее содержания, поскольку разнообразие фактических обстоятельств делает невозможным установление их исчерпывающего перечня в законе, а использование законодателем оценочной характеристики преследует цель эффективного применения нормы к неограниченному числу конкретных правовых ситуаций.

Сформулирован также ряд правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, касающихся института обращений граждан в совокупности с различными проявлениями права на информацию. Так, право гражданина знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения его обращения, интерпретировано как конкретизация конституционного права каждого на информацию, гарантия надлежащей защиты его прав, свобод и законных интересов при осуществлении им конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления; что реализация права на обращение граждан, а также запрет сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия должны быть скоррелированы федеральным законодателем с правом каждого на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, а также правом на государственную, в том числе судебную, защиту прав и свобод. Определено также, что установление п. 2 ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ не регламентирует порядок информационного взаимодействия между органами публичной власти (их должностными лицами), с одной стороны, и гражданами – с другой, а также не предполагает вмешательство должностных лиц в частную жизнь граждан и разглашение сведений личного характера.

В **заключении** изложены выводы по основным конституционно-теоретическим и практическим результатам диссертационного исследования, сформулированы рекомендации относительно совершенствования законодательства и правоприменительной практики, касающихся института обращений граждан в России

**Основные положения диссертации
изложены в следующих публикациях автора
общим объемом около 7 п.л.:**

*Статьи, опубликованные в научных журналах и изданиях,
которые включены в перечень российских рецензируемых научных журналов
и изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций:*

1. *Сергеева Д. А.* Система конституционно-правового регулирования института обращений граждан [Текст] / М.В. Мархгейм, Д.А. Сергеева // Научные Ведомости БелГУ. Серия «Философия. Социология. Право». – 2016. № 3(224). Вып. 35. – С. 147-153. – 0,5 п.л.

2. *Сергеева Д. А.* Конституционно-правовая институционализация обращений граждан в России [Текст] / Д.А. Сергеева // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 10 (77). – С. 74-77. – 0,5 п.л.

3. *Сергеева Д. А.* Европейский опыт конституционного закрепления института обращений граждан [Текст] / Д.А. Сергеева // Пробелы в российском законодательстве. – 2016. – № 7. – С. 68-71. – 0,5 п.л.

4. *Сергеева Д. А.* Принципы конституционного института обращений граждан [Текст] / Д.А. Сергеева // Социально-политические науки. – 2016. – Вып. №3. – С.111-114. – 0,5 п.л.

5. *Сергеева Д. А.* Функции обращений граждан: конституционный ракурс [Текст] / Д.А. Сергеева // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2017. – № 7 (86). – С. 90-92. – 0,5 п.л.

6. *Сергеева Д. А.* Юридические гарантии института обращений граждан в Российской Федерации [Текст] / Д.А. Сергеева // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2017. – № 8 (89). – С. 76-80. – 0,5 п.л.

Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

7. *Безуглая (Сергеева) Д. А.* Объективное изменение российского законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан [Текст] /

Д.А. Сергеева // Актуальные проблемы современного права и государства (сборник научных статей по итогам Научной сессии – 2015) / сост. А.Е. Новикова. – Белгород. – 2015. – С. 54-57.

8. *Сергеева Д. А.* Обращения в международные правозащитные организации [Текст] / Д.А. Сергеева // Организация Объединенных Наций: прошлое, настоящее, будущее : материалы международной научно-практической конференции (Белгород, 23-24 октября 2015 г.). – Белгород. – 2015. – С. 296-300.

9. *Сергеева Д. А.* Уровни конституционно-правового регулирования института обращений граждан [Текст] / Д.А. Сергеева // Право и государство в современном мире: состояние, проблемы, тенденции развития : материалы всероссийской научно-теоретической конференции, посвященной памяти и 80-летию заслуженного деятеля науки Российской Федерации, члена-корреспондента РАН, доктора юридических наук, профессора Г.В. Мальцева. – Белгород. – 2015. – С. 159-162.

10. *Сергеева Д. А.* Процессуальная форма развития обращений граждан [Текст] / Д.А. Сергеева // Конституционализация современной России: сборник научных статей, посвященных памяти профессора Н.В. Витрука. – Белгород. – 2015. – С. 138-142.

11. *Сергеева Д. А.* Зарубежный опыт конституционно-правового закрепления обращений граждан [Текст] / Д.А. Сергеева // Право и государство в современном мире: состояние, проблемы, тенденции развития : материалы международной научно-теоретической конференции – III «Мальцевские чтения» – памяти заслуженного деятеля науки Российской Федерации, члена-корреспондента РАН, доктора юридических наук, профессора Мальцева Геннадия Васильевича (Белгород, 21-22 апреля 2016 г.). – Белгород, 2016. – С. 280-284.

12. *Сергеева Д. А.* Право на обращение как обеспечительный инструмент в социальном государстве [Текст] / Д.А. Сергеева // Социальное государство: конституционные модели и потенциал трансформации : материалы международной научно-практической конференции (Белгород, 17-18 июня 2016 г.). – Белгород. – 2016. – С. 237-243.

13. *Сергеева Д. А.* Специализация как тенденция развития института обращений граждан [Текст] / Д.А. Сергеева // Развитие правового регулирования в XXI веке: тенденции и перспективы : материалы международной научно-практической конференции (Белгород, 20-21 октября 2016 г.). – Белгород. – 2016. – С. 347-353.

14. *Сергеева Д.А.* Право на обращение: специфика гарантной платформы [Текст] / Д.А. Сергеева, М.В. Мархгейм // Конституционализация России: про-

блемы теории и практики : сборник научных статей, посвященных памяти профессора Н.В. Витрука. – Белгород: ООО «ГиК». – 2016. – С.45-55.

15. *Сергеева Д. А.* Процессуальные принципы рассмотрения обращений граждан [Текст] / Д.А. Сергеева // Право и государство в современном мире: состояние, проблемы, тенденции развития : материалы международной научно-теоретической конференции – IV «Мальцевские чтения» – памяти заслуженного деятеля науки Российской Федерации, члена-корреспондента РАН, доктора юридических наук, профессора Мальцева Геннадия Васильевича (Белгород, 28 апреля 2017 г.). – Белгород. – 2017. – С. 181-189.