

Зыков Александр Юрьевич

студент магистратуры
Московский университет им. С.Ю. Витте
Москва, Россия

**ПРАВО НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ¹****Аннотация**

Статья посвящена комплексному исследованию конституционного права граждан на обращение в органы публичной власти как одного из ключевых элементов демократической системы управления. Анализируются исторические предпосылки формирования данного института, его нормативная основа, типология форм обращений, а также системные проблемы практической реализации. Особое внимание уделяется вопросам юридической ответственности должностных лиц, влиянию цифровизации на качество взаимодействия граждан с властью и перспективам совершенствования правового регулирования в данной сфере.

Ключевые слова: право на обращение, органы государственной власти, местное самоуправление

Среди фундаментальных политических прав личности особое место занимает возможность непосредственного диалога с публичной властью – институт, сочетающий в себе одновременно инструментальную и конституирующую демократию функцию. Статья 33 Конституции Российской Федерации закрепляет право граждан направлять индивидуальные и коллективные обращения в любые государственные инстанции и муниципальные структуры – формулировка, лаконичная по виду, но необычайно богатая по правовому содержанию. Именно эта норма служит отправной точкой для всей системы публично-правовых коммуникаций, без которых демократический строй утрачивает свою функциональность.

Исторический генезис рассматриваемого института уходит корнями в дореволюционную практику подачи прошений – механизм, унаследованный и трансформированный советской административной системой в процедуры рассмотрения жалоб и предложений. Однако качественный перелом произошёл в 1993 году, когда конституционализация данного права превратила его из административного инструмента в субъективное право, обеспеченное судебной защитой [5, с. 183]. Само это превращение, как убедительно показывает Ю. В. Капранова, отражало более глубокий сдвиг в концепции взаимоотношений государства и индивида – движение от патерналистской модели к партнёрской, при

¹ Научный руководитель: Шурупова Екатерина Александровна, доцент кафедры публичного права, Московский университет им. С.Ю. Витте

которой гражданин выступает не просителем, а равноправным субъектом правовых отношений [4, с. 205].

Системообразующим нормативным актом в данной области является Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», претерпевший за почти два десятилетия действия многочисленные редакционные корректировки. Закон фиксирует типологию форм – предложение, заявление, жалоба, – устанавливает процессуальные сроки, определяет круг обязанностей должностных лиц и гарантирует заявителям защиту от преследования в связи с фактом обращения [1]. Вместе с тем, как справедливо констатирует И. Е. Рубина, за внешней стройностью нормативной конструкции скрывается принципиальная интерпретационная проблема: значительная часть правоприменителей воспринимает названный акт преимущественно как технический регламент делопроизводства, игнорируя его конституционно-правовую природу [2, с. 47]. Различие между формально-процедурным и содержательно-правовым пониманием одного и того же закона порождает устойчивое расхождение нормы и практики – явление, которое трудно устранить сугубо законодательными средствами.

Структура рассматриваемого права многоаспектна и не сводима к простой возможности направить письменный текст в ведомство. Она включает право на получение мотивированного ответа в установленный срок, право на личный приём у уполномоченного представителя власти, право на неразглашение персональных данных и, наконец, право быть защищённым от дискриминации по признаку самого факта обращения. Совокупность этих элементов образует то, что доктрина именует «комплексным субъективным правом», каждая составляющая которого имеет самостоятельную юридическую ценность [6, с. 32]. Принципиально важен и субъектный охват: вопреки распространённому заблуждению, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются аналогичными гарантиями, если иное прямо не предусмотрено международным договором либо специальным федеральным актом.

Практика реализации данного конституционного права обнаруживает целый спектр системных дисфункций. А. В. Старцев выделяет несколько характерных групп затруднений: бюрократизацию процедур рассмотрения, уклончивость официальных ответов, лишённых существа решения, избыточное межведомственное перенаправление входящих документов, а также принципиальную неравномерность правоприменения в зависимости от типа и уровня властной структуры [6, с. 33].

Последнее обстоятельство особенно значимо: ситуация, при которой идентичные по содержанию петиции получают диаметрально разную реакцию в зависимости от адресата, подрывает базовое требование правовой определённости. Ещё более парадоксален феномен, при котором значительная часть обратившихся воспринимает формальный, по существу, пустой ответ как надлежащее исполнение властью своей обязанности – явление, питающее воспроизводство низкого качества публичного управления.

Вопрос о юридической ответственности за нарушения в данной сфере представляет один из наиболее дискуссионных аспектов всей проблематики. Статья 5.59 КоАП РФ предусматривает административный штраф за несоблюдение порядка работы с обращениями, однако, как убедительно обосновывают М. Э. Андреенова и И. М. Егерев, действующая санкция страдает очевидной недостаточностью: размер взыскания несопоставим с реальными потерями заявителя от бездействия чиновника, а практика привлечения к ответственности носит эпизодический характер [3, с. 24]. Исследователи настаивают на введении дополнительных механизмов – дисциплинарных последствий для конкретных должностных лиц и компенсационных выплат пострадавшим, – реализация которых потребовала бы существенного пересмотра действующего регулирования [3, с. 27]. Пока же безнаказанность «de facto» остаётся нормой, а не исключением.

Цифровое измерение права на обращение заслуживает особого рассмотрения. Развитие электронного правительства, многофункциональных центров, Единого портала государственных услуг – всё это радикально изменило технологический облик взаимодействия индивида с властными институтами, существенно снизив транзакционные издержки подачи обращений. Вместе с тем цифровизация породила качественно новые риски: алгоритмическая фильтрация входящих сообщений, автоматизированные шаблонные ответы, устраняющие живой контакт между заявителем и ответственным сотрудником, способны выхолостить содержательное наполнение права при формальном сохранении его процедурной оболочки [5, с. 187]. Это глубинное противоречие – между расширением технического доступа к инструменту и деградацией его качественного измерения – представляет собой один из ключевых вызовов современного публичного управления.

Рассматриваемое право органически связано с более широким конституционным принципом народовластия, закреплённым в статье 3 Основного

закона, и представляет собой одну из конкретных форм реализации права на участие в управлении делами государства, гарантированного статьёй 32. По существу, механизм обращений – это нервная система демократии: через него общество сигнализирует власти о своих нуждах, а власть демонстрирует свою способность и готовность реагировать [7, с. 178]. Подавление или систематическое обесценивание этого канала коммуникации неизбежно трансформирует характер политической системы, делая её глухой к запросам тех, во имя которых она, согласно конституционной доктрине, только и может существовать.

Итоговая оценка состояния изученной проблематики неизбежно оказывается амбивалентной. Россия располагает достаточно развитой нормативной базой: конституционные гарантии, специальный федеральный закон, механизмы административной ответственности – всё это формирует юридическую инфраструктуру, которой целый ряд государств лишён. Однако разрыв между буквой нормы и реальной правоприменительной практикой остаётся значительным и воспроизводится системно. Преодоление этой диспропорции требует усилий сразу в нескольких направлениях: последовательного ужесточения персональной ответственности чиновников, независимого мониторинга качества ответов, широкого правового просвещения населения и – что, пожалуй, самое трудное – формирования в государственном аппарате подлинно диалоговой культуры взаимодействия с гражданами, при которой обращение воспринимается не как бюрократическая нагрузка, но как конституционная обязанность, исполнение которой легитимирует саму власть.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 30.03.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

2. Рубина И. Е. Правовые основы работы с обращениями граждан в Российской Федерации (новый взгляд на старый закон). Петрозаводск : ПетрГУ, 2023. 140 с.

3. Андреева М. Э., Егоров И. М. Юридическая ответственность за нарушение права на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления // Противоречия и тенденции развития современного российского общества : сб. науч.

ст. межрегион. науч.-практ. конф., Сергиев Посад, 22 апреля 2024 г. М. : Московский университет им. С. Ю. Витте, 2024. С. 19-29. – EDN: DGEWMY

4. Капранова Ю. В. Генезис конституционного права граждан на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления в России // Учёные записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2025. Т. 11, № 1. С. 201–211. – EDN: FNEGZU

5. Старцев А. В. Актуальные проблемы реализации права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления // Студенческий вестник. 2025. № 24-3(357). С. 32–34. – EDN: JGXEIY

6. Банщиков Н. В. Конституционное право на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления // Молодёжная научная весна : материалы LI науч.-практ. конф. молодых исследователей ЗабГУ : в 3 ч., Чита, 08–12 апреля 2024 г. Чита : Забайкальский государственный университет, 2024. С. 177–179. – EDN: YXKELN

7. Шамшеева У. Б. Право граждан на обращение // Учёные записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2023. Т. 9 (75), № 3. С. 181–190. – EDN: WMYOHL