

На правах рукописи



КАЛАШНИКОВ Станислав Владимирович

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ
РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ
В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность

**5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки
(юридические науки)**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Тюмень – 2025

Работа выполнена на кафедре теоретических и публично-правовых дисциплин Института государства и права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Тюменский государственный университет».

Научный руководитель:

Севрюгин Виктор Егорович

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации

Официальные оппоненты:

Рогачева Ольга Сергеевна

доктор юридических наук, доцент, профессор
кафедры административного и административного процессуального права юридического факультета Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Воронежский государственный университет»

Мещерягина Вероника Александровна

кандидат юридических наук, доцент, доцент
кафедры конституционного и международного права Института государственного, муниципального управления и права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный экономический университет»

Ведущая организация:

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Защита диссертации состоится «03» июля 2025 г. в 11:00 на заседании диссертационного совета 24.2.418.05 при Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Республики, 9, Конференц-зал, 4 этаж.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Тюменский государственный университет» (<https://diss.utmn.ru/sovet/24-2-418-05/zashchita/1254436/>).

Автореферат разослан «___» мая 2025 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Зенин Сергей Сергеевич

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Конституция РФ¹ провозгласила Россию демократическим правовым государством, а человека, его права и свободы – высшей ценностью этого государства. В этих условиях закрепленные Основным законом страны правовые механизмы непосредственного народовластия² предполагают, с одной стороны, эффективную реализацию гражданами своих прав, а с другой – их участие в управленческой деятельности государства. Один из таких механизмов связан с реализацией гражданами их права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, посредством которой помимо удовлетворения своих личных интересов граждане осуществляют правовое воздействие на принятие соответствующими органами решений по социально-значимым вопросам, что свидетельствует о публичном характере таких обращений.

Эффективность данного процесса напрямую зависит от того, насколько в механизме реализации права граждан на обращение реализуются фундаментальные принципы правового государства, и насколько работа, связанная с рассмотрением обращений, направлена на совершенствование диалога между обществом и государством³.

В абз. 7 п. 2 постановления от 18.07.2012 № 19-П⁴ Конституционный Суд РФ указал, что право граждан на обращение «является важным средством осуществления и защиты прав, свобод и законных интересов граждан, одной из форм их участия в управлении делами государства и в местном самоуправлении, инструментом

¹ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 2025 (дата обращения: 30.04.2025).

² См.: ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации.

³ Прим.: что особенно актуально в условиях формирования информационного общества, а также намеченного высшим руководством страны вектора на активное взаимодействие граждан с институтами публичной власти.

⁴ 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» [Электронный ресурс] // СПС Гарант. 2012. (дата обращения: 03.03.2023).

взаимодействия личности и публичной власти...», и государство должно обеспечить «...эффективный механизм его реализации и защиты». Вместе с тем, анализ правоприменительной, в том числе судебной практики, а также имеющихся в науке теоретических наработок позволяет говорить о несовершенстве существующего механизма реализации права граждан на обращение, его несоответствии стандартам правового государства, международно-правовым стандартам и, в целом, о его неэффективности. На это указывает устойчивая тенденция ежегодного роста числа обращений, поступающих в государственные органы, что наблюдается при анализе публикуемой ими статистической отчетности, а также значительный рост числа обращений, поступающих в высшие инстанции, включая Президента РФ, Генерального прокурора РФ, федерального и региональных омбудсменов, глав регионов, что свидетельствует об определенных трудностях, с которыми граждане сталкиваются в контексте исследуемой правореализации на местах. Ярким примером, подтверждающим данный вывод, является колоссальное количество зарегистрированных обращений, поступивших в рамках прямой линии Президента РФ в 2021 г. – более 2.2 млн обращений⁵. Сопоставимое число обращений было зарегистрировано и в 2023 г.⁶. Важным сигналом несовершенства механизма реализации права граждан на обращение является также ежегодный рост количества повторных обращений.

К числу основных проблем обозначенного механизма относится несовершенство его нормативного правового регулирования. В базовом для института обращений Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ⁷ содержатся юридические неточности и ошибки, экстраполируемые как на региональный уровень, так и на уровень ведомственного правового регулирования, что породило,

⁵ «Прямая линия» с Владимиром Путиным [Электронный ресурс] // Официальный сайт ИГ «Интерфакс». 2021.

URL: <https://www.interfax.ru/russia/774580> (дата обращения: 03.03.2023).

⁶ «Прямая линия» Путина [Электронный ресурс] // Официальный сайт ИГ «Интерфакс». 2023. URL: <https://www.interfax-russia.ru/view/pryamaya-liniya-putina> (дата обращения: 14.12.2023).

⁷ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

в свою очередь, немалое количество правовых коллизий. Само название закона противоречит его содержанию и не соответствует его сущностному наполнению ввиду отсутствия норм прямого действия, устанавливающих необходимые для эффективной работы механизма актуальные виды и формы обращений, а также соответствующие административные процедуры. Действующая нормативная правовая база механизма не отличается системностью и единством в понимании его основных правовых категорий, что негативным образом сказывается на эффективности его функционирования.

Поскольку органы государственной исполнительной власти РФ играют существенную роль в институте реализации прав и свобод личности, задавая «стандарты», обеспечивающие реализацию исследуемого конституционного права, представляется целесообразным определить границы настоящего исследования сферой реализации права граждан на обращение в указанные органы. Вместе с тем, в целях обеспечения единства подходов к правовому регулированию института обращений изучены (в обусловленных основным исследованием пределах) отдельные вопросы, касающиеся деятельности органов государственной исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в связи с реализацией гражданами права на обращение.

С учетом изложенного, в условиях отсутствия единой научно-обоснованной концепции административно-правового регулирования института обращений особое значение приобретает актуальная проблема формирования государством справедливого, действенного и эффективного механизма реализации права на обращение, который исходя из правовой природы составляющих его правовых средств и элементов можно сформулировать как административно-правовой механизм реализации права граждан на обращение в органы государственной исполнительной власти Российской Федерации.

Степень научной разработанности и теоретическая основа исследования.

Теоретическую основу настоящего исследования составляют основополагающие положения теории государства и права, науки административного права, международного права и конституционного права. Комплексный подход к характеру исследования предопреде-

лил потребность в изучении и анализе научных трудов отечественных ученых в области теории государства и права, таких как: С.С. Алексеев, В.В. Борисов, Н.В. Витрук, Н.Л. Гранат, Ю.И. Гревцов, В.В. Глущенко, В.Б. Исаков, В.Н. Кудрявцев, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, Л.А. Морозова, В.Н. Протасов, Т.Н. Радько, Л.П. Рассказов, М.М. Рассолов, В.М. Сырых, Р.О. Халфина, В.Н. Хропанюк, Г.Ф. Шершеневич, Л.С. Явич, О.В. Яковенко и др.

В связи с тем, что тема исследования носит межотраслевой характер, для ее раскрытия появилась необходимость обратиться к имеющимся исследованиям, посвящённым различным аспектам института обращений граждан в области конституционного права, представленным трудами Ю.Н. Алистратова, Н.С. Бондаря, Р.Ч. Бондарчука, С.В. Васильевой, И.Г. Дудко, А.А. Дворака, М.В. Карасевой, И.А. Кравца, А.П. Любимова, Е.И. Лысковой, М.А. Миронова, Н.В. Морозова, И.Е. Попова, Э.А. Памфиловой, Е.В. Прокопьева, Г.А. Романовской, П.А. Рудаковой, Е.А. Сергеева, М.В. Скрыбиной, Г.Н. Чеботарева, А.В. Юдина и некоторых других ученых.

Поскольку исследуемый механизм в большинстве своем регламентируется нормами административно-правовыми, постольку анализируемые общественные отношения, безусловно, имеют ярко выраженную административно-правовую природу. Таким образом, теоретическую и практическую основу исследования составили научные труды и разработки известных ученых в области административного права: Ю.Е. Аврутина, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, А.И. Елистратова, А.Б. Зеленцова, А.В. Ильиных, Ю.М. Козлова, П.И. Кононова, И.М. Лазарева, В.В. Малькова, В.М. Манохина, С.Н. Махиной, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, В.Е. Севрюгина, П.П. Серкова, Ю.П. Соловья, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, С.А. Старостина, А.И. Стахова, С.С. Студеникина, С.В. Тихомирова, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, Н.Ю. Хаманевой, В.С. Четверикова.

Отдельного внимания заслуживают научные труды, посвящённые исследованию административно-правового механизма реализации прав граждан в сфере исполнительной власти, к числу которых следует, в частности, отнести ряд работ А.Г. Бачурина, О.И. Беспалова, Е.В. Бутова, В.Е. Степенко, А.В. Шматко, В.В. Яске-

вич, а также политологическое исследование К.В. Подъячева, посвященное обращениям граждан как форме гражданского участия.

Исследования института обращений граждан в области административного права представлены трудами С.В. Калининой, Н.Г. Кипер, Б.В. Маслова, Д.Г. Нилова, А.В. Новикова, Ю.В. Сидорова. Отдавая должное ценности приведенных научных разработок и не умаляя ни в коей мере их значение для развития института обращений граждан, важно отметить, что подавляющее большинство обозначенных исследований проводилось до принятия и вступления в силу Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ, постановления Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 №19-П и последующих изменений в нормативном правовом регулировании института, а потому они не учитывают многие аспекты современного состояния права граждан на обращение и механизма его реализации.

Ввиду значимости исследуемого института в системе прав и свобод личности и актуальности проблем, связанных с реализацией гражданами их права на обращение, в последние годы защищено несколько работ в данной сфере: В.А. Мещерягиной, Н.В. Морозовым, А.В. Савоськиным, А.А. Титовым. Вместе с тем, указанные исследования проводились в плоскости конституционного права.

Сравнительный анализ обозначенных научных работ позволил установить, что на сегодняшний день исследованы не все проблемы в данной области правоотношений, а некоторые проблемы исследованы не в полной мере. Таким образом, с учетом степени значимости и безусловной важности института обращений граждан имеется значительный потенциал для его дальнейшего исследования через призму административно-правового механизма реализации права граждан на обращения в органы государственной исполнительной власти РФ. Важно отметить, что обозначенный механизм на сегодняшний день не подвергался самостоятельному комплексному научному исследованию.

Целью диссертационной работы является комплексный теоретико-правовой анализ административно-правового механизма реализации права граждан на обращение в органы государственной исполнительной власти РФ, а также разработка рекомендаций

и предложений, направленных на усовершенствование, повышение эффективности и результативности исследуемого механизма.

Достижение поставленной цели направлено на решение **следующих задач:**

1. Определение понятия, сущности и особенностей реализации права граждан на обращение в органы государственной исполнительной власти РФ как субъективного права и инструмента взаимодействия общества и государства.

2. Исследование правовой природы административно-правового механизма реализации права граждан на обращение в органы государственной исполнительной власти РФ, раскрытие его содержания, разработка его дефиниции, определение его роли в институте обращений граждан.

3. Исследование предпосылок и эволюции механизма реализации права граждан на обращение в России, особенностей его формирования и развития.

4. Анализ нормативных правовых актов, образующих нормативную основу функционирования исследуемого механизма.

5. Исследование и обобщение регионального опыта нормативного правового регулирования института обращений и специфики функционирования исследуемого механизма в субъектах РФ.

6. Проработка и представление предложений и рекомендаций по обновлению нормативного правового регулирования механизма реализации права граждан на обращение в органы государственной исполнительной власти РФ в целях повышения его эффективности и результативности.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в связи с реализацией гражданами их конституционного права на обращение в органы государственной исполнительной власти Российской Федерации.

Предметом исследования является административно-правовой механизм реализации права граждан на обращение в органы государственной исполнительной власти РФ. В предмет исследования включены нормативная правовая база, практика правоприменения, в том числе судебная практика, а также теоретические основы, посредством которых определяются особенности и порядок обра-

щения граждан в органы государственной исполнительной власти Российской Федерации, с одной стороны, и соответствующий порядок рассмотрения и разрешения обращений, с другой.

Нормативную основу исследования составляют положения Конституции РФ; международные акты, регламентирующие в той или иной мере вопросы, затрагиваемые в настоящем диссертационном исследовании^{8,9}; федеральное законодательство РФ, регулирующее процедуры, связанные с подачей и рассмотрением обращений; региональное законодательство в области обеспечения реализации права граждан на обращение (установления дополнительных гарантий реализации права); подзаконные нормативные правовые акты.

Эмпирическая основа исследования.

1. Проанализирована судебная практика, в том числе постановления и определения Конституционного суда РФ, решения Верховного суда РФ и судов общей юрисдикции, аналитические и статистические данные, размещенные на сайтах органов государственной исполнительной власти РФ, в открытых источниках и научных трудах, по теме исследования.

2. Проведен социологический опрос 378 респондентов в 6 субъектах РФ, входящих в состав Уральского федерального округа, по 15 вопросам специально разработанной анкеты, направленный

⁸ Напр.: Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) 1950 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Рекомендация Комитета министров Совета Европы Rec(2004)6 государствам-членам относительно совершенствования внутренних средств правовой защиты, Рекомендация Комитета министров Совета Европы Rec(2014)6 к Руководству по правам человека для интернет-пользователей, Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека 1995 г., Модельный закон Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств «Об обращениях граждан и юридических лиц» 2015 г.)

⁹ Прим.: следует отметить, что 25.02.2022 Совет Европы приостановил право представительства РФ в Совете Европы, 16.03.2022 Комитет министров Совета Европы принял решение о немедленном исключении России из Совета Европы на основании уведомления о выходе от 15.03.2022, 16.09.2022 РФ вышла из под юрисдикции ЕСПЧ и перестала быть стороной ЕКПЧ, а 16.02.2023 Государственная дума РФ поддержала инициативу президента РФ и одобрила закон о выходе Российской Федерации из международных договоров Совета Европы.

на выявление проблем в механизме реализации права граждан на обращение (приложение № 3 к диссертации).

3. На основе полученных результатов проведенного диссертационного исследования разработан модельный проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (приложение № 1 к диссертации).

4. Разработан модельный проект постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственной (муниципальной) функции по рассмотрению обращений граждан» (приложение № 2 к диссертации).

Методологическую основу исследования составляют методы, широко применяемые в юридической науке, в том числе общенаучные методы познания: научного анализа, синтеза, дедукции и индукции. Применение указанных методов дало возможность исследовать сложную с точки зрения своей конструкции правовую категорию «административно-правовой механизм реализации права граждан на обращение в органы государственной исполнительной власти РФ» посредством ее декомпозиции и последовательного анализа содержательной части образующих ее структурных элементов. Исследование концепции административно-правового механизма в установленной сфере правореализации было осуществлено с применением диалектического метода познания, что позволило выявить и проанализировать закономерности его функционирования. При разработке дефиниции исследуемого механизма в качестве основных были использованы системный метод, позволивший установить его внутреннюю организацию и взаимосвязь образующих его элементов, а также метод правового моделирования и сравнительно-правовой метод, применение которых дало возможность сопоставить и сравнить правовые категории «механизм административно-правового регулирования» и «административно-правовой механизм». Исторический метод позволил исследовать предпосылки, а также исторический опыт появления, формирования и эволюции механизма реализации права граждан

на обращение в России. Предмет исследования предопределил использование также некоторых специальных методов: формально-юридического, формально-логического, метода технико-юридического анализа, метода юридического конструирования и статистического метода.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

1. Раскрыты понятие и сущность реализации права граждан на обращение в органы государственной исполнительной власти РФ как субъективного права и инструмента взаимодействия общества и государства.

2. Дано нормативно-правовое и теоретическое обоснование административно-правового механизма реализации права граждан на обращение в органы государственной исполнительной власти РФ.

3. Разработана комплексная авторская дефиниция исследуемого административно-правового механизма, раскрыты его содержание и структура, определены его роль и практическое значение в институте обращений граждан.

4. Исследована эволюция механизма реализации права граждан на обращение в России, выявлены особенности его формирования и развития.

5. Комплексному анализу подверглись система административно-правовых норм, составляющих нормативно-правовую основу функционирования исследуемого механизма, а также блок гарантирующих правовых средств, обеспечивающих его функционирование.

6. Определены и раскрыты основные пути повышения эффективности механизма реализации права граждан на обращение в органы государственной исполнительной власти РФ.

На защиту выносятся следующие основные положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны:

1. Определено, что реализацию конституционного права на обращение как субъективного права необходимо рассматривать в двух плоскостях – публичного интереса (общерегулятивный характер) и индивидуального интереса (непосредственный характер).

Установлено, что поскольку одной из целей, достижению которых служит административное право, выступает обеспечение

законного и справедливого обращения с гражданами за счет создания необходимых условий для реализации прав и свобод личности в сфере государственного управления, постольку конституционную норму о праве граждан на обращение необходимо рассматривать также как конституционную гарантию государства на реализацию этого права, образованную системой соответствующих правовых норм, первую группу которых составляют нормы, определяющие общий порядок и условия реализации соответствующего административно-правового статуса гражданина, а вторую – нормы, устанавливающие правовые средства и регламентирующие порядок обеспечения его охраны и защиты.

2. Согласно разработанной дефиниции исследуемый административно-правовой механизм представляет собой организованную систему взаимосвязанных и взаимообусловленных правовых средств и элементов, посредством взаимодействия которых осуществляется обеспеченное государством эффективное урегулирование правоотношений, связанных с реализацией гражданами их конституционного права на обращение в органы государственной исполнительной власти РФ и эффективная реализация корреспондирующей государственной функции по рассмотрению обращений. Структура механизма образована системой его органических и функциональных (обеспечивающих) элементов и правовых средств¹⁰.

3. Доказано, что существующая правовая регламентация института обращений граждан не позволяет эффективно решить задачу надежной защиты и охраны искомого права граждан на обращение, в связи с чем автором разработаны и сформулированы следующие предложения:

а) расширить категориально-понятийный аппарат базового для института обращений Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ за счет его дополнения рядом правовых категорий и терминов («электронное обращение», «запрос», «дополнительные гарантии

¹⁰ Прим.: правовыми нормами, юридическими фактами, административными правовыми отношениями, правоприменительными актами и актами официального толкования правовых норм, правовой культурой и правовым сознанием, правовыми принципами, правовыми гарантиями, методом административно-правового регулирования, административными процедурами.

реализации права граждан на обращение», «организация, осуществляющая публично значимые функции») и изложение отдельных терминов («обращение гражданина», «должностное лицо») в новой редакции с учетом полученных результатов исследования;

б) придать порядку рассмотрения обращений статус государственной (муниципальной) функции посредством закрепления указанного статуса в Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ и иных нормативных правовых актах соответствующей предметной направленности;

в) модернизировать установленный в Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ блок основных правовых гарантий реализации права граждан на обращение за счет его расширения и внесения соответствующих изменений в существующие гарантирующее нормы с учетом полученных результатов исследования;

г) дополнить базовый Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ отдельными нормами прямого действия, регламентирующими конкретные административные процедуры порядка подачи и рассмотрения обращений, в том числе их актуальных форм и видов (коллективных обращений, электронных обращений, запросов) или отдельные материальные и процедурные аспекты такого порядка;

д) закрепить в Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ право гражданина на определение предпочитаемой формы и способа получения ответа на обращение, а именно: направление письменного ответа на почтовый адрес, указанный в обращении; получение гражданином письменного ответа лично в канцелярии адресата обращения; направление ответа в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному в обращении; направление ответа в форме электронного документа в личный кабинет государственной информационной системы (в случае направления обращения через государственную информационную систему).

е) закрепить в базовом законе обязанность органов государственной исполнительной власти РФ и иных адресатов обращений по размещению информации об официальных адресах электронной почты, адресах интернет-приемных и информационных систем на официальных сайтах и страницах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также в общедоступных местах зданий и помещений, занимаемых ими;

Обозначенные, а также некоторые иные предложения диссертанта нашли свое отражение в разработанном модельном проекте Федерального закона (приложение №1 к диссертации).

4. Предложено с учетом имеющегося положительного опыта¹¹ переориентировать всю работу по рассмотрению обращений граждан на ее осуществление на базе ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», поскольку такой подход позволит существенно повысить эффективность функционирования исследуемого механизма.

5. Обоснована необходимость разработки и принятия адресатами обращений актов, закрепляющих конкретные административные процедуры, связанные с рассмотрением поступающих обращений граждан. Доказано, что оптимальной формой правовой реализации таких актов может стать административный регламент исполнения государственной (муниципальной) функции по рассмотрению обращений граждан. В связи с этим обоснована необходимость разработки Правил, устанавливающих требования и стандарты разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственной (муниципальной) функции по рассмотрению обращений граждан. Разработан соответствующий проект постановления Правительства РФ (приложение №2 к диссертации).

6. Установлено, что механизм привлечения должностных лиц к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ на сегодняшний день не совершенен и не обеспечивает баланс интересов участников исследуемых правоотношений. Таким образом, важной гарантией и условием повышения эффективности и результативности функционирования механизма реализации права граждан на обращение выступает совершенствование институтов ответственности должностных лиц за нарушение порядка рассмотрения обращений и контроля за соблюдением порядка рассмотрения обращений. В этой связи предлагается:

¹¹ Прим.: речь идет о положительном опыте внедрения и функционирования механизма досудебного обжалования предоставления государственных и муниципальных услуг, а также проведения эксперимента по внедрению механизма подачи и рассмотрения обращений в отдельных регионах через ФГИС «Госуслуги».

а) считать надлежащим субъектом правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ лицо, в чьи должностные обязанности входит нормативно закреплённая обязанность по организации работы по рассмотрению обращений граждан (с внесением соответствующих изменений конкретизирующего характера в базовый Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ);

б) увеличить срок давности привлечения к административной ответственности должностных лиц по ст. 5.59 КоАП РФ с 3 до 12 месяцев, что, полагаем, будет в значительной степени способствовать соблюдению баланса интересов участников исследуемых правоотношений;

в) усилить санкцию за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан путем увеличения верхнего предела административного штрафа до 50 тыс. рублей, а также установить новый вид наказания за неоднократное нарушение порядка рассмотрения обращений – дисквалификацию на срок от шести месяцев до одного года в соответствии со статьёй 3.11 КоАП РФ;

г) в целях исключения противоречий в области правоприменения, обеспечения необходимости установления характера и обстоятельств совершения правонарушения для его последующей правильной квалификации и установления соразмерной санкции за его совершение закрепить в Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ следующие четкие критерии, позволяющие прокурору определить, что не следует считать объективным и всесторонним рассмотрением обращения по существу поставленных в нем вопросов:

- формальный подход к рассмотрению обращения, решению поставленных в обращении вопросов (в том числе непроведение необходимых проверочных камеральных и/или выездных мероприятий, иных действий и мероприятий, проведение которых исходя из содержания обращения необходимо для его результативного рассмотрения);

- отсутствие в ответе информации о мерах реагирования на обращение, проведенных мероприятиях, направленных на решение проблемы, устранение выявленных недостатков;

- неполное рассмотрение обращения, отсутствие информации о результатах рассмотрения хотя бы одного из поставленных в обращении вопросов;

- наличие в ответе взаимоисключающей и/или противоречивой по смыслу и содержанию информации;

- отсутствие в ответе правовых обоснований принятых решений по поставленным вопросам.

д) усилить норму Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ, регламентирующую стадию осуществления органами государственной исполнительной власти РФ контроля за порядком рассмотрения обращений, реализацией решений, принимаемых по обращениям, и оценкой результатов такой деятельности.

Теоретическая значимость исследования состоит в формировании и обосновании научной концепции административно-правового механизма реализации права граждан на обращение в органы государственной исполнительной власти РФ. Проведенное исследование может служить теоретическим фундаментом для дальнейших научных исследований в области административно-правового регулирования исследуемых правоотношений.

Сформулированные в ходе исследования выводы и предложения основываются на результатах анализа и обобщения научных подходов по исследуемому кругу вопросов, практики реализации гражданами конституционного права на обращение в органы государственной исполнительной власти РФ, а также критического анализа правовой материи, и дополняют основные положения теории административного права, расширяют теоретическое представление об особенностях института права граждан на обращение.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования полученных результатов, рекомендаций и предложений при решении актуальных проблем исследуемого административно-правового механизма, при совершенствовании действующего законодательства в сфере реализации права граждан на обращение, а также в их возможности представлять непосредственный интерес для всех субъектов правореализации – как граждан, так и должностных лиц и работников соответствующих органов государственной исполнительной власти РФ. Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в образовательном процессе при изучении таких дисциплин как: «Административное право», «Конституционное право», «Муниципальное право» и соответствующих специальных курсов.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена на кафедре теоретических и публично-правовых дисциплин ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет». Выводы, представленные в исследовании, и его положения отражены в 7 научных публикациях, в том числе в 4 научных статьях, опубликованных в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства науки и высшего образования РФ (две статьи в журналах категории К1, две статьи в журналах категории К2), в том числе докладывались и обсуждались на научно-практических конференциях и научных мероприятиях: XVIII Международная научно-практическая конференция «Юриспруденция и основы правового поведения в современном гражданском обществе», 2021 г. (г. Казань); VI ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства», 2021 г. (г. Нижний Новгород); Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием «Конституционализация отраслевого законодательства Российской Федерации», 2021 г. (г. Тюмень); Международная научно-практическая конференция в рамках XI Московский недели XVIII Кутафинских чтений «Роль права в обеспечении благополучия человека», 2021 (г. Москва); Школа научного ремесла SciCraft на базе Сургутского государственного университета, 2021 г. (г. Сургут); Зимняя школа молодых ученых «Право и биотехнологии» на базе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022 г. (г. Москва), VII ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (посвященная 300-летию основания прокуратуры России), 2022 г. (г. Нижний Новгород), VIII ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства», 2023 г. (г. Нижний Новгород), Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан в деятельности публичной администрации», посвященная памяти доктора юридических наук, профессора,

заслуженного деятеля науки РФ И.Ш. Килясханова, 2024 г. (г. Избербаш, Республика Дагестан), Международная научно-практическая конференция «Теория и практика правового регулирования административной ответственности: современные вызовы, поиски, решения», приуроченная к юбилею доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста РФ В.Е. Севрюгина, 2025 г. (г. Тюмень).

Структура диссертации обусловлена целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, библиографического списка и трех приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Введение содержит обоснование актуальности темы исследования, его цель и задачи, предмет и объект, степень научной разработанности темы исследования, методологическую, теоретическую, нормативную и эмпирическую основы исследования, научную новизну сформулированных и выносимых на защиту положений, теоретическую и практическую значимость, а также сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Сущность административно-правового механизма реализации права граждан на обращение в органы государственной исполнительной власти Российской Федерации» состоит из трех параграфов, объединяющих вопросы понимания правовой природы исследуемого административно-правового механизма и определения его сущности. Сложная с точки зрения своей конструкции правовая категория исследуется посредством ее декомпозиции и последовательного анализа содержательной части образующих ее структурных элементов, а также изучения исторических предпосылок и особенностей ее становления и формирования.

В первом параграфе *«Понятие и сущность реализации права граждан на обращение в органы государственной исполнительной власти как субъективного права»* автором исследована сущность органов государственной исполнительной власти, установлены границы проводимого исследования. Исполнительная власть составляет непосредственное содержание государственного управления, реализуется на основе комплекса конституционных принципов и обеспечивает во всем многообразии своих институтов тесное взаимодействие практически со всеми сторонами жизнедеятельности общества и государства, поскольку для развития самой исполнительной власти развитие гражданского общества является ключевой, приоритетной задачей. Действующее законодательство РФ не содержит нормативного определения термина «орган исполнительной власти». Анализ научных подходов позволил сделать вывод, что под ним в контексте исследования необходимо понимать структурный элемент исполнительной власти, непосредственно реализующий ее функции, являющийся органом публичного управления

(государственного и, в определенном смысле, муниципального), обладающий особым административно-правовым статусом, имеющим собственную организационно-правовую форму, наделенный определёнными полномочиями и осуществляющим управление в установленных сферах жизнедеятельности общества и государства.

Исследование сущности реализации права на обращение предопределило необходимость анализа понятия «право» с позиции его генезиса, объективного и субъективного понимания по признакам волевого и регулятивного характера. Субъективное право, будучи непосредственно связанным с конкретными субъектами и их волей, выступает мерой возможного поведения, основанного на нормах права. Таким образом, в объективном смысле право граждан на обращение представляет собой конституционно-правовой институт, а в субъективном – это право поведения, то есть право совершать определенные действия, связанные с подачей и рассмотрением обращений, включая право управомоченного субъекта требовать исполнения обязанностей, корреспондирующих праву, а в случае их неисполнения – обратиться в государственные органы для обеспечения их исполнения.

На основе анализа правовой природы термина «реализация права» с позиции его понимания как процесса и конечного результата, его активной и пассивной форм и стадий, соотношения понятий «реализация права» и «реализация норм права», а также с учетом обозначенного понимания субъективного права на обращение диссертантом делается вывод, что реализация права на обращение в органы государственной исполнительной власти РФ является важной понятийной категорией механизма административно-правового регулирования, непосредственно связана с его процессуальными составляющими, и представляет собой, с одной стороны, процесс поддержания конституционного правопорядка посредством его обеспечения эффективной государственной управленческой деятельностью, опосредованной участием граждан в процессе реализации права на обращение в управлении делами государства в пределах, установленных законом (общерегулятивный характер), а с другой, – право гражданина сформулировать в соответствии с установленной процессуальной формой вопросы и требования, направленные на удовлетворение его личных потребностей и инте-

ресов, и с корреспондирующей обязанностью адресата обращения рассмотреть обращение, принять по результатам рассмотрения управленческое решение и проинформировать об этом решении заявителя (непосредственный характер). Эффективность реализации искомого права как в общерегулятивном смысле, так и в непосредственном напрямую зависит от качественного состояния и функционирования механизма его реализации.

Второй параграф «Понятие и содержание административно-правового механизма реализации права граждан на обращение в государственные органы исполнительной власти Российской Федерации» несет концептуальную нагрузку для всего дальнейшего исследования. Определению сущности административно-правового механизма реализации права граждан на обращение в органы государственной исполнительной власти РФ предшествует анализ категориально-понятийного аппарата, образующего его конструкцию.

Установлено, что с правовой точки зрения механизм представляет собой нормативно установленную совокупность методов, приемов, форм и способов воздействия на правоотношения, посредством использования и применения которых возможно достижение оптимальной организации какой-либо правовой системы и ее эффективного функционирования, что в конечном итоге позволяет обеспечить получение желаемого результата, в частности, при реализации субъективных прав. Анализ имеющихся научных подходов позволил сделать вывод, что «правовой механизм» в подавляющем большинстве случаев употребляют в значении «механизм правового регулирования», под которым понимается взятая в единстве система юридических средств, обеспечивающих правовое воздействие на общественные отношения.

Поскольку одной из основных форм осуществления государственного управления является административно-правовая форма, постольку необходимость создания эффективно работающего административно-правового механизма в исследуемой сфере правоотношений обуславливает состоятельность государства с точки зрения его соответствия правовым и демократическим основам своего существования с учетом этимологического правового неравенства, когда исполнительная власть изначально наделена широким спектром властных полномочий.

По результатам проведенного в данной части исследования, в том числе вопроса соотношения понятий «административно-правовой механизм» и «механизм административно-правового регулирования», сделан вывод, что административно-правовой механизм реализации права граждан на обращение представляет собой сложное системное образование, элементами которого являются правовые нормы, юридические факты, административные правовые отношения, правоприменительные акты и акты официального толкования правовых норм, правовую культуру и правовое сознание, правовые принципы, правовые гарантии, метод административно-правового регулирования, административные процедуры.

Обозначенные элементы синтезируются в своей совокупности в дефиницию исследуемого механизма, под которым с учетом общерегулятивного и непосредственного характера понимания самой реализации права граждан на обращение необходимо понимать организованную систему взаимосвязанных и взаимообусловленных правовых средств и элементов, посредством взаимодействия которых осуществляется обеспеченное деятельностью государственных органов эффективное урегулирование правоотношений, связанных с реализацией гражданами их конституционного права на обращение в органы государственной исполнительной власти РФ в целях, с одной стороны, обеспечения упорядочивающего влияния и стабильного развития урегулированных административно-правовыми нормами управленческих отношений в сфере деятельности органов государственной исполнительной власти, а с другой, – воплощения гражданами своих субъективных прав, исполнение обязанностей, представление и защиты своих законных интересов и потребностей. Понимание данного правового механизма как системы позволяет создать условия для выявления и исследования проблем института обращений в его работающем виде, при этом комплексно и с разных сторон, что, в свою очередь, обеспечивает возможность разработки действенных подходов к его совершенствованию и имеет, в этой связи, не только научное, но и практическое значение.

В третьем параграфе «Генезис механизма реализации права граждан на обращение в органы государственной исполнительной

власти и иные органы публичной власти в России» диссертант исследует исторический путь становления и развития механизма реализации права граждан на обращение. Установлено, что в зависимости от восприятия обществом и государством самого права на обращение и механизма его реализации в различные исторические периоды развития России, менялась, соответственно, и форма его воплощения.

Основываясь, в том числе, на теоретических наработках, целесообразным по мнению диссертанта стало выделение в развитии механизма следующих этапов:

1. Этап правовой несформированности института (периодизация: IX–XV вв.; характерные особенности: правовая регламентация права на обращение и механизм его реализации отсутствует). Ввиду отсутствия правового закрепления самого права на обращение представляется возможным говорить лишь о предпосылках становления механизма его реализации на данном пути исторического развития России.

2. Правовой этап (периодизация: XV в. – 1977 г.; характерные особенности: закрепление права на обращение, порядка его подачи и рассмотрения в правовых актах, формирование механизма его реализации). На данном этапе постепенно проявляются и обретают свое нормативное закрепление правовые гарантии, наполняющие механизм реализации права на обращение его обеспечительными свойствами (гарантии бесплатности, обязательности рассмотрения обращений, восприятия обращений как инструмента обжалования незаконных действий должностных лиц и участия общества в управлении государством, установления предельных сроков рассмотрения обращений, их видов и форм), становясь полноценными правовыми средствами, формирующими сам механизм реализации исследуемого права. Правовую оформленность обретают также институты представительства и контроля (в лице Народного Комиссариата Государственного Контроля), происходит разграничение понятий административного и судебного производства по обращениям.

Одним из ключевых и наиболее комплексных нормативных правовых актов, посвященных праву граждан на обращение

на данном этапе его исторического развития, становится Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», впервые задекларировавший необходимость обеспечения государственными органами реализации права граждан на обращение. Исследуемый административно-правовой механизм, таким образом, приобретает ощутимые признаки устойчивого, системного правового явления.

3. Конституционно-правовой этап (периодизация: 1977 г. – настоящее время). Данный этап характеризуется конституционным закреплением права граждан на обращение в Основных законах СССР, РСФСР, а далее и в Конституции РФ, признанием его одним из основных прав человека и гражданина, формированием административно-правового механизма реализации права на обращение в его актуальном виде.

Вторая глава «Реализация права граждан на обращение в органы государственной исполнительной власти Российской Федерации в механизме административно-правового регулирования» состоит из трех параграфов, посвященных исследованию состояния административно-правового механизма реализации права граждан на обращение в органы государственной исполнительной власти РФ в его актуальной правовой действительности в целях выявления основных проблем и разработки предложений по его совершенствованию.

В первом параграфе *«Нормативная основа административно-правового механизма реализации права граждан на обращение в органы государственной исполнительной власти Российской Федерации»* диссертант исследует систему административно-правовых норм, составляющих нормативно-правовую основу функционирования исследуемого механизма, делая вывод, что проблема низкого уровня системной организованности нормативной правовой базы механизма является одной из основных проблем его недостаточной эффективности.

Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (далее также – базовый, универсальный закон, Закон об обращениях), являющийся центральным звеном законодательной основы механизма

и устанавливающий общий, универсальный порядок рассмотрения обращений органами государственной исполнительной власти РФ, содержит ряд юридических неточностей и ошибок, которые, в свою очередь, экстраполируются на региональный уровень и уровень ведомственного правового регулирования, не отличающиеся единством унифицированных подходов в регламентации правовых средств механизма, что, в свою очередь, порождает немалое количество правовых коллизий в области правоприменения. Пробельность закона в вопросах нормативно-правовой регламентации необходимых административных процедур, отдельных актуальных видов и форм обращений обуславливают, в конечном итоге, проблему несоответствия названия закона его содержанию.

Следующий уровень нормативного правового регулирования механизма образован совокупностью федеральных (в том числе конституционных) законов, часть из которых, по мнению диссертанта, необоснованно выводит порядок рассмотрения обращений граждан, установленный базовым законом, принятым для непосредственной реализации ст. 33 Конституции РФ, из сферы своего действия, лишая правоприменителя возможности выстроить единую понятную концептуальную модель правового регулирования исследуемых правоотношений. На основе критического анализа предмета правового регулирования Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» сделан вывод, что запрос информации имеет схожую с обращением правовую природу, схожую объективную реализацию, порядок рассмотрения запросов с определенной долей условности аналогичен общему порядку рассмотрения обращений, в связи с чем предлагается отнести запрос информации к видам обращений, с установлением обуславливающих его специфику специальных процедур его рассмотрения и разрешения в базовом законе.

Ведомственное нормативное правовое регулирование, предметом которого выступает конкретизация и детализация административных процедур реализации права на обращение, является важнейшим звеном исследуемого административно-правового механизма, особенно в условиях несовершенства базового Закона об обращении

ях. В этой связи значительное внимание уделено анализу системы ведомственных подзаконных актов: изучена их правовая природа и сущность, обозначена их безусловная значимость в механизме административно-правового регулирования. Вместе с тем, установлено, что несоответствие базового закона актуальным требованиям и условиям, в которых осуществляется реализация права граждан на обращение, побуждает государственные органы восполнять эти пробелы в рамках своей ведомственной нормотворческой управленческой деятельности, что нередко приводит к выходу ведомственного правового регулирования за установленные ч.1 ст.3 базового закона пределы.

Критический анализ доктринальных, научных подходов и нормативного правового регулирования по вопросу понимания сущности государственных услуг и функций позволил сделать вывод, что рассмотрение обращений граждан является государственной (муниципальной) функцией (в широком смысле понимания государственного управления) государственных органов и органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций, причем функцией основополагающей и крайне важной в силу ее прямого закрепления в Конституции РФ. Таким образом, автор приходит к выводу, что с учетом очевидной хаотичности и разрозненности, обусловленной отсутствием стандартов как в части юридической формы подзаконных актов, так и в части их структуры и содержания, система ведомственного нормативного правового регулирования механизма нуждается в модернизации, целью которой выступает обеспечение единства нормативных правовых актов, их строгая соподчиненность и взаимодействие на основе прочных структурных связей.

Совокупность полученных результатов в части вопроса необходимости разработки и принятия адресатами обращений актов, закрепляющих административные процедуры рассмотрения обращений граждан, позволила говорить, что оптимальной формой правовой реализации таких актов станет административный регламент исполнения государственной (муниципальной) функции по рассмотрению обращений граждан. Опосредовать эту работу должно

придание порядку рассмотрения обращений граждан статуса государственной (муниципальной) функции, с закреплением указанного статуса в первую очередь в базовом Законе об обращениях, и далее во всем массиве нормативных правовых актов соответствующей предметной направленности, а также утверждение Правительством РФ единых правил и стандартов разработки и принятия обозначенных административных регламентов.

Второй параграф «Правовые гарантии реализации права граждан на обращение в органы государственной исполнительной власти в субъектах Российской Федерации» посвящён анализу системы закрепленных в нормативных правовых актах (законах (в том числе конституционных и уставных) и подзаконных актах), – юридических средств и элементов механизма, организующих всю систему органов исполнительной власти субъекта РФ в направлении обеспечения защиты и реализации гражданами их прав, свобод, законных интересов и выполнения возложенных на эти органы корреспондирующих обязанностей.

Установлено, что достаточно ограниченный набор основных правовых средств, гарантирующих и способствующих реализации права на обращение и содержащихся в базовом Законе об обращениях не способен обеспечить эффективное функционирование исследуемого механизма. Анализ всего массива законов субъектов РФ, посвященных вопросам установления и регламентации дополнительных гарантий реализации права на обращение, показал значительное опережение отдельными региональными законами положений федерального законодательства в вопросах обеспечения механизма реализации исследуемого права обозначенными гарантирующими нормами, связанными с: 1) закреплением дополнительных видов, способов и форм обращений; 2) проведением личного приема граждан; 3) сроками рассмотрения обращений; 4) возвратом подлинников документов, приложенных к обращению; 5) реализацией права на получение информации о принятии, регистрации и рассмотрении обращения; 6) осуществлением контроля за соблюдением порядка рассмотрения обращений; 7) нормативным закреплением принципов рассмотрения обращений граждан; 8) установлением ответственности за нарушение законодательства об обращениях

граждан; 9) обеспечением результативности реализации права граждан на обращения; и иными отдельными правовыми гарантиями.

Системный анализ подзаконных актов, принимаемых региональными исполнительными органами государственной власти в различных правовых формах (постановления, распоряжения, указы, приказы, регламенты), не позволяет сделать вывод о наличии единой логики или унифицированных подходов к выбору способов закрепления на ведомственном уровне гарантирующих положений исследуемого механизма в структуре своих нормативных правовых актов, а также предметной направленности данных положений. Ведомственные акты, регулирующие одни и те же вопросы механизма, в том числе административные процедуры или группы процедур, имеют, порой, совершенно различные названия и формы утверждения. В содержательном плане одни акты дублируют положения базового закона и/или соответствующего закона субъекта РФ, другие на фоне отсутствия последнего берут на себя роль акта, регламентирующего особенности порядка рассмотрения обращений граждан в конкретном регионе. Некоторые акты по набору и содержанию правовых средств крайне формальны, другие, напротив, закрепляют детальные процедуры, обеспеченные основными и дополнительными гарантирующими правовыми нормами.

Размытость формулировок ст.3 базового Закона об обращениях, отсутствие легального определения термина «дополнительные гарантии» и диспозитивный характер соответствующего положения об установлении гарантирующих правовых норм приводит к тому, что не все субъекты РФ используют нормотворческий потенциал в сфере исследуемых правоотношений. На фоне отдельных положительных примеров в некоторых регионах в лучшем случае приняты законы, дублирующие положения федерального закона об обращениях, в худшем – региональный законодатель выходит за предоставленные федеральным законом пределы нормативного правового регулирования, в иных регионах вопросам установления правовых гарантий на законодательном уровне не уделено должного внимания. Изменить такое положение дел возможно только путем изменения отношения законодателя к данному вопросу посредством переориентации всей системы нормативного правового регулирования механизма в направлении четкой, понятной и иерархичной модели

правовой регламентации исследуемого административно-правового механизма.

Третий параграф «Пути повышения эффективности механизма реализации права граждан на обращение в органы государственной исполнительной власти Российской Федерации» посвящен исследованию проблем, опосредующих несовершенство механизма и его несоответствие стандартам реализации прав и свобод граждан, а также разработке предложений, направленных на повышение его эффективности и результативности.

Поскольку вопрос эффективности деятельности органов государственной исполнительной власти – краеугольный камень всей системы государственной управленческой деятельности в сфере исполнительной власти, автором отмечается, что отсутствие понятных механизмов получения органами исполнительной власти обратной связи от граждан относительно их удовлетворённости различными процедурами взаимодействия с государством приводят к отрыву самого государства от реальности, ослаблению государственного авторитета и в конечном счете к ухудшению эффективности механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека. Вместе с тем, выявлена негативная тенденция ослабления заинтересованности государства в оценке своей деятельности со стороны общества ввиду исключения соответствующих показателей «Удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в том числе их информационной открытостью» из соответствующих перечней, утвержденных указами Президента РФ, посвящёнными оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.

В целях преодоления имеющихся коллизий в правовом регулировании механизма и решения обозначенной проблемы хаотичности системы его нормативных правовых актов диссертантом предложена модель нормативного правового регулирования исследуемого механизма, построенная по примеру континентальной модели законодательства, характеризующаяся иерархичностью и подчинённостью нижестоящих звеньев вышестоящим, с использованием элементов их структуризации, консолидации и унификации.

Обозначено, что в целях реализации положений, задекларированных ст. 18 Конституции РФ, базовый Закон об обращениях

должен быть существенно доработан, адаптирован к современным реалиям института обращений, развивающегося в условиях становления информационного общества, и снабжен рядом норм прямого действия, в связи с чем предлагается:

1) расширить категориально-понятийный аппарат закона, дополнив его такими понятиями, как: «запрос», «электронное обращение», «организация, осуществляющая публично значимые функции», «дополнительные гарантии реализации права граждан на обращения», а также изложить термины «обращение гражданина» и «должностное лицо» в новой редакции с учетом полученных результатов исследования;

2) закрепить в законе обязанность субъекта РФ принимать законы о дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в субъекте Российской Федерации с учетом специфики правоотношений, связанных с рассмотрением обращений граждан в данном субъекте РФ;

3) дополнить закон положениями, в том числе процедурного характера, устанавливающими особенности подачи электронных обращений, обладающими обуславливающей их самостоятельность определенной спецификой;

4) с учетом того, что эффективность исследуемого механизма может быть достигнута только при условии переосмысления и переоценки актуальных приоритетов в деятельности органов власти, необходимо закрепить в законе нормы-принципы, которые станут фундаментом для формирования нового вектора функционирования исследуемого механизма;

5) существенно расширить блок основных правовых гарантий реализации права граждан на обращение с учетом полученных результатов исследования.

Анализ научных работ и полученных результатов проведенного диссертантом социологического исследования позволил сделать вывод, что проблема низкого качества ответов на обращения может быть устранена посредством установления обязанности обеспечения органами государственной исполнительной власти профессионального развития должностных лиц и разработки в связи с этим соответствующих дополнительных профессиональных

программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки по теме «Работа с обращениями граждан», а также внедрение инструментов адаптации языка ответов на обращения языку обращений.

На основе анализа нормативных правовых актов и эмпирических данных диссертантом делается вывод о том, что с учетом актуальной повестки внутренней политики страны в области цифровизации государственного управления, предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме переориентация всей работы по рассмотрению обращений граждан на ее осуществление на базе Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) коррелируется с общественным запросом и позволит существенно повысить эффективность механизма реализации права граждан на обращение.

Установлено, что слабыми элементами механизма являются институт ответственности должностных лиц за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, не обеспечивающий в условиях его актуальной правовой регламентации баланс интересов участников исследуемых правоотношений, а также институт контроля за соблюдением порядка рассмотрения обращений, что во многом обуславливает наметившуюся тенденцию к ослабеванию значимости самого института обращений в общеправовом механизме реализации и защиты прав и свобод личности. Диссертантом разработаны соответствующие предложения и рекомендации в данной части вопроса.

В заключении подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы общие выводы относительно полученных результатов исследования административно-правового механизма реализации права граждан на обращение в органы государственной исполнительной власти РФ.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ

***Статьи, опубликованные в рецензируемых научных изданиях,
рекомендованных ВАК Министерства науки и высшего
образования РФ для опубликования основных научных
результатов диссертационных исследований:***

1. Калашников, С.В. Административно-правовой механизм реализации права граждан на обращения в органы государственной власти в Уральском федеральном округе: особенности правового регулирования / С.В. Калашников // Административное и муниципальное право. 2021. №3. С. 32-46 (1,73 п.л.).
2. Калашников, С.В. Административная ответственность должностных лиц как средство обеспечения прав и свобод граждан в механизме реализации их права на обращения / С.В. Калашников // Закон и право. 2022. №4. С. 35-41. (0,69 п.л.).
3. Калашников, С.В. О роли подзаконных актов в административно-правовом механизме реализации права граждан на обращения в органы государственной власти / С.В. Калашников // Проблемы в российском законодательстве. 2022. №2. С. 45-52 (0,92 п.л.).
4. Севрюгин, В.Е., Калашников, С.В. Актуальные проблемы реализации публичных прав граждан на обращение в период проведения специальной военной операции / С. В. Калашников, В. Е. Севрюгин // Сибирское юридическое обозрение. 2024. Т. 21, № 4. С. 517-532 (1,85 п.л.).

Статьи, опубликованные в иных юридических изданиях:

1. Калашников, С.В. Особенности механизма административно-правового регулирования отношений, связанных с реализацией права граждан на обращения в органы государственной власти в Уральском федеральном округе / С.В. Калашников // Вопросы продуктивного взаимодействия в процессе обмена знаниями: Сборник научных трудов. Казань: ООО «СитИвент». 2021. С. 12-17 (0,69 п.л.).

2. *Калашников, С.В.* Контрольно-надзорные функции государства в механизме реализации права граждан на обращение в органы государственной власти / С.В. Калашников, В.Е. Севрюгин // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции, Нижний Новгород, 01 июля 2021 года. Нижний Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского. 2021. С. 403-412 (1,16 п.л.).

3. *Калашников, С.В.* Актуальные проблемы государственного контроля и надзора в механизме реализации права граждан на обращение в органы государственной власти РФ / С.В. Калашников, В.Е. Севрюгин // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы VII Всероссийской научно-практической конференции (посвященной 300-летию основания прокуратуры России), 02-03 июня 2022 года. Нижний Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского. 2022. С. 522-534 (1,5 п.л.).

Подписано в печать 29.04.2025. Тираж 140 экз.
Объем 2,0 уч.-изд. л. Формат 60×84/16. Заказ 85.

ТюмГУ-Press
625003, г. Тюмень, ул. Володарского, 6.
Тел.: (3452) 59-75-34, 59-74-81
E-mail: izdatelstvo@utmn.ru