

DOI: 10.17803/1729-5920.2025.219.2.042-055

С. В. Масленникова

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
г. Москва, Российская Федерация

Обращения граждан в российском законодательстве: традиции и современные вызовы для его совершенствования

Резюме. В статье исследуется опыт правового регулирования обращений граждан в российский дореволюционный и советский периоды. Отмечается преемственность в регулировании института обращений граждан. Анализируется современное законодательство об обращениях с учетом соотношения общего и специального регулирования. Делается вывод о том, что роль Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» как закона общего регулирования предопределена социально-политической природой права на обращение в качестве конституционного права и субъективного права универсального национального характера, реализация которого сопровождает любую сферу деятельности органов власти в их взаимоотношениях с гражданами. Современное развитие коммуникаций в государстве и обществе, усложнение взаимодействия субъектов, внедрение информационных технологий являются вызовами для совершенствования правового регулирования института обращений. На основе историко-правового и формально-юридического методов автор делает вывод о том, что определение ключевых понятий в сфере рассмотрения обращений граждан в электронной форме, ограничение ведомственного нормотворчества, уточнение статуса субъектов, уполномоченных рассматривать обращения граждан, необходимо регулировать прежде всего в базовом Федеральном законе. При регламентации института обращений следует ориентироваться не на концепт оказания государственных услуг, а на традиционную для России идею участия граждан в управлении делами государства. Предлагается также установить положения о недопустимости обременения граждан дополнительными требованиями при подаче обращений, предусмотреть перечень каналов связи и особенности рассмотрения обращений для определенных категорий граждан.

Ключевые слова: обращения граждан; институт обращений; Федеральный закон об обращениях; виды обращений; порядок рассмотрения обращений; заявления; предложения; жалобы; оказание услуг; организации; публичные функции; государственные полномочия; традиции; цифровизация; ИТ; равноправие; принципы

Для цитирования: Масленникова С. В. Обращения граждан в российском законодательстве: традиции и современные вызовы для его совершенствования. *Lex russica*. 2025. Т. 78. № 2. С. 42–55. DOI: 10.17803/1729-5920.2025.219.2.042-055

Citizens' Appeals in Russian Legislation: Traditions and Modern Challenges for its Improvement

Svetlana V. Maslennikova

National Research University «Higher School of Economics»
Moscow, Russian Federation

Abstract. The paper examines the experience of legal regulation of citizens' appeals in the Russian pre-revolutionary and Soviet periods. There is a continuity in the regulation of the institution of citizens' appeals. The paper analyzes modern legislation on appeals, taking into account the correlation between general and special regulation. The author concludes that the role of the Federal Law dated 2 May 2006 No. 59-FZ «On the Procedure

© Масленникова С. В., 2025

for Considering Appeals of Citizens of the Russian Federation» as a law of general regulation is predetermined by the socio-political nature of the right to appeal as a constitutional right and the right of a universal national nature, the implementation of which accompanies any sphere of activity of the authorities in their relations with citizens. The modern development of communications in the State and society, the complication of interaction between subjects, the introduction of IT technologies are challenges that encourage improvement of the legal regulation of the institution of appeals. On the basis of historical and legal and formal and legal methods, the author concludes that the definition of key concepts in the field of consideration of citizens' appeals in electronic form, restriction of departmental rule-making, clarification of the status of subjects authorized to consider citizens' appeals should be regulated primarily by means of a relevant federal law. When regulating the institution of appeals, one should focus not on the concept of providing public services, but on the idea of the participation of citizens in the management of state affairs traditional for Russia. It is also proposed to establish provisions on the inadmissibility of burdening citizens with additional requirements when submitting appeals, to provide for a list of communication channels and features of consideration of appeals for certain categories of citizens.

Keywords: citizens' appeals; institute of appeals; appeals law; types of requests; procedure for consideration of appeals; statements; proposals; complaints; provision of services; organizations; public functions; state powers; traditions; digitalization; IT technologies; equality; principles

Cite as: Maslennikova SV. Citizens' Appeals in Russian Legislation: Traditions and Modern Challenges for its Improvement. *Lex russica*. 2025;78(2):42-55. (In Russ.). DOI: 10.17803/1729-5920.2025.219.2.042-055

Институт обращений граждан в дореволюционный и советский периоды в России¹

Одним из первых видов обращений, установленных в законодательстве, является сообщение о нарушениях в государстве Российском. Согласно Указу Петра I о незамедлительном рассмотрении Сенатом фискальских доносов 1713 г., если к определенному сроку не будет разрешения дел и наказания виновных, «которые для своих польз интересы государственные портят», то самих уполномоченных чиновников привлекут к ответственности как преступников². Другим регулируемым видом обращения можно считать прошения и челобитные, так называемые просьбы. Как отмечают специалисты по истории права, Павел I приказал повесить ящик на одной из боковых стен Зимнего дворца (под окнами своего кабинета). Ключ от ящика, в который могли опускать письма как первый сановник, так и последний простолюдин, прося царской защиты или милости, находился лично у императора³. Согласно Грамоте на права и выгоды городам

Российской империи 1785 г., принятой при Екатерине II, городским обывателям разрешалось собираться с санкции генерал-губернатора (или губернатора), который только и мог позволить населению высказываться, а сам «выслушивал предложения всякие три года в зимнее время»⁴.

Позднее в ст. 705 Свода уставов о службе гражданской 1896 г. были закреплены принципы осуществления чиновниками их деятельности, в том числе при рассмотрении обращений подданных. «Общие качества каждого лица, состоящего в гражданской службе, и общие обязанности, которые должны быть всегда зеркалом всех его поступков, суть: 1) здравый рассудок, 2) добрая воля в отправлении порученного, 3) человеколюбие, 4) верность к службе Его Императорского Величества, 5) усердие к общему добру, 6) радение о должности, 7) честность, бескорыстие и воздержание от взятка, 8) правый и равный суд всякому состоянию, 9) покровительство невинному и скорбящему»⁵.

Таким образом, в дореволюционной России сформировались *традиции: регулирова-*

¹ В данной научной работе использованы результаты проекта «Правовые механизмы преодоления неравенства», выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2024 г., а также материалы СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Глушко Е. К. Публичная служба. Документы. М.: ТЕИС, 2010. С. 43.

³ См.: Волкова Е. В. Российское законодательство в период правления Павла I и его влияние на состояние правопорядка в стране // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2010. № 1–2. С. 394.

⁴ См.: Глушко Е. К. Указ. соч. С. 106–107.

⁵ Цит. по: Глушко Е. К. Указ. соч. С. 235.

ния разного рода обращений в зависимости от их предмета, направления обращений как по каналам связи, так и на личном приеме, установления общих требований к работе служащих, в том числе в их взаимоотношениях с населением.

Петиции и апелляции в адрес российской власти до конституционного регулирования права на обращение можно рассматривать в объеме возможностей, заложенных в содержании таких свобод, как свобода слова, собраний и союзов. В дореволюционный период эти свободы были провозглашены в Манифесте от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка», в актах Временного правительства⁶, а впоследствии закреплены в п. 14, 15, 16 Конституции РСФСР 1918 г.⁷ Вместе с тем надо понимать, что свободы слова, собраний и союзов являются самостоятельными, со специфическим и самодостаточным содержанием, и не могут расцениваться как замена или основа конституционного права на обращение граждан в современном понимании.

Право на обращение граждан в органы публичной власти как конституционное субъективное право впервые было закреплено в Конституции РСФСР 1978 г. Согласно ее статьям 46–47 граждане имеют право участвовать в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения, вносить в государственные органы и общественные организации предложения по улучшению их деятельности, критиковать недостатки в работе. Должностные лица обязаны в установленные сроки рассматривать предложения и заявления граждан, давать на них ответы и принимать необходимые меры (ст. 10, 21, 24, 27 Конституции РСФСР 1978 г.). Кроме того, в советский период действовал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (с изм. и доп.)⁸.

Причины выделения права на обращение объективны и закономерны. К концу 1970-х гг. завершилось расширение социальной базы власти и сформировались достаточно развитые формы народного суверенитета: от принадлежности власти всему рабочему населению, объединенному в городских и сельских Советах (п. 10 Конституции РСФСР 1918 г.) до принадлежности власти многонациональному народу, который осуществляет ее через Советы народных депутатов (ст. 2 Конституции РСФСР 1978 г.). Как отмечалось в советской юридической литературе, служение народу, удовлетворение нужд, чаяний и интересов граждан осуществляются прежде всего посредством обращений в органы власти, всенародных обсуждений, наказов избирателей, их регулярных встреч с депутатами⁹.

Следует также отметить, что в конституциях ряда зарубежных государств право на обращение граждан не устанавливается в качестве самостоятельного субъективного права. Его содержание является частью иных конституционных прав и свобод личности либо интерпретируется через их содержание. Например, возможности обжалования и безотлагательного публичного разбирательства дел в Конституции США¹⁰, права на информацию, участие в работе администрации и заявление претензий по поводу оказания услуг, а также право на судебное разбирательство в Конституции Бразилии¹¹.

Таким образом, *конституционное закрепление права на обращение — это следствие процесса расширения объема и содержания возможностей граждан в социалистическом государстве.*

Согласно ст. 33 Конституции РФ 1993 г. граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Содержание и порядок реализации субъективного конституцион-

⁶ См.: Конституционное право России : учебник / отв. ред. В. А. Виноградов, С. В. Масленникова, В. Д. Мазаев. М. : Эксмо, 2022. С. 126–128.

⁷ СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 17. Ст. 144.

⁹ См.: Коток В. Ф. Наказы избирателей в социалистическом государстве. Императивный мандат. М., 1967 ; Безуглов А. А. Советский депутат. Государственно-паровой статус. М., 1971 ; Зиновьев А. В. Статус народного депутата в СССР. Л., 1987.

¹⁰ Конституции государств Америки : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. М. : ИЗИСП при Правительстве РФ, 2006. Т. 1 : Северная и Центральная Америка. С. 802–803.

¹¹ Конституции государств Америки : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. М. : ИЗИСП при Правительстве РФ, 2006. Т. 3 : Южная Америка. С. 113–302.

ного права развиваются в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон об обращениях)¹². К настоящему моменту институт обращений как совокупность норм, регулирующих однородные общественные отношения, сформировался в следующем составе: конституционное право граждан на обращение и гарантии его реализации; порядок подачи и рассмотрения обращений граждан; регламенты межведомственного взаимодействия органов власти в этой сфере; регулирование полномочий соответствующих органов, их должностных лиц по работе с обращениями граждан, а также ответственности лиц за нарушение порядка подачи и рассмотрения обращений, за причинение вреда заявителям; процедура обжалования действий (бездействия) органов по рассмотрению заявлений, предложений и жалоб и установление особенностей рассмотрения обращений по определенным предметам.

Традиции и принципы подачи и рассмотрения обращений граждан Российской Федерации

В действующей Конституции РФ сохраняется социально-политическое предназначение права на обращение, сформировавшееся в советское время. Целевая направленность рассматриваемого конституционного права на демократическое развитие государства и общества следует из закрепления его в одном ряду с принципом народного суверенитета (ст. 3), правом граждан участвовать в управлении делами государства (ст. 32) и иными правами и свободами личности. В Федеральном законе об обращениях нашли отражение правила подачи и рассмотрения обращений, которые были установлены еще в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 № 2534-VII: исключение анонимных обращений из порядка рассмотрения (п. 1 Указа); допустимость судебного обжалования в случаях, предусмотренных законом (п. 3 Указа); обязанность органов власти перенаправлять

обращения по подведомственности, а также запрет направления тем органам, действия которых обжалуются (п. 4, 5 Указа); обязательное проведение личного приема (п. 6 Указа); анализ и обобщение поступивших обращений (п. 7, 13, 14 Указа); установление месячного срока для рассмотрения обращений с возможностью его продления при определенных обстоятельствах (п. 9 Указа); ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений, а также недопустимость преследования граждан за критику (п. 15, 16, 17 Указа). Сохранение названных правил рассмотрения обращения в действующем Федеральном законе об обращениях также свидетельствует о преемственности регулирования и поддержании определенных традиций.

Как уже отмечалось, в дореволюционной России были установлены принципы деятельности служащих. Такого рода принципы являются руководящими идеями и установками, определяющими содержание, смысл, значение правового регулирования и правоприменения в той или иной сфере общественных отношений¹³. Этими принципами в своей деятельности руководствуются субъекты соответствующих отношений. При этом законодатель и правоприменитель получают ориентиры для разрешения коллизий и споров на практике.

В настоящее время принципы осуществления некоторых видов деятельности предусмотрены в целом ряде законов, например, принципы ведения государственных реестров — в ст. 4 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»¹⁴; принципы контрактной системы в сфере закупок — в ст. 6–12 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹⁵.

В статье 4 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об организации предоставления государствен-

¹² Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

¹³ См.: Воеводин Л. Д. Конституционно-правовой статус личности в России. М.: Издательство МГУ, Инфра-М, Норма, 1997. С. 32.

¹⁴ СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3431.

¹⁵ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 25.12.2023.

ных и муниципальных услуг»¹⁶ закреплены принципы предоставления государственных и муниципальных услуг. К таким принципам относятся правомерность предоставления услуг, заявительный порядок обращения за услугами, правомерность взимания государственной пошлины за предоставление услуг, открытость деятельности органов и организаций, предоставляющих услуги, доступность обращения за предоставлением услуг, возможность обращения за получением государственных услуг в электронной форме. Принципы государственного и муниципального контроля установлены в ст. 7–14 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹⁷.

Между тем в Федеральном законе об обращениях не предусмотрены принципы рассмотрения обращений граждан.

Действительно, при предоставлении государственных услуг и осуществлении органами власти контрольных мероприятий также подаются и рассматриваются обращения заинтересованных лиц. Распространяются ли закрепленные принципы предоставления услуг и осуществления контроля на порядок рассмотрения обращений в этой сфере? Скорее да, чем нет. Достаточны ли перечень и объем указанных принципов для рассмотрения обращений? Скорее нет, чем да. Принципы предоставления государственных услуг и осуществления органами власти контроля представляют собой руководящие идеи и установки, содержание и смысл которых сопровождают деятельность органов власти в соответствующей сфере саму по себе, но прямо не касается порядка рассмотрения обращений граждан.

С точки зрения теории права «если законодатель в пределах общего правила установил особое регулирование для специального круга отношений... то более конкретная норма, обладающая такой же юридической силой, имеет приоритет при решении соответствующих дел»¹⁸. Федеральный закон об обращениях является актом общего регулирования, а другие упомянутые федеральные законы в части

рассмотрения обращений граждан являются актами специального регулирования, которые имеют приоритет перед общим, но в определенной части. *Если при оказании услуг или осуществлении контроля в соответствующих законах не будет найдено необходимых положений о форме обращения, порядке его подачи, особенностях рассмотрения и т.д., то правоприменителю надлежит обратиться к Федеральному закону общего регулирования.* При этом органы и организации, оказывающие услуги, и органы, осуществляющие контроль, обязаны рассматривать обращения граждан в порядке, определенном Федеральным законом об обращениях, в случаях, если граждане направляют в соответствующие органы заявления, предложения и жалобы, не связанные с предметом оказания услуг или осуществлением контроля. Например, граждане запрашивают у соответствующих органов какую-либо информацию. Приоритет в порядке рассмотрения таких обращений отдается Федеральному закону об обращениях.

По мнению С. В. Нарутто, с которым можно согласиться, принципы рассмотрения обращений граждан выводятся из Конституции РФ, Федерального закона об обращениях, научной и учебной литературы. Такими принципами являются законность и добросовестность действий субъектов отношений, обязательность рассмотрения обращений, объективность и всесторонность рассмотрения, своевременность рассмотрения, равноправие (равный подход к рассмотрению обращений), соблюдение компетентности и подведомственности при рассмотрении обращений, недопустимость нарушения прав и свобод лиц в соответствующих процедурах, бесплатность рассмотрения обращений, информирование и гласность при рассмотрении обращений, ответственность субъектов за свои действия¹⁹.

Можно добавить, что в качестве ориентира для субъектов соответствующих отношений, законодателя и правоприменителя допустимы принципы гражданской службы, установленные в Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «О государствен-

¹⁶ СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

¹⁷ СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

¹⁸ См.: Теория государства и права : учебник для юридических вузов / А. И. Абрамова, С. А. Боголюбов, А. В. Мицкевич [и др.] ; под ред. А. С. Пиголкина. М. : Городец, 2003.

¹⁹ См.: Нарутто С. В. Обращение граждан в органы публичной власти : учебник. М. : Норма, 2021. С. 103.

ной гражданской службе Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.03.2024)²⁰: приоритет прав и свобод человека и гражданина, единство правовых и организационных основ федеральной и региональной гражданской службы, равный доступ к гражданской службе, профессионализм и компетентность гражданских служащих, стабильность гражданской службы, доступность информации о гражданской службе, взаимодействие с общественными объединениями и гражданами, защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность. Однако, являясь руководящими идеями и установками для осуществления полномочий служащего в целом, перечень указанных принципов не охватывает иные необходимые для рассмотрения обращений граждан ориентиры, например недопустимость установления обременительных требований при подаче электронных обращений граждан, о чем будет сказано далее. Представляется, что при регулировании института обращений необходимо отойти от принятого в постсоветский период в качестве ориентира концепта оказания государственных услуг. Как справедливо отмечает Ю. Н. Старилов, идеальные представления о сущности правовой государственности и проводимых в России реформ не всегда и не в полной мере соответствуют традиционным представлениям о правовой государственности²¹. В настоящее время приоритетной идеологией регулирования должно быть традиционное для России право граждан на участие в управлении делами государства.

Обеспечение достаточности и системности законодательства о порядке рассмотрения обращений. Ведомственное нормотворчество

В Указе Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 № 2534-VII содержалась норма о сферах общественных отношений, на которые не распространяется действие Указа. Согласно п. 18 под него не подпадает порядок рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан, установленный уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным законодатель-

ством Союза ССР и союзных республик, Положением о порядке рассмотрения трудовых споров, Положением об открытиях, изобретениях и рационализаторских предложениях, Уставом связи и другим законодательством Союза ССР и союзных республик.

В действующем Федеральном законе об обращениях отсутствует такое предметное перечисление сфер. На практике могут возникать вопросы относительно масштаба действия рассматриваемого Федерального закона. Это актуализирует необходимость юридических интерпретаций достаточности и системности законодательного регулирования института обращений граждан в целом. Кроме того, положения о сфере действия законодательства об оказании услуг, осуществлении контроля и др. не всегда позволяют четко установить, какой из законов (Федеральный закон об обращениях или профильный закон об оказании услуг, осуществлении контроля и др.) является актом общего регулирования, а какой — специального в части рассмотрения обращений граждан соответствующими органами.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона об обращениях его действие распространяется на рассмотрение всех видов обращений во всех сферах общественных отношений в России, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами. Это означает, что:

— во-первых, Федеральный закон об обращениях не действует в части реализации специальных процедур гражданско-правового, уголовно-правового и иного характера. При рассмотрении обращений в сфере оказания услуг, осуществления контроля, закупок для государственных нужд и др. приоритет имеет специальное регулирование, если его достаточно для правоприменения. По специальным процедурам рассматриваются также обращения граждан в налоговых и таможенных органах, в том числе в рамках досудебного разбирательства. При рассмотрении такого рода обращений приоритет отдается Налоговому кодексу РФ, Таможенному кодексу ЕАЭС и другим специальным актам. Федеральный закон об обращениях не распространяется на взаимодействие

²⁰ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

²¹ См.: Старилов Ю. Н. Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сборник избранных научных трудов. Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2010. С. 254.

граждан и прокуратуры в уголовном процессе, на процессуальную работу Следственного комитета РФ, на административное судопроизводство, исполнительное производство и т.д. Как справедливо отмечают Б. В. Россинский и Н. Г. Гончарова, право граждан на жалобу подразделяется на общее право на жалобу, которым обладают все граждане, и на специальное право на жалобу, предоставленное лицам как участникам уголовного и гражданского процесса, производства по делам об административных правонарушениях, трудовых споров. Регулирование индивидуальных и коллективных жалоб осуществляется целым рядом нормативных правовых актов²²;

— во-вторых, существует возможность регулирования порядка обращений другими законами и подзаконными актами с учетом упомянутого Федерального закона об обращениях;

— в-третьих, принятие подзаконных актов допустимо в развитие порядка рассмотрения обращений граждан в части, не урегулированной Федеральным законом об обращениях, другими законами, и в непротиворечии с ними.

Федеральным законом об обращениях устанавливаются виды обращений, классифицируемые по нескольким признакам. По форме подачи и рассмотрения: письменные и устные, электронные и бумажные. По количеству заявителей: индивидуальные и коллективные. В рассматриваемом *Федеральном законе* *заключен широкий смысл «обращений граждан» как обьективированной формы реализации субъективного конституционного права*. Большинство разнообразных форм общения (взаимодействия, взаимоотношений) граждан и органов публичной власти в Российской Федерации могут быть охарактеризованы понятием «обращение», заложенным в п. 1 ст. 4 Федерального закона об обращениях.

По предметному содержанию установлены такие виды обращений, как предложения, заявления и жалобы. При этом термин «заявление», если ориентироваться на п. 3 ст. 4 Федерального закона об обращениях, включает в себе достаточно широкий и многозначительный смысл, поскольку заявление подается в целях реализации конституционных прав и свобод. Вместе с тем в качестве отдельных видов обращений не названы наказ избирателя муниципально-

му кандидату или законодательная инициатива как предложение о совершенствовании правового регулирования; запрос как заявление о предоставлении информации; уведомление о проведении публичного мероприятия как заявление о планируемых митингах, шествиях, демонстрациях и др. Тем не менее действие Федерального закона об обращениях распространяется на данные указы, законодательные инициативы, запросы, уведомления в той части, в которой порядок их рассмотрения не урегулирован специальными актами. При этом все перечисленные разновидности обращений имеют признаки предложений или заявлений. Поэтому нет необходимости в дополнительном выделении каких-либо иных видов обращений. Установленной в Федеральном законе об обращениях «триады» вполне достаточно.

Для обеспечения системности законодательства об обращениях и исключения коллизий между общим и специальным регулированием в *Федеральном законе об обращениях следовало бы указать на его базовый характер* по аналогии со ст. 1 Федерального закона от 12.06.2002 № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изм. и доп.)²³. В частности, установить, что все иные законы, регулирующие вопросы обращений граждан, не могут противоречить Федеральному закону об обращениях. Если противоречие обнаруживается, то применяется Федеральный закон об обращениях. При этом, помимо предложений, заявлений и жалоб, *граждане могут направлять в органы власти и другие обращения, порядок рассмотрения которых подчиняется действующему правовому регулированию, если специальным законом не установлено иное*.

В последние десятилетия законодательное регулирование порядка рассмотрения обращений граждан развивается путем внесения точечных изменений и дополнений в Федеральный закон об обращениях. Например, в 2014 г. были закреплены особенности рассмотрения обращений только по вопросам миграции в формате двух исключений: переадресации обращения гражданина о нарушении миграционного законодательства в течение пяти дней в уполномоченные органы субъекта РФ (ч. 3.1

²² См.: Россинский Б. В., Гончарова Н. Г. Административное право. Практикум : учебно-методическое пособие / отв. ред. Б. В. Россинский. М. : Эксмо, 2006. С. 145–149.

²³ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

ст. 8); рассмотрение высшим должностным лицом субъекта РФ обращения о фактах нарушения миграционного законодательства в течение 20 дней со дня его регистрации (ч. 1.1 ст. 12).

В Федеральном законе об обращениях не установлены руководящие идеи и ориентиры рассмотрения обращений граждан (в виде правил или принципов), в том числе по ограничению ведомственного нормотворчества, недостаточно урегулирован электронный формат обращений, отсутствуют особенности рассмотрения обращений определенных категорий лиц, например военнослужащих, о чем будет также сказано далее. Текущее законодательное регулирование, ориентированное на процедуры в тех или иных сферах общественных отношений, не восполняет и не может в полной мере восполнить недостатки и пробелы Федерального закона об обращениях. Между тем именно этот закон остается актом общего регулирования, содержание которого представляет собой нормативную основу для всех иных законов и подзаконных актов в части рассмотрения обращений граждан. Такая его роль *предопределена социально-политической природой права на обращение как конституционного права и как субъективного права универсального характера, реализация которого сопровождает любую сферу деятельности органов власти в их взаимоотношениях с гражданами*, будь то оказание услуг или осуществление контроля. Исходя из этого, законодателю следовало бы уделить больше внимания наполнению Федерального закона об обращениях базовыми положениями о порядке их рассмотрения во всех сферах общественных отношений.

Порядок рассмотрения обращений граждан на подзаконном уровне регулирования определяется актами Администрации Президента РФ, Генеральной прокуратуры РФ, Федеральной антимонопольной службы, Федеральной налоговой службы, Высшей квалификационной коллегии судей РФ, Государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». К подзаконным актам, регулирующим порядок обращений граждан, относятся также постановление Совета Федерации ФС РФ от 22.02.2006 № 55-СФ «О работе с обращениями граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», Указ Президента РФ от 22.11.2023 № 889 (ред. от 10.12.2024) «Вопросы гражданства Российской Федерации» (вместе с Положением о порядке рассмотрения вопросов граж-

данства Российской Федерации, Положением о порядке принесения Присяги гражданина Российской Федерации), Регламент Правительства РФ (утв. постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 № 260).

Большой массив подзаконных актов о процедурах деятельности органов власти и организаций, уполномоченных рассматривать заявления, предложения и жалобы граждан, составляет административно-правовое регулирование. Административные процедуры включают структуру и порядок взаимодействия соответствующих органов и организаций по приему и рассмотрению обращений, в том числе межведомственное взаимодействие государственных органов, механизм общения органа (организации) с гражданином в период подачи (принятия) обращения и выдачи (получения) итогового решения. К административно-правовому регулированию относятся контроль и мониторинг уполномоченных лиц в связи с рассмотрением обращений граждан, документооборот, обмен информацией, использование электронных средств. Регламенты органов, положения о деятельности органов, о порядке рассмотрения обращений, о делопроизводстве, инструкции о порядке заполнения формуляров — всё это подзаконные акты административно-правового характера.

В настоящее время органами исполнительной власти, иными органами и организациями принято большое количество подзаконных актов по вопросам рассмотрения обращений граждан. Почему органам и организациям при работе с обращениями недостаточно Конституции РФ, Федерального закона об обращениях и иных федеральных законов?

Первая причина собственного нормотворчества ведомств состоит в том, что органы власти и организации имеют структурную, процедурную, организационную и иную специфику деятельности. Такая специфика мотивирует на закрепление особенностей порядка подачи и рассмотрения обращений, уточнение содержательных параметров обращений, характерных для соответствующих процедур. *Второй причиной собственного нормотворчества ведомств по вопросу рассмотрения обращений граждан является необходимость восполнения пробелов Федерального закона об обращениях, прежде всего в связи с развитием информационных технологий (ИТ).*

Потребность у органов и организаций в ведомственном и локальном регулировании

связана с тем, что подача и рассмотрение обращений граждан осуществляются с помощью электронных каналов связи, информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», онлайн-сервисов предоставления государственных услуг, сервисов интернет-приемных. Правовое регулирование цифрового государства, цифровой образовательной среды, электронного оказания услуг населению и др. содержит положения об обеспечении коммуникации общества и государства посредством ИТ и искусственного интеллекта. Такие технологии в сфере рассмотрения обращений граждан развиваются быстрее, чем правовое регулирование успевает оформлять соответствующие цифровые взаимоотношения между гражданами и органами власти. При этом на законодательство возлагаются надежды в отношении урегулирования еще не до конца осознанных коммуникаций: страхование от последствий сбоев, пресечение «вскрытия» информации, хакерских атак, исключение рисков несовместимости программного обеспечения. Если на практике и складывается определенность относительно того, как гарантировать совершение и фиксацию того или иного факта, удостоверение, сохранение передаваемой информации, защиту от сбоев, то не всегда понятно, как юридически оформить соответствующие отношения, подобрать правовые категории и зафиксировать правовую форму.

Определение порядка рассмотрения обращений в электронной форме и уточнение субъектного состава — основные направления совершенствования законодательства

В ведомственных инструкциях по делопроизводству в части формирования запросов граждан в электронном виде устанавливаются рекомендации по заполнению соответствующих форм. В таких подзаконных документах встречаются разные требования к порядку составления обращений граждан и их подачи. Неправоммерные практики со стороны уполномоченных лиц по рассмотрению обращений граждан

пресекаются на уровне судебных решений²⁴. При этом в *Федеральном законе об обращениях не содержится прямого запрета предъявления гражданам обременительных требований или соблюдения дополнительных условий при подаче заявлений, предложений и жалоб*. К таким требованиям или условиям относятся следующие: необходимость дополнительного оборудования (программного обеспечения) для подачи обращения; невозможность ни по одному из каналов связи (электронная почта, интернет-приемная, «Госуслуги», личный прием) приложить документы к обращению в том объеме, который, по мнению гражданина, необходим; отсутствие достаточного объема каналов связи для подачи обращения (например, предусмотрено обращение только через электронную приемную без указания возможности апеллировать через электронную почту); отказ от принятия обращения к рассмотрению в случае, если не прилагаются так называемые второстепенные сведения (которые, в свою очередь, могут быть запрошены органом самостоятельно в порядке межведомственного взаимодействия или отсутствие которых не является препятствием для принятия обращения и решения его по существу).

Например, согласно ст. 3.1 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» публично-правовая компания принимает заявления граждан, участвует в их рассмотрении, разрабатывает, внедряет и обеспечивает информационную поддержку электронных сервисов, необходимых для оказания услуг, а также оказывает услуги посредством этих электронных сервисов. Публично-правовой компанией в сфере государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав является «Роскадастр». Осуществление ряда регистрационных действий с недвижимостью допустимо только в электронной форме. В этих целях необходимо получить через удостоверяющий центр «Роскадастра» квалифицированный сертификат, настроить и установить криптопровайдер и плагин²⁵. На рабочем месте заявителя предварительно должна быть установлена про-

²⁴ См.: Степкин С. П. Проблемы исследования объективности и всесторонности рассмотрения обращений // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 11. С. 34–37.

²⁵ Инструкция о порядке регистрации и получении сертификата в личном кабинете УЦ ППК «Роскадастр»; Инструкция по установке личного сертификата, выпущенного УЦ ППК «Роскадастр»; Перечни корневых сертификатов и списки отозванных сертификатов; Криптопровайдер и плагин браузера // URL: <https://uc.kadastr.ru/supports>.

грамма, совместимая с браузером. С помощью криптопровайдера «КриптоПро CSP» необходимо произвести установку квалифицированного сертификата в контейнер закрытого ключа в хранилище «Личное». Кроме того, необходимо установить цепочку сертификации (набор корневых сертификатов и списки отозванных сертификатов) в соответствующие хранилища операционной системы. И так далее! Не каждый ИТ-специалист способен соблюсти требования ППК «Роскадарстр» к форме и порядку подачи обращения для совершения определенных регистрационных действий с недвижимостью. Простому гражданину это еще сложнее. Притом что техническая поддержка работает ненадлежащим образом, поскольку ее так называемые рекомендации, а фактически отписки, по электронной почте не позволяют всем заинтересованным лицам подать заявление на электронную регистрацию²⁶.

Согласно части 2 ст. 21 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ применение простой электронной подписи обеспечивается отсутствием необходимости использования лицами программных и аппаратных средств, специально предназначенных для получения соответствующих услуг. Такая норма в виде правила или в виде принципа о недопустимости обременения граждан дополнительными требованиями при подаче обращения должна быть закреплена не в специальном законе, а прежде всего в базовом Федеральном законе об обращениях.

Безусловно, нормы о процедурах и сроках рассмотрения обращений граждан должны развиваться в подзаконных актах, поскольку ведомственное регулирование во многом облегчает и ускоряет данную процедуру и прямых коллизий, ухудшающих правовое положение заявителя, как правило, не предусматривает. Тем не менее в условиях неустойчивости в стратегии регулирования в сфере обращений граждан (акцент то на участии в управлении делами государства, то на оказании государственных услуг), можно было бы рекомендовать включить в Федеральный закон об обращениях следующие ограничения:

— *подзаконными актами не могут вводиться иные виды обращений, кроме тех, которые установлены в Федеральном законе об обращениях*, в подзаконных актах следует ориентироваться на сроки и порядок, установленные на уровне закона;

— *подзаконными актами не может ограничиваться возможность обращения граждан только одной формой (одним способом)*, например электронной. Помимо нее должна быть закреплена возможность иных способов подачи и рассмотрения обращений граждан, предусмотренных Федеральным законом об обращениях. Ограничение объема и содержания обращения допустимо только в том случае, если гражданин может подать обращение в полном объеме, который определяет для себя приемлемым, хотя бы посредством одного из вариантов подачи, указанных в ведомственном акте.

В пункте 1 ст. 4, ч. 3 ст. 7, ст. 10, ч. 5.1 ст. 11 Федерального закона об обращениях упоминаются понятия: «форма электронного документа», «электронная почта», «уникальный идентификатор», «адрес личного кабинета на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций)», «информационно-телекоммуникационная сеть “Интернет”», «электронный адрес официального сайта». При этом данные понятия не раскрываются в тексте Федерального закона об обращениях, в то время как содержание некоторых из них требуется пояснить применительно к сфере рассмотрения обращений граждан в целом. В частности, что представляет собой ответ на обращение в форме электронного документа или адрес личного кабинета на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций)? Есть ли требования к электронной почте, на которую направляется ответ органа власти гражданину? Как официально удостоверяется ответ на обращение в форме электронного документа?

В Федеральном законе об обращениях не перечислены каналы связи, по которым могут направляться обращения граждан. Отсутствует регулирование обращений по телефону. Не формулируется статус «интернет-приемной» как собирательного понятия. Не установлено ключевое правило о том, что рассмотрение обращений в письменной форме равнозначно рассмотрению обращений в электронной форме. Ответы на обращения, поданные и рассмотренные в названных формах, порождают одинаковые правовые последствия. Не в текущем законодательстве, а в базовом Федеральном законе об обращениях требуется дать определения ключевых понятий, необходимых для регулирования порядка рассмотрения обращений в электронной форме. Содержательное

²⁶ Из личного опыта автора статьи.

наполнение закона общего характера способствовало бы обеспечению достаточности и системности законодательства в соответствующей сфере общественных отношений, предоставило бы ориентиры для специального регулирования и ведомственного нормотворчества.

Действие Федерального закона об обращениях не распространяется на обращения граждан в коммерческие и некоммерческие организации, если только они не призваны к осуществлению государственных и (или) муниципальных полномочий (публично значимых функций). Несмотря на то что понимание статуса организаций, осуществляющих государственные полномочия, есть в доктрине (Ю. Тихомиров²⁷, А. Ф. Васильева²⁸, Э. В. Талапина²⁹, Р. Хасянов³⁰, В. Низов³¹, И. Сушильников³²), а также в ряде постановлений Конституционного Суда РФ³³ и Верховного Суда РФ³⁴ (о саморегулируемых организациях, о нотариусах и др.), в правовом регулировании не нашли четкого и однозначного закрепления критерии и характеристики организаций, осуществляющих государственные полномочия. В части 4 ст. 1 Федерального закона об обращениях установлено, что он распространяется на рассмотрение обращений государственными органами, органами местного самоуправления, а также государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями, осущест-

вляющими публично значимые функции, и их должностными лицами. Однако на федеральном уровне, например, прямо не установлено, что коммерческие банки, которые участвуют в реализации государственных ипотечных программ, а также в государственных программах автокредитования на условиях софинансирования, *обязаны рассматривать обращения граждан по соответствующим вопросам на основании Федерального закона об обращениях*. Представляется, что такую норму надо было бы закрепить в отношении *всех организаций, распоряжающихся бюджетными средствами при взаимодействии с гражданами*.

Право на обращение в административном праве — это также один из основных институтов, характеризующих именно административно-правовой статус гражданина. Порядок рассмотрения обращений граждан представляет собой отдельную внесудебную административную процедуру, что может снимать многие спорные вопросы. Как справедливо отмечали в свое время специалисты по административному праву, провозглашение права на обращение в Конституции РФ не является основанием для вывода о том, что нельзя в законе закрепить право граждан обращаться и к администрациям государственных предприятий, учреждений, в общественные организации, к руководителям коммерческих структур³⁵. Поскольку в настоя-

²⁷ Тихомиров Ю. А. Централизация и децентрализация: динамика соотношения // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 105.

²⁸ Васильева А. Ф. Осуществление субъектами частного права государственно-властных полномочий // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2011. № 3. С. 81–88.

²⁹ Талапина Э. В. Публичное право и экономика : курс лекций. М. : Волтерс Клувер, 2011. С. 241–277.

³⁰ Хасянов Р. З. Передача государственных полномочий негосударственным организациям: проблемы понятийного аппарата и пути их решения // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2020. № 1 (40). С. 52–65.

³¹ Низов В. А. Конституционно-правовые основы публичной собственности в контексте создания юридических лиц публичного права // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 5. С. 134.

³² Сушильников И. С. Саморегулирование и сорегулирование как формы партнерства предпринимателей и органов власти в сфере охраны здоровья // Военно-медицинский журнал. 2021. Т. 342. № 8. С. 68.

³³ См.: постановления Конституционного Суда РФ от 28.04.1992 № 4-П «По делу о проверке конституционности постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 февраля 1992 года № 2275-1 “О Всероссийском агентстве по авторским правам”»; от 19.05.1998 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате»; от 19.12.2005 № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)” в связи с жалобой гражданина А. Г. Меженцева».

³⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации».

³⁵ См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник для вузов. М. : Норма, 2004. С. 161.

щее время содержание всего массива законодательства об обращениях в полной мере не сдерживается традициями регулирования в рассматриваемой сфере, не помешало бы решение как общих, так и частных вопросов в базовом Федеральном законе. Так, в связи с недостаточностью правового регулирования статуса организации, которая подлежит признанию в качестве организации, осуществляющей возложенные на нее государственные и муниципальные полномочия (в частности, отсутствие четких правовых критериев ее идентификации), можно было бы также распространить в «мягкой форме» порядок рассмотрения обращений, установленный в Федеральном законе об обращениях, на соответствующие отношения граждан и организаций. В Федеральном законе об обращениях следовало бы предусмотреть, что *обращения граждан в коммерческие и некоммерческие организации могут рассматриваться в порядке, установленном в Федеральном законе об обращениях, если такой порядок допускается корпоративными (локальными) актами организации*. Исключением являются обращения в коммерческие и некоммерческие организации, для которых предусмотрен специальный порядок рассмотрения, например обращения по социально-правовым вопросам в соответствии с Трудовым кодексом РФ.

Кроме того, необходимо уточнить понятие должностного лица, которое упомянуто в Федеральном законе об обращениях в качестве субъекта, уполномоченного рассматривать обращения граждан. В пункте 5 ст. 4 Федерального закона об обращениях дается определение должностного лица как лица, осуществляющего функции представителя власти либо выполняющего организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления. Такое понимание не в полной мере подходит к сотрудникам организаций, осуществляющих публично значимые функции. Как нормативно определить уполномоченное лицо, в функции которого входит рассмотрение обращений граждан в соответствующей организации? Представляется, что в Федеральный закон можно было бы добавить норму о том, что в таких организациях обращения граждан по процедуре, установленной в указанном Законе, рассматриваются уполномоченными лицами (сотрудниками). Такое уточнение соответствует

судебной практике по вопросам обжалования порядка рассмотрения обращений граждан. В частности, есть решения судов о том, что право гражданина на обращение не является нарушенным, если ответ ему подписывает не руководитель органа, в который было направлено обращение (и не то лицо, которое было указано в качестве адресата в обращении), а другой компетентный сотрудник. Суды, ориентируясь на принципы компетентности и подведомственности при рассмотрении обращений, встают на сторону органов власти, защищая их от граждан, требующих ответа именно от определенного должностного лица³⁶.

В пункте 10 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 № 2534-VII устанавливались особенности рассмотрения заявлений и жалоб военнослужащих и членов их семей в условиях предоставления этим категориям граждан благоприятного режима. В статье 12 действующего Федерального закона об обращениях (вместо исключений только для обращений в сфере миграции) также *можно закрепить норму общего характера, предусматривающую возможность сокращения сроков рассмотрения обращений в тех или иных сферах общественных отношений или применительно к обращениям определенных категорий граждан*.

Таким образом, роль Федерального закона об обращениях как закона общего регулирования предопределена социально-политической природой права на обращение как конституционного права и как субъективного права универсального характера, реализация которого сопровождает любую сферу деятельности органов власти в их взаимоотношениях с гражданами. Выделение этого права в Конституции РСФСР 1978 г., наряду с иными конституционными правами и свободами, вызвано расширением социальной базы власти и развитием форм демократии в социалистическом государстве. Можно отметить преемственность традиций рассмотрения обращений граждан, сформировавшихся в дореволюционный и советский периоды развития Российского государства и общества. Вместе с тем современное развитие коммуникаций в государстве и обществе, усложнение взаимодействия субъектов, развитие ИТ являются вызовами для совершенствования правового регулирования института обращений.

³⁶ См.: Нарутто С. В. Указ. соч. С. 107, 119, 120.

Регулирование определенных видов деятельности органов власти как специальное регулирование не может считаться заменой Федерального закона об обращениях. При регулировании института обращений следует ориентировать не на концепт оказания государственных услуг, а на традиционное для России положение об участии граждан в управлении делами государства.

Совершенствование законодательства об обращениях подразумевает прежде всего закрепление в рассматриваемом Федеральном

законе положений: о недопустимости обременения граждан дополнительными требованиями при подаче обращения, об ограничении ведомственного нормотворчества, об уточнении статуса субъектов, уполномоченных рассматривать обращения, и особенностей их рассмотрения в случае поступления от определенных категорий граждан. Требуется установить понятийный ряд в сфере рассмотрения обращений в электронной форме и перечень каналов подачи обращений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник для вузов. М. : Норма, 2004.
- Безуглов А. А. Советский депутат. Государственно-правовой статус. М., 1971.
- Васильева А. Ф. Осуществление субъектами частного права государственно-властных полномочий // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2011. № 3.
- Воеводин Л. Д. Конституционно-правовой статус личности в России. М. : Издательство МГУ, Инфра-М, Норма, 1997.
- Волкова Е. В. Российское законодательство в период правления Павла I и его влияние на состояние правопорядка в стране // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2010. № 1–2.
- Глушко Е. К. Публичная служба. М., 2010.
- Зиновьев А. В. Статус народного депутата в СССР. Л., 1987.
- Конституции государств Америки : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. Т. 1 : Северная и Центральная Америка. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2006.
- Конституции государств Америки : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. Т. 3 : Южная Америка. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2006.
- Конституционное право России : учебник / отв. ред. В. А. Виноградов, С. В. Масленникова, В. Д. Мазаев. М. : Эксмо, 2022.
- Коток В. Ф. Наказы избирателей в социалистическом государстве. Императивный мандат. М., 1967.
- Нарутто С. В. Обращение граждан в органы публичной власти : учебник. М. : Норма, 2021.
- Низов В. А. Конституционно-правовые основы публичной собственности в контексте создания юридических лиц публичного права // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 5.
- Россинский Б. В., Гончарова Н. Г. Административное право. Практикум : учебно-методическое пособие / отв. ред. Б. В. Россинский. М. : Эксмо, 2006.
- Старилов Ю. Н. Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сборник избранных научных трудов. Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2010.
- Степкин С. П. Проблемы исследования объективности и всесторонности рассмотрения обращений // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 11. С. 34–37.
- Сушильников И. С. Саморегулирование и сорегулирование как формы партнерства предпринимателей и органов власти в сфере охраны здоровья // Военно-медицинский журнал. 2021. Т. 342. № 8.
- Талапина Э. В. Публичное право и экономика : курс лекций. М. : Волтерс Клувер, 2011.
- Теория государства и права : учебник для юридических вузов / А. И. Абрамова, С. А. Боголюбов, А. В. Мицкевич [и др.] ; под ред. А. С. Пиголкина. М. : Городец, 2003.
- Тихомиров Ю. А. Централизация и децентрализация: динамика соотношения // Журнал российского права. 2007. № 2.
- Хасянов Р. З. Передача государственных полномочий негосударственным организациям: проблемы понятийного аппарата и пути их решения // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2020. № 1 (40).

REFERENCES

- Abramova AI, Bogolyubov SA, Mitskevich AV, et al. Pigolkin AS (ed.). Theory of state and law. Moscow: Gorodets Publ.; 2003. (In Russ.).
- Bakhrakh DN, Rossinsky BV, Starilov YuN. Administrative law: A textbook for universities. Moscow: Norma Publ.; 2004. (In Russ.).
- Bezuglov AA. A Soviet Deputy. State and legal status. Moscow; 1971. (In Russ.).
- Glushko E.K. Public Service. Moscow; 2010. (In Russ.).
- Khabrieva TYa (ed.). Constitutions of the states of America. In 3 vols. Vol. 1: North and Central America. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; 2006. (In Russ.).
- Khabrieva TYa (ed.). Constitutions of the States of America: In 3 vols. Vol. 3: South America. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; 2006. (In Russ.).
- Khasyanov RZ. Transfer of state powers to non-governmental organizations: problems of the conceptual apparatus and ways to solve them. *Bulletin of Voronezh State University. Law*. 2020;1(40).
- Kotok VF. Orders of voters in a socialist state (Imperative mandate). Moscow; 1967. (In Russ.).
- Narutto SV. Appeal of citizens to public authorities. Moscow: Norma Publ.; 2021. (In Russ.).
- Nizov VA. Constitutional and legal foundations of public property in the context of the creation of legal entities of public law. *Comparative Constitutional Review*. 2020;5. (In Russ.).
- Rossinsky BV, Goncharova NG. Administrative law. Workshop: educational and methodological manual. Moscow: Eksmo Publ.; 2006. (In Russ.).
- Starilov YuN. From publications of recent years: memoirs, ideas, opinions, doubts. Collection of Selected Scientific Works. Voronezh: Voronezh State University Publishing House; 2010. (In Russ.).
- Stepkin SP. Problems of studying the objectivity and comprehensiveness of consideration of appeals. *Constitutional and Municipal Law*. 2022;11:34-37. (In Russ.).
- Sushilnikov IS. Self-regulation and co-regulation as a form of partnership between entrepreneurs and authorities in the field of health protection. *Military Medical Journal*. 2021;342(8). (In Russ.).
- Talapina EV. Public law and economics: a course of lectures. Moscow: Wolters Kluwer Publ.; 2011. (In Russ.).
- Tikhomirov YuA. Centralization and decentralization: dynamics of the ratio. *Journal of Russian Law*. 2007;2. (In Russ.).
- Vasilieva AF. Exercise of state powers of authority by subjects of private law. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law*. 2011;3:81-88. (In Russ.).
- Vinogradov VA, Maslennikova SV, Mazaev VD. Constitutional law of Russia. Moscow: Eksmo Publ.; 2022. (In Russ.).
- Voevodin LD. Constitutional and legal status of a person in Russia. Moscow: Publishing House of Moscow State University; Infra-M; Norma Publ.; 1997. (In Russ.).
- Volkova EV. Russian legislation during the reign of Paul I and its impact on the state of law and order in the country. *Izvestiya Tula State University*. 2010;1-2. (In Russ.).
- Zinoviev AV. Status of a people's deputy in the USSR. Leningrad; 1987. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Масленникова Светлана Викторовна, кандидат юридических наук, доцент департамента публичного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» д. 20, Мясницкая ул., г. Москва 101000, Российская Федерация
svasilieva@hse.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Svetlana V. Maslennikova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Public Law, National Research University «Higher School of Economics», Moscow, Russian Federation
svasilieva@hse.ru

Материал поступил в редакцию 15 августа 2024 г.

Статья получена после рецензирования 16 октября 2024 г.

Принята к печати 15 января 2025 г.

Received 15.08.2024.

Revised 16.10.2024.

Accepted 15.01.2025.