

## Реализация конституционного права граждан на обращение: теоретические и правовые проблемы

**Аннотация.** В статье раскрыты некоторые теоретические и правовые проблемы, существующие при реализации конституционного права граждан на обращение. В ходе исследования автором предлагаются дефиниции следующих понятий: «право на обращение», «обращение», «конституционное право на личное обращение», «конституционное право на индивидуальное обращение», «конституционное право на коллективное обращение». Определены их отличительные признаки. Исследованы особенности закрепленных в специализированном Законе терминов «организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций» и «граждане, которые пользуются правом на личный прием в первоочередном порядке». Дана их авторская интерпретация. На основе анализа эмпирического материала, содержащего примеры проведения личного приема в органах публичной власти, предложена классификация видов личного приема. По результатам исследования выявлена необходимость внесения изменений в Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Намечены пути совершенствования специализированного Закона, регулирующего порядок рассмотрения обращений.

**Ключевые слова:** граждане; право на обращение; личное обращение; личный прием в первоочередном порядке; индивидуальное обращение; коллективное обращение; публично значимые функции; обращение; теоретические и правовые проблемы; Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

**Для цитирования:** Шеставин Д. А. Реализация конституционного права граждан на обращение: теоретические и правовые проблемы // Актуальные проблемы российского права. — 2025. — Т. 20. — № 10. — С. 28–38. — DOI: 10.17803/1994-1471.2025.179.10.028-038.

### Implementation of Citizens' Constitutional Right to Petition: Theoretical and Legal Issues

**Denis A. Shestavin**, Postgraduate Student, St. Petersburg Law Institute (Branch), University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, St. Petersburg, Russian Federation  
dschestavin18@yandex.ru

**Abstract.** The article elucidates certain theoretical and legal issues that arise in the implementation of the constitutional right of citizens to petition. Throughout the research, the author presents definitions for the following terms: «right to petition», «petition», «constitutional right to personal appeal», «constitutional right to individual appeal», and «constitutional right to collective appeal». The author determines their distinctive characteristics. Additionally, the paper examines the specific terms established in the specialized law, namely «organizations

© Шеставин Д. А., 2025

\* Шеставин Денис Андреевич, аспирант Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации  
Литейный просп., д. 44, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация, 191014  
dschestavin18@yandex.ru

entrusted with the performance of public significance functions» and «citizens entitled to receive personal reception as a priority». The author provides an interpretation of these terms. Based on an analysis of empirical material that includes examples of personal receptions conducted in public authorities, the author suggests a classification of types of personal reception. The research findings indicate a necessity for amendments to the Federal Law No. 59-FZ of dated 2 May 2006, «On the Procedure for Considering Appeals from Citizens of the Russian Federation». Furthermore, the paper provides for suggestions for enhancing the specialized law governing the process of addressing petitions.

**Keywords:** citizens; right to petition; personal appeal; priority personal reception; individual appeal; collective appeal; publicly significant functions; address; theoretical and legal issues; Federal Law No. 59-FZ dated 2 May 2006, «On the Procedure for Considering Appeals from Citizens of the Russian Federation».

**Cite as:** Shestavin DA. Implementation of Citizens' Constitutional Right to Petition: Theoretical and Legal Issues. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2025;20(10):28-38. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2025.179.10.028-038.

Возможность обратиться в органы государственной власти и местного самоуправления является важным конституционным правом. Обращаясь в органы публичной власти, заявители могут обеспечить реализацию своих иных конституционных прав.

Согласно ст. 33 Конституции РФ «граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления»<sup>1</sup>. Исходя из Основного закона, конституционное право на обращение можно разделить на три вида: а) на личное обращение; б) на индивидуальное обращение; в) на коллективное обращение.

Право на обращение — это конституционно определенная возможность граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц (в лице законных представителей), совершать активные действия лично, индивидуально или коллективно посредством изложения сути вопроса в установленной форме (письменной, электронной или устной) с целью возникновения правоотношений с государственным органом, органом местного самоуправления, государственным и муниципальным учреждением, иными организациями, осуществляющими публично значимые функции, и их должностными лицами в порядке, определенном действующим законом.

Кроме того, в узком смысле обращение является документом, который порождает юридические последствия для обеих сторон правоотношений. У заявителя и адресата возникают права и обязанности, в связи с чем необходимо в ст. 4 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 59-ФЗ) закрепить категорию «обращение», под которой предлагаем понимать соответствующий требованиям закона документ в письменной или электронной форме, содержащий изложение сути вопроса и подлежащий использованию и хранению органами и организациями в установленном законом порядке.

Федеральный закон № 59-ФЗ для возможности обращаться в органы публичной власти не содержит каких-либо возрастных ограничений. Поскольку право на обращение закреплено в Конституции РФ, оно является неотъемлемым и принадлежит каждому с момента рождения. Однако сама возможность реализации конституционного права на обращение зависит от возрастных особенностей заявителя, т.к. возраст осознания потребности в обращении является у каждого индивидуальным.

Законные представители юридического лица наделяются правом на обращение в интересах организации с момента государственной регистрации юридического лица. Возможностью реализовывать указанное конституционное право законные представители обладают до

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

момента ликвидации юридического лица в установленном законом порядке.

Интересен момент возникновения и прекращения правоотношения, связанного с рассмотрением обращения, т.к. в ст. 2 Федерального закона № 59-ФЗ об этом не сказано. Полагаем, что момент возникновения правоотношения обусловлен получением обращения адресатом, когда четко обозначается круг субъектов данных правоотношений. В свою очередь, моментом прекращения правоотношения является получение ответа заявителем. Вместе с тем статьей 12 Федерального закона № 59-ФЗ определен срок рассмотрения обращений, однако срок на фактическое отправление ответа заявителю не оговорен. В связи с этим предлагаем закрепить в ч. 3 ст. 10 Закона положение, согласно которому подписанный ответ направляется заявителю в течение одного рабочего дня (при наличии технических возможностей).

Конституционное право на личное обращение является возможностью заявителя в результате прямой встречи с должностным лицом изложить суть своего вопроса представителю органа публичной власти. Организация личного приема и его периодическое проведение в органах и организациях являются формой коммуникации, через которую государство гарантирует реализацию указанного права. Под личным приемом А. В. Савоськин и В. А. Мещерягина предлагают понимать «проводимое в специально отведенное время и месте по специальной процедуре, сопровождаемое идентификацией заявителя и оформлением карточки личного приема» общение должностного лица органа власти с заявителем<sup>2</sup>. С. П. Степкин указывает, что в настоящее время из-за сложившихся про-

блем в нормативном регулировании личного приема имеется потребность в качественной регламентации данного способа коммуникации на федеральном уровне<sup>3</sup>. Отметим, что для личного приема в органе публичной власти характерны следующие признаки:

- непосредственное присутствие идентифицированного субъекта обращения;
- наличие уполномоченного должностного лица, на которое возложены организация и проведение личного приема;
- факт прямой встречи сторон правоотношений (заявителя и адресата), в ходе которого первым излагается содержание обращения второму;
- заранее установленные время и дата личного приема;
- особая процессуальная форма фиксации сути обращения;
- для стандартного личного приема характерно определенное соответствующими санитарно-эпидемиологическими требованиями законодательства помещение.

Для повышения уровня доверия населения должностным лицам государственных органов и органов местного самоуправления необходимо не только прибегать к стандартным формам проведения личного приема, но и активно внедрять новые способы коммуникации с заявителями.

Интересен положительный пример губернатора Белгородской области, который с учетом оперативной обстановки в регионе неоднократно в ходе рабочих поездок по приграничным населенным пунктам области на регулярной основе встречается с местными жителями. В ходе встреч граждане могут напрямую обратиться к представителю власти, изложить существующие проблемы<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Савоськин А. В., Мещерягина В. А. Видеозапись личного приема: можно ли запретить? // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 8.

<sup>3</sup> Степкин С. П. Пробелы правовой регламентации личного приема граждан // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. 2022. № 3. С. 156.

<sup>4</sup> «Главная проблема — отсутствие электроэнергии»: губернатор Вячеслав Гладков посетил приграничье Белгородского района // URL: <https://www.mk-belgorod.ru/social/2024/06/21/glavnaya-problema-otsutstvie-elektroenergii-gubernator-vyacheslav-gladkov-posetil-prigraniche-belgorodskogo-rayona.html> (дата обращения: 04.04.2025); Вячеслав Гладков встретился с жителями пострадавших домов // URL: <https://gazeta-shebekino.ru/articles/obshestvo/2024-05-22/vyacheslav-gladkov-vstretilsya-s-zhitelyami-postradavshih-domov-387481> (дата обращения: 04.04.2025).

Практика выездных личных приемов распространена и в органах прокуратуры. В связи с объявленной в апреле 2024 г. на территории Оренбургской области чрезвычайной ситуацией федерального значения органами прокуратуры были организованы выездные и мобильные приемные в местах временного и постоянного размещения граждан. Работниками аппарата прокуратуры области проводились приемы граждан в местах подтопления. Приемные ведомства формировались в любых доступных для граждан местах: на площадях, улицах, в непосредственной близости от пострадавших территорий. Также руководителями прокуратуры области проведено 40 выездных личных приемов граждан, в том числе 14 — прокурором области. Принято на личном приеме 1 500 заявителей<sup>5</sup>.

Кроме того, с внедрением информационно-телекоммуникационных технологий проведение личного приема возможно дистанционно. Например, по поручению Президента РФ начальник Управления Президента РФ по общественным проектам провел в Москве личный прием граждан в режиме видео-конференц-связи. С помощью дистанционных технологий к должностному лицу обратилась заявительница из г. Петропавловск-Камчатский Камчатского края. По результатам обращения губернатору края даны поручения по принятию необходимых мер, направленных на газификацию жилых домов в одном из поселков<sup>6</sup>.

С помощью видеосоединения заместителем прокурора Тамбовской области осуществлен

прием инвалида. По результатам проверочных мероприятий дом, где проживает заявитель, оборудован откидным пандусом, установлены дополнительные поручни<sup>7</sup>.

Кроме того, не является редкостью организация межведомственных личных приемов. Например, прокурором Алтайского края совместно с руководителем следственного комитета региона осуществлена встреча с трудовым коллективом акционерного общества в г. Новоалтайске по вопросам соблюдения трудового законодательства. По результатам принятых прокурором мер погашена задолженность по заработной плате в размере 9,3 млн руб.<sup>8</sup> В Самарской области уполномоченный по правам ребенка, региональный куратор специального проекта «Вызов», представители территориальных органов опеки и попечительства, КЦСОН провели совместный прием семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации<sup>9</sup>.

Указанные случаи не являются единичными. Например, в 2024 г. **Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации** и сотрудниками его аппарата проведено 3 724 личных приема, из которых «263 выездных, в том числе 58 в ПВР (пунктах временного размещения. — Д. Ш.), 65 коллективных, 334 проведено совместно с представителями других органов и организаций. ...проведены личные приемы по телефону (телефонные беседы) с более 40 тыс. заявителей...»<sup>10</sup>. Уполномоченному по правам ребенка в Республике Хакасия от общего числа обращений 37 % поступило

<sup>5</sup> Обзор практики организации личного приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации в первом полугодии 2024 г. от 09.09.2024 № 24-03-2024/Иф13909-24.

<sup>6</sup> 12 сентября 2024 г. по поручению Президента РФ начальник Управления Президента РФ по общественным проектам Сергей Новиков провел в Приемной Президента РФ по приему граждан в Москве личный прием граждан в режиме видео-конференц-связи // URL: <http://www.letters.kremlin.ru/news/receptions/by-section/news/by-city/737/42354> (дата обращения: 04.04.2025).

<sup>7</sup> Обзор практики организации личного приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации в первом полугодии 2024 г.

<sup>8</sup> Обзор практики организации личного приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации в первом полугодии 2024 г.

<sup>9</sup> Совместный личный прием граждан // URL: <https://deti.gov.ru/Press-Centr/region-news/15811> (дата обращения: 04.04.2025).

<sup>10</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2024 год // URL: <https://rg.ru/documents/2025/02/26/doklad-2024-god-site-dok.html> (дата обращения: 04.04.2025).

в телефонном режиме, 25,7 % — в ходе личного приема, 18,6 % — в результате выездного приема<sup>11</sup>. В ходе личных приемов в приемной губернатора Амурской области рассмотрено с выездом на место — 4 обращения, коллегиально — 27, совместно с органами местного самоуправления региона — 22, с федеральными органами исполнительной власти области — 2<sup>12</sup>. В Нижегородской области заместителями губернатора проведено 19 личных приемов, 7 выездных приемов, на горячую телефонную линию губернатора и правительства региона поступило 16 280 звонков<sup>13</sup>.

Таким образом, личный прием можно подразделить на следующие виды. По организации проведения: стандартный, выездной и дистанционный. По организационному составу: ведомственный и межведомственный. По первоочередности проведения: обычный и для отдельных категорий граждан. Под конституционным правом на личное обращение предлагаем понимать право на обращение, при реализации которого заявитель в ходе непосредственной или осуществляемой с помощью технических средств встречи с уполномоченным должностным лицом, после процедуры идентификации в заранее определенные день, время и месте (в большинстве случаев) излагает содержание обращения, с последующим

оформлением адресатом карточки личного приема.

Интересно, что частью 7 ст. 13 Федерального закона № 59-ФЗ предусмотрено право на личный прием в первоочередном порядке для отдельных категорий граждан. Вместе с тем проведенное исследование показало, что перечень данной категории граждан является открытым и может быть расширен как законами субъектов Российской Федерации, так и внутриведомственными нормативными актами. Например, Законом Санкт-Петербурга от 11.04.2018 № 177-38 «О дополнительных гарантиях права граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти Санкт-Петербурга и органы местного самоуправления внутригородских муниципальных образований города федерального значения Санкт-Петербурга» право на первоочередной личный прием предоставлено также членам многодетных семей и беременным женщинам<sup>14</sup>. В Законе Нижегородской области от 07.09.2007 № 124-З «О дополнительных гарантиях прав граждан на обращение в Нижегородской области» члены многодетных семей не отнесены к категории граждан, обладающих правом на первоочередной личный прием<sup>15</sup>. В Законе Ростовской области от 18.09.2006 № 540-ЗС «Об обращениях граждан» право на первоочередной личный прием за

<sup>11</sup> Ежегодный доклад Уполномоченного по правам ребенка в Республике Хакасия, 2024 г. // URL: <https://vshakasia.ru/media/2025/03/doklad-polnyj.pdf> (дата обращения: 04.04.2025).

<sup>12</sup> Анализ обращений граждан и организаций, поступивших в Правительство Амурской области и в адрес Губернатора Амурской области за 2024 год // URL: <https://www.amurobl.ru/pages/internet-priemnaya/obzory-obrashcheniy-grazhdan/2024-god-/analiz-obrashcheniy-grazhdan-i-organizatsiy-postupivshikh-v-pravitelstvo-amurskoj-oblasti-i-v-adres-gubernatora-za-2024/> (дата обращения: 04.04.2025).

<sup>13</sup> Мониторинг и анализ результатов рассмотрения обращений граждан и организаций, поступивших в адрес Губернатора и Правительства Нижегородской области в 2024 году // URL: [https://nobl.ru/upload/uf/087/94ii\\_cgix27lhq4hm3qymw6hzbzqsh2d25/Godovaya-\\_2024\\_-\\_poslednyaya.pptx](https://nobl.ru/upload/uf/087/94ii_cgix27lhq4hm3qymw6hzbzqsh2d25/Godovaya-_2024_-_poslednyaya.pptx) (дата обращения: 04.04.2025).

<sup>14</sup> Закон Санкт-Петербурга от 11.04.2018 № 177-38 «О дополнительных гарантиях права граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти Санкт-Петербурга и органы местного самоуправления внутригородских муниципальных образований города федерального значения Санкт-Петербурга» // URL: <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=131220638&backlink=1&&nid=131168327&rdk=6&refoid=131220639> (дата обращения: 04.04.2025).

<sup>15</sup> Закон Нижегородской области от 07.09.2007 № 124-З «О дополнительных гарантиях прав граждан на обращение в Нижегородской области» // URL: <https://gpd.nobl.ru/documents/active/70184/> (дата обращения: 04.04.2025).

вышеуказанными категориями вообще не закреплено<sup>16</sup>.

Полагаем, что отсутствие нормативного раскрытия понятия «граждан, пользующихся правом на личный прием в первоочередном порядке» на уровне федерального законодательства создает предпосылки для регионального нормотворчества, что в отдельных случаях способно привести к нарушению принципа равенства юридических возможностей граждан в разных субъектах Российской Федерации на реализацию конституционного права на личное обращение. В связи с этим считаем необходимым отметить отличительные критерии этой категории граждан, а также предлагаем авторское определение граждан, пользующихся правом на личный прием в первоочередном порядке.

Во-первых, потребность в первоочередном приеме может быть обусловлена занимаемой избранной должностью в случаях представления интересов избирателей. Во-вторых, учитываются документально подтвержденные боевые заслуги, а также заслуги перед обществом и государством (Герои Российской Федерации, Герои Труда Российской Федерации и др.). В-третьих, принимается во внимание документально подтвержденный статус заявителя, который пострадал или мог пострадать в результате какого-либо события (граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, беженцы и др.). В-четвертых, принимаются к сведению здоровье, возраст и иные факторы, которые не позволяют заявителю в полной мере самостоятельно защищать свои права. В-пятых, учитывается наличие у заявителя малолетних детей или детей-инвалидов.

Следовательно, под гражданами, пользующимися правом на личный прием в первооче-

редном порядке, предлагаем понимать тех заявителей, которые в силу занимаемой избранной должности, документально подтвержденных общественно значимых заслуг или статуса пострадавшего от какого-либо события, социально уязвимого статуса, при наличии малолетних детей или детей-инвалидов и иных, установленных нормативно обстоятельств должны быть приняты вне очереди уполномоченным вести личный прием должностным лицом. В связи с указанным предлагаем закрепить в ст. 4 Федерального закона № 59-ФЗ термин и дефиницию понятия граждан, которые пользуются правом на личный прием в первоочередном порядке.

Следующим видом права на обращение является конституционное право на индивидуальное обращение. В словаре С. И. Ожегова под индивидуальным подразумевается единоличный, созданный одним-единственным лицом<sup>17</sup>. В Федеральном законе № 59-ФЗ закреплено определение понятия «обращение гражданина», которое представлено перечислением форм реализации данного конституционного права, в связи с чем в теории различными учеными предпринимаются попытки трактовки данной категории. Так, например, И. Ю. Остапович и А. В. Савоськин предлагают понимать под обращением гражданина гарантированное Основным законом в нормативно установленной форме волеизъявление, выраженное в требовании к органу публичной власти оказания содействия в реализации субъективных прав<sup>18</sup>. И. В. Тимошенко указывает, что конституционное право на обращение — это базовый элемент административно-правового статуса граждан, а также универсальный правовой инструмент, позволяющий реализовывать другие конституционные права и свободы<sup>19</sup>. М. А. Мокшина считает, что через обращения

<sup>16</sup> Закон Ростовской области от 18.09.2006 № 540-ЗС «Об обращениях граждан» // URL: <https://www.donland.ru/documents/2198/> (дата обращения: 04.04.2025).

<sup>17</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка. М. : Рус. яз., 1987. С. 214.

<sup>18</sup> Остапович И. Ю., Савоськин А. В. О понятии конституционно-правовой категории «обращение гражданина» // Вестник Томского государственного университета. 2021. № 462. С. 250.

<sup>19</sup> Тимошенко И. В. Органы и должностные лица прокуратуры как субъекты защиты и субъекты нарушения конституционного права граждан на обращение // Lex russica. 2021. Т. 74. № 4. С. 34.

население может участвовать в управлении социумом<sup>20</sup>.

Следует отметить отличительные признаки права на обращение:

- юридический конструкт, гарантированный Конституцией РФ и иными правовыми источниками, представленный возможностью единолично обратиться в органы и организации, на которые возложена обязанность принять заявление;

- деятельность заявителя в виде изложения своих доводов в письменной, электронной или устной форме с целью реализации указанного конституционного права;

- законодательно утвержденная процедура работы с поступившим заявлением;

- правоотношение, возникающее между субъектом, имеющим право на подачу обращения, и субъектом, который обязан принять обращение. Кроме того, за нарушение обязанностей для обеих сторон предусмотрена ответственность;

- установленной формы документ, в котором фиксируется изложение сути вопроса к органам и организациям.

Таким образом, можно выделить признаки индивидуального обращения: 1) определенный статьей 33 Конституции РФ юридический конструкт, позволяющий единолично реализовывать возможность обращаться; 2) деятельность, направленная на реализацию конституционного права посредством изложения своих доводов в письменной или электронной форме; 3) регламентированная законом процедура реализации; 4) правоотношения между субъектом подачи обращения и адресатом; 5) документированная форма.

Следовательно, конституционное право на индивидуальное обращение представляется гарантированным Конституцией РФ юридиче-

ским конструктом, позволяющим в ходе активных действий реализовывать возможность субъекта права единолично излагать свои доводы в установленной законом форме, вступая в рамках регламентированной процедуры в правоотношения с адресатом обращения.

Несмотря на то что конституционное право на коллективное обращение является видом права на обращение, его отличительные черты сходны с конституционным правом на индивидуальное обращение. Так, например, С. П. Степкин под коллективным обращением предлагает понимать «одно обращение, подписанное множеством лиц»<sup>21</sup>. Коллективное обращение по вопросам общественного значения — это «специфическая форма выражения общественного мнения», названная С. А. Авакьяном петицией, которой свойственны три фактора. Во-первых, наличие общественно значимой проблемы; во-вторых, определенное число подписей, подлежащих обязательному сбору; в-третьих, обязывающее значение обращения для компетентного органа<sup>22</sup>. В Федеральном законе № 59-ФЗ легальное определение коллективного обращения отсутствует. Отметим, что, несмотря на закрепление данной дефиниции в специализированных законах ряда постсоветских республик, критерии конституционного права на коллективное обращение в полной мере не закреплены. Для коллективного обращения характерны следующие признаки.

Во-первых, определяющим признаком выделения данного права на обращение является количественный состав заявителей, возможность обратиться в органы власти двум и более физическим лицам. Во-вторых, наличие общего интереса представлено необходимостью объединения усилий для достижения конкретной цели через изложение сути вопроса в одной из установленных законом форм. В-третьих, специ-

<sup>20</sup> Мокшина М. А. О некоторых вопросах правового регулирования права граждан Российской Федерации на обращения в органы прокуратуры // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2022. Т. 3. Вып. 3. С. 527.

<sup>21</sup> Степкин С. П. Проблемы правовой регламентации массовых, веерных и коллективных обращений граждан // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 17 (11). С. 24.

<sup>22</sup> Авакьян С. А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики : монография. М. : Юстицинформ, 2022.

альная форма принятия решения о реализации конституционного права на обращение: в результате конференции, собрания, схода, митинга или иного способа. В-четвертых, особая форма фиксации воли заявителей через подпись заявления всеми участниками обращения либо одним ответственным лицом, являющимся представителем группы субъектов конституционного права на обращение.

Таким образом, конституционное право на коллективное обращение представляется гарантированным Конституцией РФ юридическим конструктом, предоставляющим двум и более субъектам права, объединенным общим интересом, принявшим решение о реализации права в специальной форме и зафиксировавшим волеизъявление особым способом, возможность излагать свои доводы в установленной законом форме, вступая в рамках регламентированной процедуры в правоотношения с адресатом обращения.

В настоящее время в законодательстве окончательно не сформирован перечень адресатов обращения, что позволяет правоприменителям индивидуально толковать понятие организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций, относя к таковым, например, регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами<sup>23</sup>; организации, осуществляющие энергосбытовую деятельность<sup>24</sup>. Однако на практике возможна ситуация, при которой суд первой инстанции

причисляет юридическое лицо к адресатам обращения, а суд вышестоящей инстанции отменяет решение суда нижестоящей инстанции<sup>25</sup>.

В связи с этим у исследователей «публично значимые функции» вызывают интерес<sup>26</sup>. Стоит отметить, что в ч. 4 ст. 1 Федерального закона № 59-ФЗ законодателем указаны субъекты, осуществляющие публично значимые функции. В части 1 ст. 2 Закона сказано о праве обращаться в «иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций». Кроме того, в ст. 4 специализированного Закона законодателем данные организации в качестве адресатов обращения не предусматриваются.

И. Ю. Остапович и А. В. Савоськин под организациями, осуществляющими публично значимые функции, понимают созданные публично-правовыми образованиями юридические лица, реализующие функции некоммерческого характера или выполняющие отдельные полномочия органов публичной власти<sup>27</sup>. С. П. Степкин полагает, что реализовывать публично значимые функции могут уполномоченные организации, в компетенцию которых входит решение вопроса обращения, при соблюдении условия отсутствия с заявителями гражданско-правовых отношений<sup>28</sup>. В. А. Винокуров полагает, что к организациям, осуществляющим публично значимые функции, следует относить юридические лица, которые оказывают услуги населению, и организации, которые предоставляют услуги данным юридическим лицам<sup>29</sup>.

<sup>23</sup> Постановление Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 01.03.2023 № 16-513/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> Постановление Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 12.04.2021 № 16-105/2021(16-3239/2020) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>25</sup> Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 05.08.2022 № 16-4494/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>26</sup> См.: *Харинов И. Н.* Государственный контроль за поставщиками публичных услуг в экономической сфере // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 3. С. 71; *Занин Т. В.* Проблемы соотношения положений ст. 5.59 КоАП РФ и понятия «публично значимые функции» // Криминалист. 2017. № 2. С. 78.

<sup>27</sup> *Остапович И. Ю., Савоськин А. В.* Указ. соч. С. 253.

<sup>28</sup> *Степкин С. П.* Пределы применения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российский юридический журнал. 2022. № 1.

<sup>29</sup> *Винокуров В. А.* Отдельные проблемы реализации права граждан Российской Федерации на обращение в организации, осуществляющие публично значимые функции // Вестник ВГУ. Серия «Право». 2024. № 1 (56). С. 9.

В 2012 г. Конституционным Судом РФ была обозначена проблема указанных адресатов обращения<sup>30</sup>, которая в настоящее время законодателем не разрешена в полной мере. Определение и перечень организаций, осуществляющих публично значимые функции, нормативно не закреплены, из-за чего разными судебными инстанциями не всегда единообразно трактуются признаки относимости к данным организациям, что формирует неоднородную судебную практику.

Интересен ряд признаков, выделенных И. Г. Дудко, С. Ю. Колмаковым, позволяющих охарактеризовать организации, наделенные публичными функциями. Исследователи отмечают, что данные организации не входят в единую систему органов публичной власти и не являются государственными или муниципальными образованиями; создаются публично-правовыми образованиями; для осуществления профессиональной деятельности могут финансироваться за счет бюджетных средств; общественные отношения, в которых состоят эти организации с гражданами, носят административно-управленческий характер<sup>31</sup>.

Кроме того, разделяя позицию вышеуказанных авторов, предлагаем учесть дополнительные признаки организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций:

— работа по рассмотрению и разрешению обращений на организации может быть возложена только законодателем федерального уровня. Субъекты Российской Федерации не

вправе наделять полномочиями по работе с обращениями граждан данные организации<sup>32</sup>;

— деятельность организаций направлена на обеспечение жизнедеятельности общества в социально-культурной сфере<sup>33</sup>;

— основная цель деятельности указанных юридических лиц не является извлечением прибыли. Кроме того, полученный доход не распределяется между их участниками;

— обращения рассматриваются организациями, на которые возложено осуществление публично значимых функций, в установленном Федеральным законом № 59-ФЗ порядке в том случае, если порядок их рассмотрения не определен федеральными конституционными законами и иными федеральными законами.

Таким образом, предлагаем закрепить в Федеральном законе № 59-ФЗ категорию «организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций», под которой следует понимать некоммерческие юридические лица, созданные публично-правовым образованием с целью обеспечения жизнедеятельности общества в социально-культурной сфере и не являющиеся элементом единой системы органов публичной власти, финансируемые за счет бюджетных средств и состоящие с гражданами в отношениях административно-управленческого характера, на которые нормативным правовым актом федерального законодателя возложена обязанность по работе с обращениями.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать следующие выводы. Раскрытие понятия права на обращение с учетом его особенностей

<sup>30</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>31</sup> Организация, наделенная публичными полномочиями (функциями) : научно-практический комментарий к Федеральному закону от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» / И. Г. Дудко, С. Ю. Колмаков. М. : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022. С. 19.

<sup>32</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П.

<sup>33</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2017 № 1361-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Литовского Бориса Владимировича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 1 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

и признаков позволяет предпринять попытку прийти к консенсусу в научном сообществе относительно данного термина. Нормативное закрепление в узком смысле понятия обращения как документа, порождающего права и обязанности между заявителем и адресатом, будет способствовать повышению уровня значимости указанного документа.

Дифференциация права на обращение с раскрытием понятий конституционного права на личное обращение, конституционного права на индивидуальное обращение, конституционного права на коллективное обращение способствует развитию теоретических аспектов публично-правовых наук.

Авторская классификация видов личного приема может быть использована **государ-**

**ственными органами и органами местного самоуправления** при организации встреч с населением. Возможности использования и совмещения различных видов коммуникации позволят должностным лицам создать благоприятные условия для качественной реализации конституционного права на личное обращение.

Описание отличительных признаков категорий граждан, пользующихся правом на личный прием в первоочередном порядке, и организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций, а также их раскрытие позволяют исключить произвольное толкование спорных понятий, что будет способствовать формированию единообразной судебной практики.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики : монография. — М. : Юстицинформ, 2022. — 484 с.
2. Винокуров В. А. Отдельные проблемы реализации права граждан Российской Федерации на обращение в организации, осуществляющие публично значимые функции // Вестник ВГУ. Серия «Право». — 2024. — № 1 (56). — С. 6–11.
3. Занин Т. В. Проблемы соотношения положений ст. 5.59 КоАП РФ и понятия «публично значимые функции» // Криминалист. — 2017. — № 2. — С. 77–79.
4. Мокшина М. А. О некоторых вопросах правового регулирования права граждан Российской Федерации на обращения в органы прокуратуры // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». — 2022. — Т. 3. — Вып. 3. — С. 527–533.
5. Организация, наделенная публичными полномочиями (функциями) : научно-практический комментарий к Федеральному закону от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» / И. Г. Дудко, С. Ю. Колмаков. — М. : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022. — 171 с.
6. Остапович И. Ю., Савоськин А. В. О понятии конституционно-правовой категории «обращение гражданина» // Вестник Томского государственного университета. — 2021. — № 462. — С. 248–255.
7. Савоськин А. В., Мещерягина В. А. Видеозапись личного приема: можно ли запретить? // Конституционное и муниципальное право. — 2024. — № 8. — С. 18–21.
8. Степкин С. П. Пределы применения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российский юридический журнал. — 2022. — № 1.
9. Степкин С. П. Пробелы правовой регламентации личного приема граждан // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. — 2022. — № 3. — С. 151–159.
10. Степкин С. П. Проблемы правовой регламентации массовых, веерных и коллективных обращений граждан // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — № 17 (11). — С. 23–30.
11. Тимошенко И. В. Органы и должностные лица прокуратуры как субъекты защиты и субъекты нарушения конституционного права граждан на обращение // Lex russica. — 2021. — Т. 74. — № 4. — С. 33–43.
12. Харинов И. Н. Государственный контроль за поставщиками публичных услуг в экономической сфере // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 3. — С. 71–78.

Материал поступил в редакцию 15 февраля 2025 г.

## REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Avakyan S. A. Predstavitelstvo v konstitutsionnom prave: voprosy teorii i praktiki: monografiya. — M.: Yustitsinform, 2022. — 484 s.
2. Vinokurov V. A. Otdelnye problemy realizatsii prava grazhdan Rossiyskoy Federatsii na obrashchenie v organizatsii, osushchestvlyayushchie publichno znachimye funktsii // Vestnik VGU. Seriya «Pravo». — 2024. — № 1 (56). — S. 6–11.
3. Zanin T. V. Problemy sootnosheniya polozheniy st. 5.59 KoAP RF i ponyatiya «publichno znachimye funktsii» // Kriminalist. — 2017. — № 2. — S. 77–79.
4. Mokshina M. A. O nekotorykh voprosakh pravovogo regulirovaniya prava grazhdan Rossiyskoy Federatsii na obrashcheniya v organy prokuratury // Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya «Ekonomika i pravo». — 2022. — T. 3. — Vyp. 3. — S. 527–533.
5. Organizatsiya, nadelennaya publichnymi polnomochiyami (funktsiyami): nauchno-prakticheskiy kommentariy k Federalnomu zakonu ot 18.03.2020 № 48-FZ «Ob upolnomochennykh po pravam cheloveka v subektakh Rossiyskoy Federatsii» / I. G. Dudko, S. Yu. Kolmakov. — M.: Izdatelskiy tsentr Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA), 2022. — 171 s.
6. Ostapovich I. Yu., Savoskin A. V. O ponyatii konstitutsionno-pravovoy kategorii «obrashchenie grazhdanina» // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2021. — № 462. — S. 248–255.
7. Savoskin A. V., Meshcheryagina V. A. Videozapis lichnogo priema: mozhen li zapretit? // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo. — 2024. — № 8. — S. 18–21.
8. Stepkin S. P. Predely primeneniya Federalnogo zakona «O poryadke rassmotreniya obrashcheniy grazhdan Rossiyskoy Federatsii» // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. — 2022. — № 1.
9. Stepkin S. P. Probely pravovoy reglamentatsii lichnogo priema grazhdan // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta imeni N.I. Lobachevskogo. — 2022. — № 3. — S. 151–159.
10. Stepkin S. P. Problemy pravovoy reglamentatsii massovykh, veernykh i kollektivnykh obrashcheniy grazhdan // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2022. — № 17 (11). — S. 23–30.
11. Timoshenko I. V. Organy i dolzhnostnye litsa prokuratury kak subekty zashchity i subekty narusheniya konstitutsionnogo prava grazhdan na obrashchenie // Lex russica. — 2021. — T. 74. — № 4. — S. 33–43.
12. Kharinov I. N. Gosudarstvennyy kontrol za postavshchikami publichnykh uslug v ekonomicheskoy sfere // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2017. — № 3. — S. 71–78.