

На правах рукописи

СЕРГЕЕВ ЕВГЕНИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ПОВОДУ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН**

12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Белгород – 2010

Диссертация выполнена на кафедре международного права и государственного образования Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Белгородский государственный университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Мархгейм Марина Васильевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Ермаков Владимир Гаврилович
кандидат юридических наук, доцент
Переверзев Евгений Анатольевич

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Ростовский государственный
экономический университет «РИНХ»

Защита состоится 30 апреля 2010 г. в 13.00 часов на заседании совета по защите докторских и кандидатских диссертаций Д 212.015.07 при Белгородском государственном университете по адресу: 308015, г. Белгород, ул. Победы, д. 85.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Белгородского государственного университета по адресу: 308015, г. Белгород, ул. Победы, д. 85.

Автореферат диссертации разослан и размещен на сайте Белгородского государственного университета (www.bsu.edu.ru) 29 марта 2010 г.

**Ученый секретарь
совета Д 212.015.07**

Нифанов А.Н.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Обновленная стратегия конституционного строительства России, гуманитарные вызовы современности, а также характер стоящих перед нашей страной правозащитных задач, требуют объединения усилий всех элементов ее государственного механизма. Подобная консолидация обусловлена конституционной обязанностью российского государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2), поддерживается соответствующими положениями нормативных правовых актов, опосредована диалектикой единства и функционального разделения государственной власти, а также инициируется обращениями граждан в публичные органы.

Обращения граждан, будучи субъективным конституционным правом, формой участия в управлении делами государства, способом защиты нарушенного права, источником информации об их отношении к функционированию публичных структур и степени доверия к ним, сказываются на характере взаимодействия государственных органов. При этом особенности публичного адресата наряду с содержанием обращения влияют на форму последнего. Это находит свое подтверждение как в конституционных положениях, так и разноотраслевых нормах материального и процессуального права.

Взаимодействие государственных органов по поводу обращений граждан в современных условиях приобретает актуальность и в связи с тем, что в этом процессе происходит востребованное для упрочения демократических ценностей согласование интересов личности и государства. Одновременно путем объединения усилий государственных органов возможно достижение более значимого правозащитного эффекта, более всестороннего анализа доведенной до их сведения информации, а также раздвижение границ понимания публичными структурами взаимозначимости в разрешении проблем, изложенных в обращениях.

Актуальность темы поддерживается отсутствием научных разработок, посвященных конституционно-правовым формам взаимодействия государственных органов Российской Федерации по поводу обращений граждан. Исследовательское внимание конституционалистов неоднократно фокуси-

ровалось на содержании субъективного права граждан на обращения, универсальном порядке их рассмотрения, особенностях анализа таковых органами, представляющими различные ветви и уровни государственной власти. Подчеркивая значимость формирования в России конституционного партнерства с учетом всеобщности правозащитных задач функционирования государственных органов, подобная постановка проблемы является новой, представляется продуктивной в научном и практическом планах, требует глубокого осмысления и комплексного анализа, определения путей совершенствования обозначенной деятельности.

Вышеизложенным и был определен выбор темы настоящего диссертационного исследования.

Степень научной разработанности обусловлена значимостью реализации правозащитной функции государственных органов Российской Федерации вообще, а по поводу обращений граждан, в частности, с целью дальнейшего совершенствования конституционного строительства в нашей стране и обретения ею качества правового государства.

Анализ юридической литературы показал, что институту обращения граждан уделялось пристальное научное внимание как в советский период, так и с принятием Конституции Российской Федерации 1993 г. и Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ. Этой проблемой в разных аспектах занимались такие ученые, как А. Н. Алистратов, П. А. Астафичев, А. В. Беляев, Р. Ч. Бондарчук, И. А. Бородин, Н. В. Витрук, Е. Е. Глушко, М. В. Головацкая, В. А. Карташкин, Е. И. Лыскова, М. В. Мархгейм, Л. А. Нудненко, Д. Е. Потяркин, Е. В. Прокопьев, Н. Ю. Хаманева и др.

Общетеоретические и конституционно-правовые вопросы принципов организации, функционирования и взаимодействия государственных органов исследованы в трудах М. В. Баглая, Н. А. Бобровой, Л. М. Карапетяна, И. Ю. Козлихина, О. Е. Кутафина, И. В. Левакина, В. С. Нерсисянца, Л. И. Никоновой, В. Н. Самсонова, Е. В. Самсоновой, М. Д. Сомова, Е. Е. Тонкова, Б. Н. Топорнина, В. А. Черепанова, В. Е. Чиркина и др.

Юридические проблемы и особенности рассмотрения обращений граждан в отдельных государственных органах раскрыты такими учеными, как П. П. Баранов, В. Н. Бутылин, Г. А. Грузнова, О. Н. Доронина,

А. В. Ищенко, М. В. Костенников, В.О. Лучин, В. В. Любогощинский, А. Е. Новикова, Е. М. Переплеснина, А. С. Плетень, В. А. Сафронов, С. В. Рыбак, А. В. Чаптыков, др.

Среди зарубежных авторов, чьи подходы, концепции и доводы повлияли на освещение конституционно-правовых форм взаимодействия государственных органов Российской Федерации по поводу обращений граждан, следует назвать Д. Гомьена, Г. Джонсона, Л. Зваака, Дж. Локка, Д. Харриса.

Вместе с тем большинство работ названных авторов исследовали отдельные аспекты проблем, связанные с конституционным правом граждан на обращение или порядком рассмотрения таковых. Конституционно-правовые формы взаимодействия государственных органов Российской Федерации по поводу обращений граждан ранее не выступали предметом специального конституционно-отраслевого научного исследования.

Объектом диссертационного исследования явились конституционно-значимые отношения, складывающиеся между федеральными государственными органами по поводу обращений в них граждан с учетом обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы личности.

Предмет диссертационного исследования составила совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих формы взаимодействия федеральных государственных органов по поводу обращений граждан с учетом правозащитной обязанности государства.

Цель диссертационной работы состоит в комплексном исследовании и выявлении конституционно-правовых форм взаимодействия государственных органов Российской Федерации по поводу обращений граждан с учетом их генезиса и современных особенностей проявления.

Достижению заявленной цели способствовало решение ряда научных задач, среди которых:

- определение конституционно-правовой природы и принципов взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан;
- исследование развития отечественных конституционно-правовых форм взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан;

- обобщение зарубежного опыта конституционно-правового регулирования форм взаимодействия государственных органов в связи с обращениями граждан;
- характеристика конституционно-правового регулирования, особенностей форм и соответствующих моделей взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан;
- выявление специализации обращений граждан в контексте совершенствования конституционно-правовых форм взаимодействия государственных органов;
- анализ институционализации форм взаимодействия органов государственной власти по поводу обращений граждан;
- выработка научно-практических рекомендаций по повышению эффективности и развития форм взаимодействия государственных органов Российской Федерации по поводу обращений граждан.

Методологическая основа исследования представлена комплексом научных методов, позволяющих достичь теоретических результатов в процессе исследования и сделать соответствующие научные выводы.

Среди них определяющее значение имели диалектический, анализа и синтеза, системно-структурный общенаучные методы.

С помощью формально-юридического метода на основе правил юридической техники и формальной логики детально проанализирован и обобщен обширный правовой материал, а также обосновано авторское представление о формах взаимодействия государственных органов Российской Федерации по поводу обращений граждан.

Использование метода конкретного социально-правового исследования позволило отразить как российский, так и зарубежный конституционно-правовой опыт регулирования форм взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан.

Сравнительно-исторический метод позволил показать не только прошлое и нынешнее состояние российского законодательства, регулирующего формы взаимодействие государственных органов по поводу обращений граждан, но и возможные тенденции развития такового.

Сравнительно-правовой метод исследования стал важным инструментом выявления существующих моделей взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан.

В исследовании темы автор опирался также на метод структурно-функционального анализа, статистические, социологические и другие методы познания. Применялся также лингвистический метод исследования, способствующий анализу изучаемого феномена.

Применение названных методов позволило исследовать заявленные объект и предмет диссертационного исследования в целостности и всесторонности.

Правовую основу диссертационной работы составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы (от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации», от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»), кодексы Российской Федерации (от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ Арбитражный процессуальный, от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ Гражданский процессуальный, от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ Уголовно-исполнительный, от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ Уголовно-процессуальный), федеральные законы (от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней», от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебной-экспертной деятельности в Российской Федерации», от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»), законы (от 17 ян-

варя 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах», от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»), регламенты государственных органов РФ (от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД Государственной Думы, от 30 января 2002 г. № 33-СФ Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, от 1 июня 2004 г. № 260 Правительства Российской Федерации и др.), законодательные акты субъектов Российской Федерации, имеющие отношение к взаимодействию государственных органов по поводу обращений граждан. Привлечены также соответствующие инструктивные документы различных государственных органов.

В диссертации использованы международные правовые акты, связанные с реализацией субъективного права граждан на обращение, в том числе, в международные организации.

Эмпирическая база диссертационной работы охватывает аналитические материалы, касающиеся конституционно-правового регулирования форм взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан (главы государства, палат парламента, федеральных органов исполнительной власти, судебных органов, органов прокуратуры, федерального Уполномоченного по правам человека др.), а также статистические данные, связанные с темой исследования.

Теоретическая основа диссертационной работы сформирована с учетом научных исследований, посвященных проблемам реализации права граждан на обращения, становления конституционных принципов, координирующих деятельность государственных органов в связи обращениями граждан. Кроме того, привлечены общетеоретические и отраслевые правовые разработки, позволившие выявить конституционно-правовые формы взаимодействия государственных органов Российской Федерации по поводу обращений граждан.

Диссертация обобщила в себе научный материал, связанный с исследуемой темой, и позволивший сохранить преемственность развития право-

вой науки. В том числе привлечены концептуальные разработки, обобщения и выводы таких ученых-юристов, как С. С. Алексеев, Д. Н. Бахрах, Г. А. Борисов, Н. С. Бондарь, Л. Д. Воеводин, С. Б. Глушаченко, Л. Ю. Грудцына, А. Е. Козлов, Е. А. Лукашева, Г. В. Мальцев, Е. Д. Проценко, Б. С. Эбзеев и др.

Научная новизна диссертационной работы связана с поставленными целью и задачами исследования и заключается в том, что диссертация представляет собой первую научную работу, комплексно с позиции доктрины и практики конституционного права раскрывающую правовые формы взаимодействия государственных органов Российской Федерации по поводу обращений граждан.

В рамках данного подхода выявлены детерминанты взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан; обосновано понимание такого взаимодействия как особого вида конституционного партнерства; предложена авторская трактовка взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан; выявлены правовые формы данного взаимодействия и осуществлена их классификация; охарактеризованы типичные модели конституционно-правовых форм взаимодействия государственных органов Российской Федерации по поводу обращений граждан; проанализирован феномен специализации обращений граждан; предложены направления совершенствования конституционно-правового регулирования форм взаимодействия государственных органов Российской Федерации по поводу обращений граждан.

На защиту выносятся следующие положения, обладающие элементами научной новизны:

1. Анализ научных и конституционно-правовых источников позволил выявить детерминанты взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан. Таковое:

- обусловлено конституционной обязанностью российского государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина;
- поддерживается гуманитарными приоритетами государственного строительства и демократическими ценностями;

- определено диалектикой единства и функционального разделения государственной власти;
- связано принципами организации и функционирования государственного механизма;
- упорядочено нормативными правовыми актами материального и процессуального свойства;
- опосредовано фактом обращения лица в публичные структуры.

2. Обосновано, что такого рода взаимодействие государственных органов Российской Федерации предстает как особый вид конституционного партнерства, складывающегося по инициативе граждан в процессе реализации ими субъективного права на обращения. При этом лицо по усмотрению выбирает публичного адресата, исходя из своих представлений об эффективности его действий в конкретном случае. Государственные органы, оказавшись адресатами, неизбежно вступают во взаимодействие, но уже с компетентными структурами.

3. Предложена авторская трактовка взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан. Этот конституционно-значимый, способствующий согласованию интересов общества и государства процесс представляет собой обоюдное проявление целесообразной активности публичных структур, вмененно или инициативно в соответствии с установленной процедурой и в юридически значимых формах участвующих в разрешении проблем, изложенных в обращении гражданина.

4. Рассмотрение доктринальных и конституционно-отраслевых источников на предмет выявления правовых форм взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан показало многообразие таковых и позволило предложить критерии для их классификации. Так, различаются:

- по юридической природе конституционные, законодательные и подзаконные формы исследуемого взаимодействия;
- по функциональной обусловленности – внутрифункциональные и межфункциональные;
- по наличию властеотношений – координационные и субординационные;
- по способу фиксирования – письменные и устные.

5. Охарактеризованы пять типичных моделей конституционно-правовых форм взаимодействия государственных органов Российской Федерации по поводу обращений граждан.

Цикличная модель отличается тем, что рассмотрение обращения по существу в конечном итоге реализовывает первичный адресат. Она имеет две разновидности взаимодействия государственных органов:

- первичный адресат – адресат по поручению – первичный адресат;
- первичный адресат – адресат, реагирующий на запросы – первичный адресат.

Векторная модель отличается тем, что рассмотрение обращения по существу реализуется вторичным адресатом:

- первичный адресат – вторичный адресат.

Информативная модель отличается тем, что процесс взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан связан с обменом информацией по схеме:

- первичный адресат – вторичный адресат в порядке информирования.

Ретрансляционная модель отличается самым широким кругом участвующих во взаимодействии по поводу обращений граждан адресатов:

- первичный адресат – адресат содействующий – первичный адресат – адресат устраняющий.

Фокусная модель отличается единственным адресатом, рассматривающим обращение по существу.

Представленные модели, с одной стороны, подчеркивают значимость выбора гражданами адресата своего обращения, с другой, – демонстрируют особенности взаимодействия государственных органов, обусловленные их правовым статусом.

6. Раскрыт феномен специализации обращений граждан, опосредованный конституционно-правовыми формами взаимодействия государственных органов. Показано, что типичные виды обращений – предложение, заявление, жалоба, ходатайство – приобретают характерные наименования и правила оформления в зависимости от адресата.

Установлено, что специализация обращений граждан наиболее свойственна судебной сфере. В частности, здесь сложились апелляция, исковое

заявление, отзыв на иск. В системе Министерства обороны Российской Федерации распространен рапорт, а претензия – в обращениях гражданско-правового характера.

7. Показано, что совершенствованию конституционно-правового регулирования форм взаимодействия государственных органов Российской Федерации по поводу обращений граждан будут способствовать:

- обособление в специализированном законодательном акте в отдельный раздел с аналогичным наименованием норм о порядке взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан;

- внесение в Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также в ведомственные инструкции «О порядке рассмотрения обращений граждан» норм, устанавливающих обоюдные правила взаимодействия для государственных органов по поводу обращений граждан;

- принятие Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и Правительством Российской Федерации специальных инструкций «О порядке рассмотрения обращений граждан» или внесение в Регламенты указанных органов соответствующих норм.

Теоретическая и практическая значимость исследования определена необходимостью совершенствования конституционно-правового регулирования форм взаимодействия государственных органов Российской Федерации по поводу обращений граждан. Основные положения диссертации могут быть использованы в ходе дальнейших научных исследований в сфере конституционного права, в нормотворческой и правоприменительной деятельности в области взаимодействия российских государственных органов по поводу обращений граждан.

Материалы исследования могут быть использованы в учебном процессе в ходе преподавания конституционного права, дисциплин государственно-правовой специализации, связанных с защитой прав человека и функционированием государственного механизма.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования обсуждены и одобрены на заседаниях кафедры междуна-

родного права и государственного управления Белгородского государственного университета.

Основные положения диссертационного исследования были представлены на международной («Вторая Международная научно-практическая конференция «Юридическая наука: проблемы и перспективы развития (региональный аспект)» (Новгород, октябрь 2009 г.)), всероссийской («Право и экономика» (Ростов-на-Дону, 15 декабря 2008 г.)), межрегиональной («Эффективность местного самоуправления: правовые, организационные и финансово-экономические аспекты» (Белгород, 18 мая 2009 г.)) и внутривузовских научно-практических конференциях.

Кроме того, наиболее значимые выводы диссертационного исследования отражены в опубликованных автором 5 научных статьях, общим объемом более 3 п.л.

Структура исследования обусловлена его целью и поставленными задачами, а также логикой развития проблемы. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **Введении** обоснована актуальность темы, охарактеризована степень научной разработанности проблемы, изложены цель и задачи, определены объект и предмет исследования, указаны теоретическая, правовая и эмпирическая основы исследования, дана характеристика его методологической базы, обоснована научная новизна, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, аргументирована теоретическая и практическая значимость работы, приведены данные об апробации полученных результатов научных изысканий, обозначена структура диссертационного исследования.

Глава первая – **«Концепция конституционно-правового взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан»** – включает в себя три параграфа, посвященных раскрытию конституционно-правовой природы и принципов взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан; развитию конституционно-правового регу-

лирования форм взаимодействия государственных органов по данному поводу, а также зарубежному опыту в этой сфере.

В первом параграфе – «Конституционно-правовая природа и принципы взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан» – сделан акцент на том, что стратегия развития нашего государства обусловлена конституционными постулатами гуманитарного и публично-властного характера и имманентно связана с идеей конституционного партнерства. Таковое, помимо прочего, отражает базовые принципы взаимодействия государственных органов Российской Федерации, инициированного обращениями граждан. Поэтому есть основания утверждать, что такое взаимодействие является особым видом конституционного партнерства.

Исходя из анализа доктринальных источников и конституционно-правовых установлений, в том числе аксиологического толка, выявлены детерминанты взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан. Поскольку исследуемый вид конституционного партнерства инициируется гражданином путем реализации своего субъективного права на обращение (ст. 33 Конституции Российской Федерации), он обусловлен конституционной обязанностью российского государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина; поддерживается гуманитарными приоритетами государственного строительства и демократическими ценностями; определен диалектикой единства и функционального разделения государственной власти; связан принципами организации и функционирования государственного механизма с учетом приоритета человека, его прав и свобод.

В силу своей правозащитной значимости взаимодействие государственных органов, инициированное обращениями граждан, упорядочено нормами материального и процессуального права. В их числе федеральные конституционные законы от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» и др., где установлены условия, субъекты, правила и отдельные процедуры взаимодействия публичных адресатов.

Показано, что взаимодействие государственных органов по поводу обращений граждан урегулировано и на уровне процессуальных кодексов. Наиболее систематизировано это осуществлено в разделе III раздела II «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» Гражданского процессуального кодекса, а также раздела III «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений» Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Универсальные правила взаимодействия государственных органов в связи с обращениями граждан установлены Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». При этом не исключается введение специальных правил такого взаимодействия федеральными конституционными и иными федеральными законами, а также адаптация универсальных правил применительно к конкретным публичным структурам. В частности, это показано на примере реализации Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», когда адресатом обращения гражданина являются судебные органы.

Несмотря на то, что заявленным предметом исследования явился федеральный уровень взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан, в диссертации в порядке акцентуации масштабности проблематики и оценки федеральных стандартов проанализирован опыт упорядочения такого взаимодействия субъектами Российской Федерации.

Далее в диссертации осуществлено рассмотрение положений международных договоров универсального и регионального характера в части, касающейся принципов и процедуры взаимодействия публичных структур в процессе реализации субъективного права на обращения. При этом автором отмечено, что по ряду позиций российское законодательство здесь содержит более выигрышные в правозащитном смысле формулировки.

Помимо этого в диссертации конкретизированы позиции, позволившие соотнести взаимодействие государственных органов по поводу обращений граждан с механизмом конституционного партнерства, определенного ч. 3 ст. 5, ст.ст. 10 и 11 и др. Конституции Российской Федерации.

Исходя из указанных учредительных норм, диссертантом обосновано, что взаимодействие государственных структур по поводу обращений граждан обусловлено конституционной обязанностью государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, в связи с чем все публичные органы неотвратимо участвуют в ее реализации. При этом учитывается баланс конституционных принципов самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 10) и единства системы государственной власти в Российской Федерации (ч. 3 ст. 5). Одновременно подчеркнуто, что последовательная опора на конституционные требования о непосредственном действии прав и свобод человека и гражданина, определяющих смысл, содержание и применение законов, а также деятельность органов власти в Российской Федерации (ст. 18) способствует построению наиболее эффективной модели согласованного функционирования и взаимодействия государственных органов, включенных в процесс рассмотрения обращений граждан.

В диссертации выделены и охарактеризованы цели взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан. В числе таких целей правозащитная, обеспечение гражданского мира и согласия, разрешение социальных конфликтов, получение информации о состоянии гражданского общества. Показано, что их реализация связана с выполнением частных и промежуточных, ближайших и второстепенных задач.

Далее на основе анализа научных разработок и правовых источников сделан вывод, что взаимодействие государственных органов по поводу обращений граждан является конституционно-значимым процессом, способствующим согласованию интересов общества и государства. Он представляет собой обоюдное проявление активности публичных структур, которые в силу закона или инициативно в соответствии с установленной процедурой и в юридически значимых формах участвуют в разрешении проблем, изложенных в обращении гражданина.

Обосновано, что такого рода взаимодействие государственных органов Российской Федерации осуществляется на основе ряда принципов. Диссертантом охарактеризованы общие и выведены специальные принципы. В их числе принцип процессуальной определенности (предполагает наличие в

нормативных правовых актах детализированной процедуры взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан), принцип адресности (отражает разрешение обращения граждан по существу только теми органами, за которыми законодательно закреплены соответствующие полномочия), принцип недопустимости передачи обращения в тот орган, решение или действия (бездействие) которого обжалуются.

Второй параграф – «Развитие конституционно-правового регулирования форм взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан в России» – посвящен ретроспективному сравнительно-правовому исследованию влияния эволюции принципов единства и разделения государственной власти в связи с субъективным правом обращения на развитие правового регулирования форм такого взаимодействия.

Показано, что на развитии форм взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан сказывались особенности реализации в России принципов единства и разделения государственной власти на функциональные ветви, а также специфика становления в нашей стране института обращений граждан. Подчеркнуто, что в ранее действовавших советских конституциях (до изменений, последовавших в 1992 г.) даже не использовалось словосочетание «государственная власть».

В ходе диссертационного исследования автором установлено, что появление принципов единства и разделения государственной власти в российском государстве можно связывать с принятием 12 июля 1990 г. Декларации о государственном суверенитете РСФСР. В ней разделение законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти провозглашалось важнейшим принципом функционирования РСФСР в качестве правового государства (ст. 13). Однако реализации данного принципа препятствовала продолжавшая действовать Конституция РСФСР 1978 г., где данный принцип отсутствовал.

Учитывая, что в диссертации рассмотрено взаимодействие государственных органов, инициированное обращениями граждан, проанализирован конституционный опыт становления института обращения граждан. Показано, что право на обращение в органы государственной власти не было зафиксировано в советских конституциях вплоть до Конституции

СССР 1977 г. При этом реализация данного права упорядочивалась на подзаконном уровне. Это, как представляется, во многом сказалось на задержке формирования института обращений в условиях современного конституционного строительства.

Проведенное исследование развития конституционно-правового регулирования форм взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан в России позволило автору резюмировать, что на этот процесс оказали сдерживающее влияние особенности становления субъективного права граждан на обращение, а также проблемы реализации принципов единства и разделения государственной власти в Российской Федерации.

В третьем параграфе – «Зарубежный опыт конституционно-правового регулирования форм взаимодействия государственных органов в связи с обращениями граждан» – выявлена и обобщена практика зарубежного конституционно-правового регулирования данного процесса.

В этой связи и с целью установления типичных особенностей в диссертации проанализированы конституционные акты государств, имеющих различное территориальное устройство. Среди федераций рассмотрен конституционный опыт Австрии, Бельгии, США, Бразилии, среди унитарных государств – Испании, Франции, Румынии.

Содержание рассмотренных основных законов названных зарубежных государств показало, что принцип разделения государственной власти – как одна из исходных основ взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан, упоминается во всех учредительных актах. Однако его содержательные характеристики изложены не в равной мере. Это в потенциале может сказываться на эффективности взаимодействия публичных структур по исследуемому поводу.

Анализ также показал устойчивую тенденцию прямого или косвенного закрепления субъективного права на обращение в органы государственной власти. При этом за редким исключением указываются формы их взаимодействия по поводу таких обращений. Однако фактор усиления компетенционной составляющей потенциальных адресатов обращений варьирует правовые возможности формирования конституционного партнерства.

В большинстве учредительных актов зарубежных государств консти-

туционно-правовые формы взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан отражены применительно к полномочиям судебной власти в государстве, реже – применительно к деятельности прокуратуры (или подобных ей органов). При этом отмечено, что в конституциях некоторых государств особое место в системе форм взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан отводится правозащитным институтам. К примеру, Основной закон Австрии содержит раздел 7 «Народная правозащита», в котором прямо закреплены нормы о формах взаимодействия Коллегии народной правозащиты с органами власти в связи с обращениями граждан. Конституция Румынии включает в свое содержание главу 4 «Адвокат Народа» (современный омбудсмен), где также нашли отражение положения о формах взаимодействия этого должностного лица с государственными органами относительно обращений граждан.

В диссертации показано, что в ряде конституционных актов современных государств содержатся главы (разделы), посвященные деятельности, функциям, полномочиям, взаимодействию органов власти. Таковые содержатся в конституциях Франции (Раздел 5. «Об отношениях между Парламентом и Правительством»), Испании (Раздел 5. «Об отношениях между Правительством и Генеральными кортесами»), Румынии (Глава 4. «Отношения парламента с правительством»). Однако они не связаны с обращениями граждан, что создает основу для публичных дискреций.

Далее в рамках данного параграфа с учетом сопоставимости политических и юридических координат исследованы нормы базовых законов государств-участников СНГ на предмет выявления в них форм взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан.

Автором было установлено, что наиболее удачно отражены основы конституционно-правового взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан в Конституции Республики Казахстан.

В главе второй – **«Современные модели и формы конституционно-правового взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан»**, – состоящей из четырех параграфов, раскрыты проблемы конституционно-правового регулирования и особенности взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан; обозна-

чены критерии специализации обращений граждан как фактора совершенствования форм конституционно-правового взаимодействия государственных органов; охарактеризованы направления институционализации форм взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан.

В первом параграфе – «Конституционно-правовое регулирование и особенности форм взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан» – исследованы формы и выявлены модели взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан.

Основываясь на анализе теоретико-правовых и конституционно-отраслевых источников, автором диссертации выделены правовые формы взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан. Многообразие таких форм позволило предложить критерии и на их основе осуществить классификацию. Обосновано, что формы взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан различаются по юридической природе; по функциональной обусловленности; по наличию властеотношений; по способу фиксирования. В соответствии с этим обозначены конституционные, законодательные и подзаконные формы; внутрифункциональные и межфункциональные формы; координационные и субординационные формы; письменные и устные формы такого взаимодействия.

Далее автором дана характеристика пяти типичных моделей конституционно-правовых форм взаимодействия государственных органов Российской Федерации по поводу обращений граждан.

Цикличная модель отличается тем, что рассмотрение обращения по существу в конечном итоге реализовывает первичный адресат. Она имеет две разновидности взаимодействия государственных органов: первичный адресат – адресат по поручению – первичный адресат; первичный адресат – адресат, реагирующий на запросы – первичный адресат.

Для векторной модели характерно то, что рассмотрение обращения по существу реализовывается вторичным адресатом: первичный адресат – вторичный адресат.

В информативной модели процесс взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан связан с обменом информацией: первичный адресат – вторичный адресат в порядке информирования.

Ретрансляционная модель имеет самый широкий круг участвующих во взаимодействии по поводу обращений граждан адресатов: первичный адресат – адресат содействующий – первичный адресат – адресат устраняющий.

Фокусная модель отличается единственным адресатом, рассматривающим обращение по существу.

Представленные модели, с одной стороны, подчеркивают значимость выбора гражданами адресата своего обращения, с другой, – демонстрируют особенности взаимодействия государственных органов, обусловленные их правовым статусом.

Второй параграф – «Специализация обращений граждан как фактор совершенствования форм конституционно-правового взаимодействия государственных органов» – посвящен определению критериев специализации обращений граждан в целях дальнейшего совершенствования форм конституционно-правового взаимодействия государственных органов.

Анализ соответствующего федерального законодательства дал основания утверждать, что наиболее распространенной и упорядоченной является специализация обращений в зависимости от содержания. Здесь различают предложения, заявления, жалобы, ходатайства. Названные виды обращений граждан задают параметры взаимодействия государственных органов.

Обосновано, что на характере взаимодействия государственных органов сказывается помимо прочего форма выражения обращения (устные или письменные), количество обращающихся (индивидуальные и коллективные).

Анализ конституционно-правовых форм взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан позволил также раскрыть феномен специализации обращений граждан, опосредованный адресатом. Показано, что типичные виды обращений приобретают характерные наименования и правила оформления в зависимости от того, какому органу оно направляется. Установлено, что такого рода специализация обращений граждан наиболее свойственна судебной сфере. В частности, здесь сложились такие специализированные формы обращения, как апелляция, иск (исковое заявление), отзыв на иск. В системе Министерства обороны Российской Федерации введен рапорт, а претензия характерна для обращений гражданско-правового характера.

Третий параграф – «Институционализация форм взаимодействия федеральных органов государственной власти по поводу обращений граждан» – посвящен выделению возможных направлений институционализации форм взаимодействия федеральных властных структур по поводу таких обращений.

Диссертантом отмечено, что постановка вопроса об институционализации форм взаимодействия федеральных органов государственной власти по поводу обращений граждан, опосредована теоретическими положениями, закреплена на конституционном уровне, поддерживается практикой правового регулирования данной сферы.

Результаты анализа современных норм российского законодательства внятно продемонстрировали институционализацию форм взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан в рамках законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, а также в сфере президентской власти. При этом глава государства, будучи приоритетным для граждан адресатом обращений, в рамках обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (ч. 2 ст. 80) существенно влияет на формы взаимодействия властных структур, включенных в рассмотрение обращений граждан. При этом именно в Администрации Президента Российской Федерации в целях реализации его указанных прерогатив создано Управление по работе с обращениями граждан (Указ Президента Российской Федерации от 24 августа 2004 г. № 1102).

Следуя заявленной классификации, автором диссертации определено, что правовые основы институционализации форм взаимодействия органов законодательной власти по поводу обращений граждан наиболее внятно обнаруживают себя в Инструкции по работе с обращениями граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. При этом подобного рода инструкция в другой палате парламента отсутствует, хотя Государственная Дума в силу ее представительной природы является закономерным адресатом обращений граждан. В Регламенте Государственной Думы также не имеется положений относительно порядка ее взаимодействия с иными государственными органами по поводу обра-

ний граждан. В связи с этим считаем, что данная ситуация нуждается в юридической корректировке путем внесения соответствующих изменений в Регламент Государственной Думы либо принятия инструкции по работе с обращениями граждан.

Далее по ходу исследования была определена институционализация форм взаимодействия органов исполнительной власти по поводу обращений граждан. Автором обращено внимание, что в Регламенте Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 содержится небольшой объем информации относительно форм и порядка взаимодействия Правительства с иными государственными органами по поводу обращений граждан. Исходя из этого, диссертант полагает, что сложившаяся ситуация требует неотложного юридического решения.

Кроме того, на основе анализа приказов МВД Российской Федерации от 22 сентября 2006 г. № 750 «Об утверждении Инструкции по работе с обращениями граждан в системе МВД России» и ФТС Российской Федерации от 25 декабря 2006 г. № 1371 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан в ФТС России» в диссертации систематизирован положительный опыт институционализации форм взаимодействия названных органов исполнительной власти по поводу обращений граждан.

Диссертантом выявлены правовые нормы, дающие основания для институционализации форм взаимодействия судебных органов в связи с обращениями граждан. Наиболее удачным примером представляется Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», где последовательно и конкретизировано прописан порядок отношений федерального Конституционного Суда с широким кругом публичных субъектов, с которыми по поводу обращений граждан он взаимодействует.

Сделан вывод, что конституционное партнерство в части взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан, помимо прочего, должно проявляться и посредством обмена опытом по упорядочению и совершенствованию форм такого взаимодействия.

В **Заключении** изложены выводы по основным конституционно-теоретическим и практическим результатам диссертационного исследования, предложения по совершенствованию российского законодательства,

влияющего на развитие форм и повышение эффективности взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан.

**Основные положения диссертации изложены
в 5 публикациях автора общим объемом более 3 п.л., в т.ч.:**

*Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей
аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ
для публикации результатов диссертационных исследований:*

1. Сергеев, Е. А. Принципы взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан / Е. А. Сергеев [Текст] // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 23. – 0,5 п.л.
2. Сергеев, Е. А. Специализация обращений граждан в процессе конституционно-правового взаимодействия с органами государственной власти / Е. А. Сергеев [Текст] // Бизнес в законе. – 2010. – № 1. – 0,5 п.л.

Статьи, опубликованные в других научных изданиях

3. Сергеев, Е. А. Развитие института обращений граждан в конституционно-правовых актах российского государства / Е. А. Сергеев [Текст] // Право и экономика : Материалы Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых. 15 декабря 2008 года / Рост. гос. эконом. ун-т – Ростов н/Д, 2008. – 0,6 п.л.
4. Сергеев, Е. А. Конституционно-правовая природа взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан / Е. А. Сергеев [Текст] // Соотношение международного и национального права: теория, практика, проблемы преподавания : Сборник научных статей и учебно-методических материалов. – СПб. : Астерион, 2009. – 0,5 п.л.
5. Сергеев, Е. А. Опыт конституционно-правового регулирования взаимодействия государственных органов в связи с обращениями граждан в зарубежных странах / Е. А. Сергеев [Текст] // Актуальные проблемы права и государства в современных условиях : сборник научных статей. – Белгород: ООО «ГиК», 2009. – 1,0 п.л.