

Научная статья

УДК 342.9

EDN: WVTWKE



Статья опубликована на условиях лицензии  
Creative Commons Attribution 4.0  
International License

## КЛАССИФИКАЦИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В ПУБЛИЧНЫЕ ОРГАНЫ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЕ ЗНАЧЕНИЕ

Светлана Вячеславовна ГОРБАЧЕВА

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации, Нижегородский институт управления  
Нижегород, Россия,  
gorbacheva-sv@ranepa.ru, SPIN-код: 2360-4487, <https://orcid.org/0000-0002-5640-4392>*

**Аннотация.** В условиях цифровизации государственного управления и роста количества обращений граждан, поступающих ежегодно, особую значимость приобретает теоретико-правовой анализ классификации обращений. Отсутствие цельной системы нормативного регулирования обращений (более ста разрозненных актов) порождает коллизии и затрудняет правоприменение.

Цель статьи: разработать комплексный подход к классификации обращений граждан в государственные и муниципальные органы, выявить правовые проблемы и предложить пути совершенствования правового регулирования с учетом правоприменительной практики. Использование формально-юридического метода позволило проанализировать нормы российского законодательства об обращениях граждан, системно-структурный подход применялся для разработки классификации обращений, социологический метод стал основой анализа статистических данных и обзоров практики.

Результаты исследования: сформулирована расширенная классификация обращений граждан, так как классификация, закрепленная в ст. 4 Федерального закона № 59-ФЗ, носит ограниченный характер, не охватывая всех существующих разновидностей обращений. Установлено правоприменительное значение различных типов обращений.

В заключении предложены рекомендации по совершенствованию законодательства об обращениях граждан, включая уточнение понятийного аппарата, введение единой электронной системы подачи и отслеживания обращений, а также дифференциацию процедур рассмотрения различных категорий обращений.

**Ключевые слова:** обращения граждан, классификация обращений, предложение, заявление, жалоба, электронное обращение, право на обращение, публичные органы, правоприменение.

**Заявление о конфликте интересов.** Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

**Для цитирования:** Горбачева С.В. Классификация обращений граждан в публичные органы: теоретико-правовой анализ и правоприменительное значение // Вестник Поволжского института управления. 2026. Т. 26, № 1. С. 95–110. EDN: WVTWKE

© Горбачева С.В., 2026

Original article



This work is licensed under a  
Creative Commons Attribution 4.0  
International License

## CLASSIFICATION OF CITIZENS' APPEALS TO PUBLIC BODIES: THEORETICAL LEGAL ANALYSIS AND SIGNIFICANCE FOR LAW ENFORCEMENT PRACTICE

Svetlana V. GORBACHEVA

*Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
Nizhny Novgorod Institute of Management, Nizhny Novgorod, Russia  
gorbacheva-sv@ranepa.ru, SPIN-код: 2360-4487, <https://orcid.org/0000-0002-5640-4392>*

**Abstract.** In the context of digitalization of public administration and the growing number of citizens' appeals received annually, a theoretical and legal analysis of the classification of appeals is of particular importance. The lack of a unified system of regulatory regulation of appeals (more than 100 scattered acts) creates conflicts and complicates law enforcement.

The purpose of the article is to develop a comprehensive approach to the classification of citizens' appeals to state and municipal authorities, identify legal problems, and propose ways to improve legal regulation, taking into account law enforcement practice. The formal legal method allowed the author to analyze the norms of Russian legislation on citizens' appeals, a system-structural approach was used to develop a classification of appeals, and a sociological method was applied to analyze statistical data and practice reviews.

The results include developing an expanded classification of citizens' appeals as the classification outlined in Article 4 of Federal Law No. 59-FZ is limited and does not cover all existing types of appeals. The law enforcement significance of different types of appeals was established.

In conclusion, recommendations are proposed for improving the legislation on citizens' appeals, including clarifying the conceptual framework, introducing a unified electronic system for submitting and tracking appeals, and differentiating the procedures for processing different categories of appeals.

**Keywords:** citizens' appeals, classification of appeals, proposal, statement, complaint, electronic appeal, right to appeal, public authorities, law enforcement.

**Conflicts of interest.** The author declares no conflict of interest.

**For citation.** Gorbacheva, S.V. Classification of Citizens' Appeals to Public Bodies: Theoretical Legal Analysis and Significance for Law Enforcement Practice // The Bulletin of the Volga Region Institute of Administration. 2026. Vol. 26, № 1. P. 95–110. EDN: WVTWKE

**Введение.** Конституционное право граждан обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления — важнейшая гарантия участия населения в управлении делами государства, предусмотренная ст. 33 Конституции РФ [1]. В современных условиях актуальность исследования данного института обусловлена несколькими факторами. Во-первых, количество обращений, направляемых гражданами в публичные органы, постоянно растет: только в Администрацию Президента РФ в 2024 г. поступило свыше миллиона обращений граждан [2]. Это свидетельствует о высоком уровне гражданской активности и необходимости совершенствования механизмов рассмотрения обращений. Во-вторых, развитие информационных технологий существенно меняет формы взаимодействия граждан государства [3; 4]. Появились электронные обращения через интернет-порталы и единый портал госуслуг, которые упрощают подачу обращений, но ставят новые задачи, необходимые для правового регулирования (например, требование об идентификации заявителей, защита персональных данных и т.д.). В-третьих, наблюдается рост требований общества к открытости и эффективности деятельности чиновников при работе с обращениями [5]. Следовательно, требуется системный анализ института обращений граждан с акцентом на его классификацию, поскольку от четкого понимания видов обращений зависит выстраивание надлежащей процедуры их рассмотрения и распределение ответственности.

**Научная новизна.** Новизна исследования состоит в авторской попытке всесторонне классифицировать обращения граждан исходя из их юридической природы и целей и связать эту классификацию с практическими аспектами рассмотрения обращений. В работе предложена расширенная классификационная модель, выходящая за рамки установленного законом перечня (предложение, заявление, жалоба) и охватывающая иные критерии дифференциации обращений. Впервые обосновано, что правоприменительное значение имеет не только общее деление обращений на предложения, заявления и жалобы, но и учет таких факторов, как форма обращения. Авторское мнение и выводы обоснованы реальным анализом законодательства и практики его применения (в том числе примеров из официальной статистики и обзоров обращений граждан).

**Материалы и методы.** Исследование базируется на нормативных правовых актах Российской Федерации и научных источниках, посвященных проблеме обращений граждан. Нормативную базу исследования составляют Конституция РФ (ст. 33 закрепляет право на

обращения граждан); Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Закон № 59-ФЗ) — ключевой акт, определяющий виды обращений, порядок их подачи и рассмотрения; подзаконные нормативные акты, регламентирующие отдельные аспекты работы с обращениями. Кроме того, использовались положения КоАП РФ (ст. 5.59 устанавливает административную ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан) и иных законов, связанных с реализацией права на обращение (например, закон о доступе к информации о деятельности государственных органов, определяющий порядок рассмотрения запросов информации).

Основным научным методом исследования является формально-юридический метод, позволивший проанализировать нормы российского законодательства об обращениях граждан. Использовались также системно-структурный подход для разработки классификации обращений, социологический метод применялся для анализа статистических данных и обзоров практики. Применение указанных методов в совокупности обеспечило всесторонность исследования — от теоретического осмысления понятий и классификаций до практических выводов о том, как данные классификации влияют на работу органов власти с обращениями граждан.

#### Результаты исследования:

I. Подвергнуты анализу законодательное определение и существующая типология обращений граждан, выявлены их содержательные пробелы. Конституция РФ устанавливает общее право граждан направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. В развитие этой нормы в Федеральном законе № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предлагается базовое легальное определение обращения и перечисляются его виды. Согласно ст. 4 Закона, *обращение гражданина* — это направленное в государственный или муниципальный орган (либо должностному лицу) заявление, предложение или жалоба гражданина, изложенные в письменной форме либо в форме электронного документа, а равно устное обращение гражданина в соответствующий орган [6]. Законодатель, таким образом, выделяет три основных вида обращений: предложение, заявление и жалоба.

Данное нормативное деление — легальная классификация обращений — имеет существенное правоприменительное значение. Каждый из названных видов предполагает разный предмет обращения

и, как следствие, особый подход при рассмотрении. Например, по содержанию обращения, адресованные на улучшение правового регулирования и работы государственных органов, не требуют защиты нарушенного права, поэтому ответ на них имеет характер благодарности либо информирования о возможности учета предложения. Заявления чаще связаны с оказанием помощи заявителю или сообщением о проблеме — по ним соответствующие органы обязаны провести проверку изложенных фактов и принять меры (например, устранить выявленные нарушения, дать разъяснения). Цель подачи жалобы — восстановление нарушенного права; их рассмотрение предполагает выяснение, имелось ли нарушение, и при подтверждении — принятие решений о его устранении, наказании виновных, восстановлении гражданина в правах. Таким образом, уже на уровне закона видно, что тип обращения определяет характер дальнейших действий должностных лиц.

Однако проведенный анализ свидетельствует о том, что указанная трехчленная классификация не охватывает всех разновидностей обращений, встречающихся на практике. Закон № 59-ФЗ ограничивается перечислением предложений, заявлений и жалоб, не уделяя должного внимания другим критериям, в то время как разнообразие обращений на самом деле гораздо шире. Законодатель дал лишь основу, а научная и практическая классификация обращений может строиться по нескольким основаниям. Результаты данного исследования позволяют разработать более подробную классификацию, представленную далее.

II. Разработана расширенная классификация обращений граждан по различным критериям. Для более полного понимания института обращений представляется целесообразным классифицировать их не только по содержанию (предложение / заявление / жалоба), но и по другим существенным признакам.

На основе анализа законодательства и практики предлагается следующая многоаспектная классификация:

1. По форме обращения:

а) устные обращения — излагаются гражданином устно при личном приеме должностного лица и фиксируются им в журнале или протоколе приема;

б) письменные обращения — представляются на бумажном носителе, подписаны собственноручно;

в) обращения в электронной форме — направляются через электронные каналы (интернет-порталы, официальные сайты, электронную почту) и юридически приравниваются к письменным.

В Законе № 59-ФЗ упоминается электронный документ как форма обращения, однако детально не регламентируется порядок его подачи и обработки, что можно считать пробелом правового регулирования [7, с. 79]. Авторский анализ подтверждает, что отсутствие единых требований к электронным обращениям (например, по форме электронной подписи, обязательности регистрации на портале) приводит к разной практике в регионах и ведомствах. В связи с этим очевидна необходимость унификации и создания единого федерального портала для электронных обращений.

*2. По субъекту, подающему обращение:*

- а) индивидуальные обращения — подаются одним гражданином;
- б) коллективные обращения — подаются группой граждан (несколько подписей под единым текстом или массовое электронное отправление).

Коллективные обращения являются формой аккумуляции общественного интереса, что обуславливает особый порядок их рассмотрения: повышенное внимание со стороны органов власти и более высокие требования к обоснованности принимаемых по ним решений. Закон не устанавливает ограничений по числу подписантов или возрасту граждан, имеющих право обратиться. Отметим, что хотя конституционное право на обращение формально принадлежит гражданам Российской Федерации, на практике обращаться вправе и иностранные граждане, и лица без гражданства — Закон № 59-ФЗ не содержит запрета на рассмотрение таких обращений. Кроме того, обращение может исходить от объединений граждан (общественных организаций, инициативных групп) или даже от юридических лиц. В научной литературе высказывается мнение, что право на обращение в современном понимании вышло за рамки только индивидуальных граждан и включает коллективные субъекты [8, с. 9]. Данное исследование подтверждает эту тенденцию: в практике государственного управления обращения от организаций (например, общественных объединений, профессиональных союзов) рассматриваются по аналогичным правилам, хотя формально Закон № 59-ФЗ их прямо не упоминает. С учетом этого законодатель целесообразно распространить действие закона и на обращения организаций либо принять отдельный акт об обращениях юридических лиц.

*3. По адресату (уровню и характеру органа):*

- а) обращения в государственные органы (федеральные органы власти и органы субъектов Федерации);
- б) обращения в органы местного самоуправления (муниципалитеты);

в) обращения в организации, осуществляющие публично значимые функции.

К последним можно отнести государственные и муниципальные учреждения, государственные корпорации, иные организации, выполняющие делегированные публичные услуги. А.В. Савоськин, отмечая появление новых адресатов обращений, предлагает критерии определения организаций, на которые должны распространяться требования законодательства об обращениях (это организации, выполняющие публично значимые функции) [8, с. 8]. С точки зрения классификаторов, важно учитывать адресата обращения, поскольку это позволяет определить компетенцию, рассмотрения, верную подведомственность и маршрут обращения.

4. По цели обращения (целевому содержанию волеизъявления):

а) обращения, содержащие просьбу о совершении действия в интересах заявителя (близки к заявлениям) — например, просьба представить информацию, разъяснить законодательство, оказать содействие в реализации права;

б) обращения, содержащие информацию о проблеме — сообщение о нарушении закона, коррупции, неэффективности работы органа (сюда же относятся предложения по улучшению нормативных актов или практики, фактически указывающих на проблему и путь ее решения);

в) обращения, содержащие требование восстановить нарушенное право (классические жалобы);

г) обращения-отзывы о деятельности органов власти — относительно новый вид, набирающий распространение в эпоху Интернета (например, граждане направляют отзывы, оценки работы чиновников, нередко такие сообщения не подходят под определение жалобы, но и не являются предложениями).

Проведенный анализ подтверждает, что отзывы граждан (обратная связь) пока явно не определены в законе, однако исследователи предлагают признавать их самостоятельной разновидностью обращений с соответствующим порядком рассмотрения [8]. Целевое содержание обращения влияет на результаты рассмотрения: если гражданин просит информацию, ему должны ее представить (либо мотивированно отказать); если сообщает о проблеме — орган обязан провести проверку и принять меры; если требует восстановления права — должен быть издан правовой акт (решение по жалобе) с возможностью дальнейшего обжалования.

III. Определено правоприменительное значение классификации обращений. Квалификация обращения по виду предопределяет применя-

ему к нему процедуру рассмотрения, устанавливая различные сроки, компетенцию ответственных лиц и характер принимаемого решения.

Данный результат исследования свидетельствует о следующих важных аспектах:

1. *Сроки и порядок рассмотрения.* Закон № 59-ФЗ устанавливает общий срок — 30 дней для рассмотрения любого письменного обращения (с возможностью продления еще на 30 дней в исключительных случаях). Однако на практике разные виды обращений требуют разного подхода. Например, жалобы обычно рассматриваются быстрее, особенно если связаны с нарушением прав граждан: многие ведомства внутренними инструкциями сокращают срок рассмотрения жалоб до 15 или даже 7 дней в несложных случаях. Предложения нередко не требуют срочных действий и могут ждать общего срока. Заявления, содержащие просьбы о реализации прав, могут подпадать под специальные законы (например, заявление о предоставлении государственной услуги рассматривается по регламенту услуги, часто быстрее 30 дней). Таким образом, классификация по содержанию позволяет применять специальные нормы о сроках. Кроме того, выявление жалобы как обращения о нарушении прав запускает механизм контроля: жалоба не может рассматриваться тем должностным лицом, на действия которого она подана, — ее должны перенаправить вышестоящему руководству (данный принцип закреплен в законе). Если неправильно квалифицировать жалобу как простое заявление, велика опасность нарушения этого принципа. Коллективные обращения часто предполагают, что ответ должен быть направлен всем подписавшимся либо уполномоченному представителю коллектива — это требует дополнительных организационных мер при рассмотрении. Анонимные обращения (без указания имени или адреса) по закону рассмотрению не подлежат, за исключением сообщений о преступлении или угрозе безопасности — их тоже нужно уметь распознать и правильно классифицировать.

2. *Результаты рассмотрения и оформление ответа.* Ответ на обращение должен быть по существу и адресован заявителю. Но его форма и содержание зависят от вида обращения. Если это жалоба, и она признана обоснованной — результатом должно быть вынесение решения: например, отмена неправомерного акта, привлечение виновного к ответственности, удовлетворение требования гражданина. Заявителю сообщается о конкретных принятых мерах. Если жалоба признана необоснованной — дается мотивированный отказ с разъяснением порядка обжалования (гражданин вправе обратиться в вышестоящую инстанцию или суд). Для заявления (просьбы) результа-

том может быть совершение запрошенного действия (например, представление информации, разъяснения) либо отказ с указанием причин, как правило, с разъяснением дальнейших шагов (в какой орган еще можно обратиться, если требуется). Предложение не предполагает юридически значимого решения для автора; ответ носит благодарственный или уведомительный характер (например, «Ваше предложение рассмотрено, при подготовке проекта закона будет учтено»). Таким образом, классификация помогает органу правильно сформировать ответ и избежать шаблонных отписок. В научных работах подчеркивается, что эффективность института обращений во многом измеряется удовлетворенностью граждан ответами, а она выше, когда процедура соответствует природе обращения [9].

3. *Контроль и ответственность.* За нарушения при рассмотрении обращений (пропуск срока, формальный ответ, оставление без рассмотрения обоснованного обращения и т.д.) предусмотрена ответственность: дисциплинарная — вплоть до увольнения; административная — по ст. 5.59 КоАП РФ (штраф 5—10 тыс. руб. на должностное лицо) [10]. Применение мер ответственности также соотносится с классификацией. Например, если должностное лицо проигнорировало жалобу на нарушение права, не приняв соответствующих мер, — это грубое нарушение, за которое штраф более вероятен, чем за задержку рассмотрения предложения конкретного гражданина. Кроме того, некоторые обращения имеют собственные механизмы контроля: для жалоб граждан на решения органов власти предусмотрена возможность судебного обжалования полученного результата (в порядке главы 25 ГПК РФ или Кодекса административного судопроизводства РФ). Знание вида обращения позволяет гражданину защитить свои права и свободы надлежащим способом.

4. В ходе предпринятого исследования выявлен ряд пробелов и коллизий российского законодательства, касающихся отдельных разновидностей обращений граждан.

*Электронные обращения.* Согласно изменениям норм действующего законодательства, вступившим в юридическую силу с 30 марта 2025 г., значительная часть правового регулирования электронных обращений граждан претерпела трансформацию. Федеральный закон № 59-ФЗ дополнили таким образом, что электронные обращения признаются действительными лишь при их подаче через официальные информационно-телекоммуникационные системы государственного или муниципального органа либо через портал государственных услуг, предусматривающие идентификацию и аутентификацию заявителя. При

этом использование электронной почты для подачи обращений, подлежащих рассмотрению по закону, исключено.

В научной перспективе эта новелла выявляет несколько проблемных аспектов. Во-первых, ограничение каналов подачи может создать барьеры для граждан без доступа к требуемым техническим и авторизационным средствам. Во-вторых, ужесточение требований к идентификации порождает риск снижения анонимности, что может стать фактором отторжения отдельных заявителей. В-третьих, переход на централизованные платформы повышает требования к надежности и безопасности информационно-телекоммуникационной системы, что усиливает риск технических сбоев и падения доверия к системе. Эти факторы требуют дальнейшего эмпирического и нормативного исследования.

*Анонимные обращения и вопросы идентификации.* Закон запрещает рассмотрение обращений, в которых не указаны фамилия заявителя или обратный почтовый адрес (ч. 1 ст. 11 Закона № 59-ФЗ). Эта законодательная норма призвана отсеять заведомо безответственные сообщения. Однако на практике возникает ряд вопросов. Во-первых, как поступать с обращениями, где указаны вымышленные данные? Формально они не анонимные, но, по сути, заявитель не установлен. Государственные органы часто все же рассматривают такие обращения, если в них содержатся сведения о правонарушениях, — передают по подведомственности (например, в полицию). Во-вторых, в условиях подачи и рассмотрения электронных обращений граница между анонимным обращением и не анонимным размывается — человек может назвать любое известное ему имя. Отсутствие достоверной идентификации, как отмечалось, требует соответствующего решения через авторизацию. В-третьих, бывают ситуации, когда граждане опасаются преследования и поэтому не желают раскрывать свои данные, но по принуждению сообщают важную информацию (например, о коррупции). Закон не формирует иной механизм для конфиденциальных обращений, кроме как посредством обращений через прокуратуру или уполномоченного по правам человека, которые могут не раскрывать имя заявителя. Данные проблемы свидетельствуют о необходимости более гибкого регулирования: возможно, требуется введение статуса «конфиденциального обращения» в определенных случаях или создание защищенных каналов для информаторов.

*Обращения, поданные через полномочного представителя.* Нередко граждане прибегают к помощи представителей (адвокатов, депутатов) для направления соответствующего обращения. Закон № 59-ФЗ прямо

не регулирует этот вопрос, но по общим нормам представитель должен приложить доверенность. На практике государственные органы обычно требуют нотариально заверенную доверенность, что усложняет процесс, хотя для простого обращения достаточно письменной формы доверенности. Неурегулированность момента подачи доверенности приводит к отказам в рассмотрении, если обращение подал не сам гражданин. Представляется целесообразным внести в закон правовую норму, разрешающую направление обращения через полномочного представителя при подтверждении его полномочий (например, при приложении копии доверенности или ордера адвоката).

*«Отзыв» и публичные обсуждения как особые формы.* В последние годы появились новые формы реализации права на обращение — например, участие граждан в публичных обсуждениях проектов нормативных актов, голосование на виртуальных порталах типа «Активный гражданин», направление отзывов о работе учреждений, предприятий и организаций через сервисы, относящиеся к категории «Ваш контроль». Формально такие организации не подпадают под классическое определение обращения гражданина, но выполняют схожую функцию — донесение мнения граждан до сведения властных структур. Законодательство о механизмах предоставления сведений (например, постановления правительства об общественном обсуждении) часто не связано с общим законом об обращениях. Возникает вопрос: считать ли, например, комментарий гражданина, оставленный на официальном портале общественных обсуждений, обращением в смысле закона? Пока практикуется дифференцированный подход. Однако ученые предлагают признать такие формы проявления гражданской позиции разновидностями обращений или, по крайней мере, обеспечить к ним применение схожих гарантий (обязательность учета, ответов и т.д.) [8].

В рамках настоящего исследования сделан вывод, что отзывы граждан о деятельности органов власти и управления следует рассматривать как отдельную категорию обращений, цель которой — обратная связь.

Подводя итог результатам исследования, подчеркнем: проведенная дифференциация обращений выявила, что множество аспектов обращений до конца не урегулированы и требуют развития действующего законодательства. Классификация обращений не должна оставаться теоретическим упражнением — она имеет прикладное значение, поскольку позволяет более адресно совершенствовать правовые нормы и организационные процедуры работы с обращениями граждан.

**Обсуждение.** Результаты предпринятого исследования подтверждают и развивают выводы, имеющиеся в научной литературе, при этом выявляются новые аспекты проблемы. Представляется справедливым мнение А.В. Савоськина о том, что правовой термин «обращение» нуждается в уточнении и конкретизации [11, с. 85]. На наш взгляд, употребление этого термина правомерно лишь с указанием вида обращения, поскольку без такого уточнения невозможно применить нормы закона правильно. Действительно, если гражданин направляет текст без явного указания, является ли это жалобой или предложением, органы власти испытывают затруднение: от квалификации зависит и маршрут документа, и суть ответа. Таким образом, практическое предложение — в разъяснениях к закону рекомендовать заявителям обозначать вид своего обращения (что уже внедряется на порталах Интернета в виде выбора категории: «жалоба», «вопрос», «предложение»).

Полученные данные о том, что законодательство недостаточно регламентирует электронные обращения, перекликаются с позицией С.П. Степкина, который считает, что назрела цифровая реформа системы обращений граждан, включающая создание единого федерального государственного портала и унификацию технологических процессов обработки обращений [7, с. 73]. Анализ практики работы региональных центров управления (ЦУР) и внедрения информационных систем полностью подтверждает: единый стандарт позволил бы устранить дублирование и «потерю» обращений, повысил прозрачность (заявитель мог бы отслеживать онлайн статус своего обращения, как это делается с заявками на государственные услуги). Более того, централизованная база обращений открывает новые возможности для аналитики — выявления наиболее острых проблем граждан, мониторинга работы конкретных ведомств. В связи с изложенным целесообразно предложение С.П. Степкина о развитии единой системы, что ускорит принятие соответствующих нормативных актов. Отметим, что в декабре 2024 г. принят Федеральный закон № 547-ФЗ, несколько уточняющий понятие электронного обращения и вводящий обязательное использование Единого портала для определенных видов обращений [12].

Дискуссионным остается вопрос об обращениях, поступающих от коллективных субъектов и организаций. С позиции конституционного права включение объединений граждан в число субъектов права на обращение — явление положительное и закономерное [11]. Действительно, общественные организации, инициативные группы должны

иметь те же гарантии рассмотрения их писем, что и индивидуальные граждане. Однако формально в Конституции РФ упоминаются граждане Российской Федерации, без упоминания организации. Здесь возникает коллизия: например, письмо профсоюзного комитета в министерство формально не является «обращением гражданина», однако, по сути, несет коллективное волеизъявление граждан. На практике складывается тенденция к рассмотрению таких писем по процедурам Закона № 59-ФЗ. Следовательно, назрела необходимость либо официального разъяснения, либо прямого дополнения данного Закона нормой о применимости его положений к обращениям объединений граждан и юридических лиц. Это устранил пробел и обеспечит единообразие практики.

Особого внимания заслуживает проблема, изучаемая Н.В. Остаповичем и А.В. Савоськиным, — разграничение права на обращение и смежных прав (например, права на участие в управлении, права на информацию) [13, с. 59]. В ходе проведенного исследования неполнота правового регулирования в этой части была подтверждена. На практике запросы информации выделяются некоторыми ведомствами в отдельную категорию корреспонденции (например, Администрация Президента РФ подразделяет поступающую корреспонденцию на «обращения» и «запросы информации» с разным порядком учета [14; 15]). Однако в Законе № 59-ФЗ информационные запросы напрямую не выделяются. С учетом тенденции к специализации законодательства, возможно, целесообразно было бы вывести информационные запросы из сферы закона об обращениях, чтобы не смешивать их с жалобами и предложениями. Тем не менее, пока законодатель не разграничил эти понятия, должностные лица органов власти вынуждены рассматривать запросы граждан по общим правилам обращений.

**Заключение.** В ходе проведенного исследования достигнуты поставленные цели и получены следующие основные выводы:

1. Обращение гражданина как правовая категория обладает сложной структурой и неоднородным содержанием. Законодательное определение обращений (предложения, заявления, жалобы) отражает базовые разновидности, однако не исчерпывает всех форм обращения граждан к власти. Анализ подтвердил необходимость более широкой классификации обращений по нескольким критериям, что дает целостное понимание этого института.

2. Разработана авторская классификация обращений граждан, учитывающая содержание (цель обращения), форму и способ пода-

чи, субъектный состав и адресата. Новизна данного подхода состоит в объединении ранее разрозненных классификационных критериев в единую системную модель. Предложенная классификация включает, помимо предусмотренных законом предложений, заявлений и жалоб, такие категории, как электронные обращения, коллективные обращения, обращения общественных объединений, отзывы граждан о работе органов власти и другие.

3. Правоприменительное значение классификации подтверждено конкретными примерами. Установлено, что вид обращения влияет на порядок его регистрации, сроки и процедуру рассмотрения, требования к ответу и возможность обжалования результата. Выявлено, что неумение распознать обращение нужного вида ведет к нарушениям прав граждан.

4. Выявлены пробелы и проблемы в действующем законодательстве о рассмотрении обращений: отсутствие детального регулирования электронных обращений и единой информационной системы, проблемы идентификации заявителей и фильтрации анонимных обращений, неопределенность статуса обращений, поданных через представителей, и писем от организаций, отсутствие норм о новых формах (отзывах, петициях в электронной форме). Эти пробелы снижают эффективность защиты прав граждан при обращениях и затрудняют работу органов власти.

5. В заключение работы предлагается ряд практических рекомендаций по совершенствованию законодательства и практики:

- дополнить закон нормами о коллективных обращениях и обращениях объединений граждан и юридических лиц, официально распространив на них гарантии рассмотрения;
- уточнить требования к оформлению обращений через представителя (признать достаточным приложение копии доверенности к обращению);
- закрепить порядок работы с обращениями, содержащими отзывы и предложения без прямого требования;
- рассмотреть вопрос о дифференциации обращений и информационных запросов: либо внести в Закон № 59-ФЗ отдельную главу о запросах информации, либо, напротив, отграничить их, сославшись на действие специального закона об информации;
- усилить контроль за соблюдением сроков и качеством ответов на жалобы граждан, в том числе путем межведомственного взаимодействия: например, внедрить систему уведомления прокуратуры о случаях, когда жалоба гражданина осталась без ответа или срок нарушен (с последующей прокурорской проверкой).

— продолжить развитие центров обработки обращений граждан на региональном и федеральном уровнях, использовать анализ обращений для выявления системных проблем в деятельности органов власти.

Таким образом, дальнейшее совершенствование законодательства об обращениях граждан должно быть направлено на обеспечение баланса: с одной стороны, максимального удобства для граждан в реализации своего права на обращение (особенно посредством современных технологий), с другой — эффективности и объективности рассмотрения обращений, недопущения формализма в этом процессе. Перспективными направлениями дальнейших исследований в этой сфере могут стать мониторинг реализации предложенных мер в пилотных регионах, сравнительное изучение зарубежного опыта петиционных систем, а также исследование влияния обращений граждан на качество принимаемых управленческих решений.

#### Список источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). URL: <http://www.pravo.gov.ru>
2. Управление Президента по работе с обращениями граждан и организаций. URL: <https://letters.kremlin.ru/digests/320>
3. *Степкин С.П.* Проблемы правовой регламентации и особенности подачи обращений в форме электронного документа // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17, №7 (140). С. 49–58. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.140.7.049-058. EDN: QWCVXN
4. *Наумова Н.В., Абрамков А.О.* К вопросу об использовании искусственного интеллекта в сфере работы с обращениями граждан // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2022. № 9. С. 173–176. DOI: 10.23672/v9767-2672-7506-s. EDN: NPWHGQ
5. *Муртазалиев А.М., Рагимханова К.Т.* Информационная открытость органов государственной власти: перспективы и совершенствование развития законодательства // Государственная служба и кадры. 2024. № 1. С. 89–91. DOI: 10.24412/2312-0444-2024-1-89-91. EDN: CGVLVP
6. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 30 марта 2025 г.) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.
7. *Степкин С.П.* Цифровая трансформация обращений граждан с использованием современных информационных технологий // Российское право: образование, практика, наука. 2022. № 4. С. 72–82. DOI: 10.34076/2410-2709-2022-4-72. EDN: EFUYRJ
8. *Савоськин А.В.* Обращения граждан в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2019. 50 с.

9. *Третьяков И.А.* Классификация субъектов права граждан на обращения // *Философия права*. 2010. № 2 (39). С. 123–127. EDN: KHXXGR
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 31 июля 2025 г.; с изм. и доп., вступ. в силу с 6 сент. 2025 г.) // *СЗ РФ*. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.
11. *Савоськин А.В.* «Обращения граждан» как правовая категория // *Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН*. 2017. Т. 17, вып. 3. С. 85–99. DOI: 10.17506/tyipl.2016.17.3.8599. EDN: ZBBBBZ
12. О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: *Федер. закон* от 28 дек. 2024 г. № 547-ФЗ // *СЗ РФ*. 2024. № 53 (ч. I). Ст. 8557.
13. *Остапович Н.В., Савоськин А.В.* О понятии конституционно-правовой категории «обращение гражданина» // *Вестник Томского государственного университета. Право*. 2016. № 4 (22). С. 58–70. DOI: 10.17223/22253513/22/6
14. *Лавишук М.А.* Классификация обращений граждан по законодательству Российской Федерации: модернизация института демократии // *Крымский научный вестник*. 2020. № 2(27). С. 73–78. DOI: 10.18522/2414-02-2020-27-73. EDN: YHV601
15. *Lebedev A.V.* Innovative Approaches to Processing Citizens' Appeals: Experience and Prospects // *Journal of Civil Service and State Governance*. 2023. Vol. 15, No. 3. P. 15–25. DOI: 10.34076/2411-5678-2023-3-15-25

#### Сведения об авторе

##### ГОРБАЧЕВА

**Светлана Вячеславовна**,  
кандидат юридических наук,  
профессор кафедры конституционного  
и административного права,  
ученый секретарь ученого совета  
Нижний Новгород, Россия  
gorbacheva-sv@ranepa.ru  
SPIN-код: 2360-4487,  
<https://orcid.org/0000-0002-5640-4392>

Статья поступила в редакцию  
25.11.2025

Одобрена после рецензирования  
24.12.2025

Принята к публикации  
25.01.2026

#### The author

**Svetlana V. GORBACHEVA**,  
Candidate of Sciences (Law),  
Professor at the Department  
of Constitutional and Administrative  
Law, Academic Secretary  
of the Academic Council  
Nizhny Novgorod, Russia  
gorbacheva-sv@ranepa.ru,  
SPIN-code: 2360-4487,  
<https://orcid.org/0000-0002-5640-4392>

The article was submitted  
25.11.2025

Approved after reviewing  
24.12.2025

Accepted for publication  
25.01.2026