

**ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ  
В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ ГРАМОТНОСТИ  
И ПРАВОСОЗНАНИЯ ГРАЖДАН.  
ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
КУЛЬТУРНОЙ ПОЛИТИКИ:  
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ**

---

---

**Ольга Ивановна Цыбулевская**

*Заведующий кафедрой теории права Поволжского института  
управления – филиала РАНХиГС, доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный работник высшей школы РФ  
E-mail: olga77.54@mail.ru*

**Елена Сергеевна Гузенко**

*Начальник отдела контроля и документационного обеспечения  
Управления по работе с обращениями граждан Правительства  
Саратовской области, кандидат социологических наук  
E-mail: mishustik.05@mail.ru*

**Реализация конституционного права граждан  
на обращение: культурологическое измерение**

**Аннотация:** в статье рассматривается актуальная проблема реализации конституционного права граждан на обращение в органы публичной власти сквозь призму правовой культуры, сложившейся в современном российском обществе. Сделан вывод о том, что невысокий уровень правовой культуры российских граждан не может обеспечить полноценной реализации права на обращение в органы публичной власти. Утверждается, что повышение уровня правовой культуры и правосознания населения – первостепенная задача органов государственного управления, решение которой возможно только в случае наличия у граждан желания знать о своих правах и методах их применения, а у органов власти – возможности обеспечить их юридическими знаниями. Обоюдная заинтересованность граждан и органов власти может служить залогом повышения правовой культуры и эффективности рассмотрения обращений граждан.

**Ключевые слова:** гражданское общество, реализация права, право на обращение, правовая культура, правовая активность, правосознание.

**Olga Ivanovna Tsybulevskaya**

*Chair of the Theory of Law Department, Volga-region Institute  
of Management – the brunch of RANEPА (the Russian Presidential Academy  
of National Economy and Public Administration), Doctor of Juridical  
Science, Professor, Honorary Figure of Russian Higher Education*

**Elena Sergeevna Guzenko**

*Head of the Control And Documentary Support of Management of Complaints Handing  
Department of Saratov Region Government, Candidate of Sociological Science*

## **Realization of Citizens' Constitutional Right to Petition: Cultorological Dimension**

**Annotation:** *the article contains legal cultural view on the actual problem of realization of citizens' constitutional right to petition in public authorities' bodies. The authors conclude that law level of legal culture among Russian citizens cannot guarantee full realization of citizens' constitutional right to petition in public authorities' bodies. It is claimed that increase of legal culture and legal awareness level must be primary task for governmental authorities. It is possible to reach higher level of legal culture only in case of citizens' wish to learn their rights and options of its use; and in case of state's wish to provide juridical knowledge to citizens. Mutual interest of citizens and authorities can guarantee increase of legal culture level and effectiveness of handing citizens' appeals.*

**Keywords:** *civil society, realization of rights, right to petition, legal culture, legal activity, legal awareness*

Трансформация социально-экономических и политических процессов, происходящих в современном российском обществе, привела к изменениям во взаимоотношениях между государством и обществом. В связи с этим активнее развиваются институты гражданского общества, которые призваны обеспечить стабильное и обоюдное взаимодействие между государством и обществом.

В качестве институтов гражданского общества в современной науке рассматриваются общественные объединения, включая политические партии, неправительственные организации, гражданские инициативы и др. Они формируются на основе общности социокультурных интересов, политической и национальной самоидентификации членов этих групп и призваны решать проблемы определенного круга лиц. Общественные палаты как своеобразные площадки для обсуждения насущных вопросов различными представителями общественности также можно считать институтом гражданского общества.

Помимо названных институтов гражданского общества можно выделить еще один — институт обращений граждан. Несмотря на то что он не является таким же масштабным, как объединения и партии, и обращения нередко носят частный характер, роль и предназначение данного института сложно переоценить.

Институт обращений граждан посредством реализации частного права позволяет оповещать власть о социально значимых вопросах и проблемах, осуществлять общественный контроль за деятельностью органов публичной власти, а также обратную связь между государством и общественными институтами.

Обращения граждан в органы публичной власти в России всегда придавалось большое значение, как политическое, так и общественное. По своей сути обращения граждан призваны выполнять три основные функции: реализацию права, защитную функцию и функцию обратной связи. Их реализация напрямую зависит от органов публичной власти и государственной политики в данной сфере деятельности.

По мнению П. А. Зеленского, обращения в органы власти являются основным конституционным способом самозащиты граждан<sup>1</sup>, что, в свою очередь, определяет преимущественное положение обращений среди других правовых способов и механизмов защиты прав и интересов человека и гражданина. Данная тенденция прослеживается с древних времен, когда государство возложило на себя обязанность по обеспечению граждан юридическими, экономическими, социальными и другими гарантиями, в то время как граждане стали пользоваться предоставленным им правом, соблюдая нормы закона. Впервые право обратиться с жалобой (слезницей, жалобницей) было закреплено в духовных грамотах князей, в дальнейшем — в «Русской правде». Стоит заметить, что обратиться к князю мог любой человек, независимо от социального статуса и положения. В XV в. появились челобитные, которые имели более широкое значение, чем слезницы и жалобницы: это были уже не просто жалобы, а акты о прощении, исковые заявления. В дальнейшем этот институт трансформировался в институт обращений граждан. Обязанность государства в реализации указанных правоотношений охватывает деятельность различных органов публичной власти по различным направлениям деятельности.

Общественные отношения, возникающие между человеком и органами публичной власти, в ходе реализации права на обращение заложили основу поведенческой модели (модели участия) гражданина в управлении государством. Эту модель с большой долей вероятности можно назвать патерналистской. И даже несмотря на радикальные перемены, произошедшие в нашей стране в конце XX в., сложившаяся модель не изменилась. Напротив, ежегодные опросы аналитического центра «Левада-центр» показывают, что установка граждан «власть должна заботиться о людях» ежегодно возрастает: 2001 г. — 64 %, 2010 г. — 65 %, 2017 г. — 75 %. В то время как вероятность участия граждан в общественном объединении или вступление в политическую партию с целью решения индивидуальных или коллективных проблем характеризуются крайне невысокими показателями и ежегодно снижается<sup>2</sup>. Все вышесказанное подтверждает тезис о том, что граждане, обращаясь в органы власти, пытаются найти поддержку в решении насущных вопросов, защиту интересов и нарушенных прав.

В то же время деятельность общественных институтов для граждан неинтересна: будь это управление домом или общественное объединение по защите прав обманутых дольщиков. Коллективное отстаивание прав и свобод у россиян практически не развито. Это подтверждено проводимыми исследованиями: наиболее распространенными формами участия граждан в общественной жизни являются формы, не требующие существенных затрат сил и времени — подписи под коллективными письмами, обращениями в СМИ и органы власти, денежные пожертвования в пользу какого-нибудь общественно полезного проекта или организации и др.<sup>3</sup> Объяснение этому можно найти в менталитете

<sup>1</sup> См.: *Уздимаева Н. И.* Самозащита личности — правовой институт гражданского общества // Взаимодействие гражданского общества и государства в России: правовое измерение / кол. авт.; под ред. О. И. Цыбулевской. Саратов, 2013. С. 228.

<sup>2</sup> См.: *Общественное мнение* — 2012. М., 2012. С. 36; *Общественное мнение* — 2017. М., 2018. С. 46.

<sup>3</sup> См.: *Сергеева С. Ю.* Формы и уровень социальной активности граждан в современной России (по результатам вторичного анализа) // Теория и практика общественного развития. 2015. № 13. С. 43.

российских граждан и в той правовой культуре, которая сложилась в стране. В настоящем исследовании предпринята попытка проследить взаимосвязь правовой культуры и обращений граждан в органы публичной власти с целью реализации своего конституционного права.

Существует множество трактовок понятия «правовая культура», нами же будет использована следующая: правовая культура — это система ценностей, правовых идей, убеждений, навыков и стереотипов поведения, правовых традиций, принятых членами определенной общности (государственной, религиозной, этнической) и используемых для регулирования их деятельности<sup>1</sup>. Важно установить взаимозависимость количества и качественной составляющей обращений граждан, направляемых в органы публичной власти, от уровня правосознания российских граждан и правовой активности населения.

Все чаще современные юристы — ученые и практики обращают внимание на то, что в правовом сознании граждан наблюдается системный кризис, выражающийся в низком уровне правовой культуры и правовом нигилизме. Иллюстрацией к данному тезису может служить тот факт, что граждане часто не ориентируются в структуре органов власти, их компетенции, не знают о существовании нормативных правовых актов, которые регулируют ту или иную сферу общественных отношений. Это приводит к тому, что органы публичной власти не могут разрешить вопрос, поступивший к ним не по назначению, а граждане, не решив своей проблемы, выражают недовольство властью, повышая тем самым социальную напряженность в обществе. В соответствии с ч. 3 ст. 8 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» обращение перенаправляется в орган или должностному лицу по компетенции, с обязательным уведомлением гражданина<sup>2</sup>. Незнание гражданами компетенции органов публичной власти приводит к тому, что вместо управляющей компании и судебных органов обращения направляются в органы исполнительной власти и наоборот.

Однако стоит обратить внимание на другую сторону этой проблемы — на рассмотрение обращений граждан в органах публичной власти. Должностные лица, государственные и муниципальные служащие, являясь субъектами правовой политики, должны обладать профессиональными компетенциями. От уровня специальных знаний, навыков и умений указанных субъектов зависит эффективность взаимодействия с гражданами, способность оказывать помощь в реализации и защите законных интересов и прав. Необладание вышеназванными знаниями и навыками влечет за собой волокиту, формализм и невнимательное отношение к обращениям граждан, неисполнение принимаемых решений по обращениям граждан и многое другое. Органами публичной власти принимаются меры, направленные на совершенствование работы с обращениями граждан, предотвращение различного рода проявлений ведомственного правового нигилизма. Как результат, появляются новые формы контактов с гражданами, обеспечивающие оперативное взаимодействие органов

---

<sup>1</sup> См.: Большой юридический словарь / В. Н. Додонов, В. Д. Ермаков, М. А. Крылова и др. URL: [https://textbook.news/yuridicheskie-entsiklopedii\\_967/-170563.html](https://textbook.news/yuridicheskie-entsiklopedii_967/-170563.html).

<sup>2</sup> См.: О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федеральный закон РФ от 02.05.2006 № 59-ФЗ (в ред. от 27.11.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060.

власти и граждан — видео-конференц-связь, информаты, sms-сообщения; вносятся изменения и дополнения в законодательство, регулирующее эту сферу общественных отношений, в частности, ст. 5.59 КоАП РФ, предусматривающая административную ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан.

На основании сказанного приходим к выводу о том, что представителям публичной власти необходимо обладать гораздо большими знаниями в области права и иных сфер жизнедеятельности, чем рядовым гражданам, для того чтобы обеспечить реализацию конституционного права последних на обращение.

Повышение правовой культуры общества — первостепенная задача, которая стоит перед государственным управлением. Должностные лица, государственные и гражданские служащие, рассматривающие обращения, а также обеспечивающие этот процесс, разъясняя права гражданам, решая совместно с ними проблемы, должны способствовать повышению уровня их правосознания.

В свою очередь, институты гражданского общества, СМИ, образовательные, медицинские и социальные учреждения, управляющие компании и ТСЖ обязаны артикулировать информацию об органах власти, их компетенции и направлениях деятельности, местах расположения, приемных днях и часах. Наиболее активную роль в повышении правовой культуры могут играть вузы, создавая юридические клиники и иные просветительские центры (например, Центр правовой помощи Поволжского института управления им. П. А. Столыпина — филиала РАНХиГС). Положительным примером в деле повышения правовой культуры можно также считать размещение стендов с информацией о членах правительства, их компетенции, основных направлениях деятельности в учреждениях социальной сферы Саратовской области.

Сложно согласиться с мнением о том, что высокая правовая культура граждан должна определяться частотой обращений за защитой своих прав в органы публичной власти и суды. Данные, полученные аналитическим центром «Левада-центр», показывают, что процент потенциально обратившихся — как в органы исполнительной власти, так и в судебные органы — снижается<sup>1</sup>. Это отнюдь не говорит о повышении правовой культуры. Уменьшение количества обращений граждан в органы публичной власти может свидетельствовать как о повышении, так и о снижении уровня доверия к власти. Кроме того, это может быть показателем того, что граждане разрешают свои проблемы без участия государства.

Сокращение количества обращений в органы власти может быть обусловлено также развитием информационных технологий и внедрением новых форм работы с обращениями. В сети Интернет создаются государственные и коммерческие электронные площадки, которые аккумулируют обращения граждан и либо решают их самостоятельно при взаимодействии с органом власти, либо направляют обращения в органы власти для принятия решений. В качестве примера коммерческого проекта можно назвать онлайн-ресурс «Сердитый гражданин», через свой портал направляющий обращения граждан для рассмотрения в органы власти. Примером государственного интернет-ресурса является проект «Наш Санкт-Петербург», реализованный по инициативе губернатора Санкт-Петербурга. Данный портал предназначен для оперативной

---

<sup>1</sup> См.: Общественное мнение — 2017. М., 2018. С. 48.

коммуникации горожан и органов власти по социально значимым вопросам и проблемам, граждане в режиме онлайн могут отслеживать, как решается их вопрос, оценить полученный ответ. С нашей точки зрения, реализация подобного государственного проекта способствует повышению общего уровня правовой культуры населения и свидетельствует о том, что институты гражданского общества начали действовать более активно.

Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» предусмотрено размещение государственными органами и органами местного самоуправления в сети Интернет информации о своей деятельности, в том числе о работе с обращениями граждан<sup>1</sup>.

Проанализировав проблему влияния правовой культуры на реализацию конституционного права граждан на обращение, мы пришли к выводу о том, что в российском обществе созданы необходимые условия для коллективной защиты прав и интересов граждан, сформированы соответствующие формы такой защиты. Но эти формы не востребованы гражданами по причине того, что граждане воспринимают государство сквозь призму патернализма. Поэтому необходимо построение партнерских отношений между государством и гражданами. Решение этой проблемы возможно при взаимодействии граждан, институтов гражданского общества и государства. Залогом повышения эффективности рассмотрения обращений граждан могут служить желание граждан познавать и на деле отстаивать свои права, с одной стороны, и активная реализация воспитательно-образовательной и защитной функций государства, с другой стороны.

### **Пристатейный библиографический список**

1. Адамова, Э. Р. Механизм реализации конституционного права на обращение граждан Российской Федерации // Ученые записки Казанского государственного университета. Сер.: Гуманитарные науки. — 2005. — № 5. — С. 51–56.

2. Дворак, А. А. Реализация конституционного права граждан на обращение в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Дворак. — М., 2003. — 246 с.

3. Кравец, И. А. Право на обращение граждан в органы местного самоуправления: конституционные основы, проблемы регулирования и реализации // Вестник Новосибирского государственного университета. Сер.: Право. — 2002. — № 2. — С. 33–47.

4. Сергеева, С. Ю. Формы и уровень социальной активности граждан в современной России (по результатам вторичного анализа) // Теория и практика общественного развития. — 2015. — № 13. — С. 41–43.

5. Уздимаева, Н. И. Самозащита личности — правовой институт гражданского общества // Взаимодействие гражданского общества и государства в России: правовое измерение / кол. авт. ; под ред. О. И. Цыбулевской. — Саратов : Поволжский институт управления им. П. А. Столыпина, 2013. — С. 219–234.

---

<sup>1</sup> См.: Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : федеральный закон РФ от 09.02.2009 № 8-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

---

## References

1. Adamova, E.H. R. Mekhanizm realizacii konstitucionnogo prava na obrashchenie grazhdan Rossijskoj Federacii // Uchenye zapiski Kazanskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Gumanitarnye nauki. [Order of realization of citizens of Russian Federation's right to petition in public authorities' bodies // Scholar notes of Kazan state university. Sector: Humanitarian sciences]. – 2005. – № 5. – P. 51–56.
2. Dvorak, A. A. Realizaciya konstitucionnogo prava grazhdan na obrashchenie v Rossijskoj Federacii : dis. ... kand. jurid. nauk [Realization of citizens' constitutional right to petition in Russian Federation] / A. A. Dvorak. – M., 2003. – 246 p.
3. Kravec, I. A. Pravo na obrashchenie grazhdan v organy mestnogo samoupravleniya: konstitucionnye osnovy, problemy regulirovaniya i realizacii // Vestnik Novosibirskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Pravo. [Citizens' right to petition in local authorities' bodies: constitutional grounds, issues of regulation and realization // Herald of Novosibirsk state university. Sector: Law]. – 2002. – № 2. – P. 33–47.
4. Sergeeva, S. YU. Formy i uroven' social'noj aktivnosti grazhdan v sovremennoj Rossii (po rezul'tatam vtorichnogo analiza) // Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya. [Kinds and levels of social activity in modern Russia (on the base of secondary analysis) // Theory and practice of public development]. – 2015. – № 13. – P. 41–43.
5. Uzdimaeva, N. I. Samozashchita lichnosti – pravovoj institut grazhdanskogo obshchestva // Vzaimodejstvie grazhdanskogo obshchestva i gosudarstva v Rossii: pravovoe izmerenie [Self-protection of an individual – law institution of civil society // Interaction between civil society and state in Russia: legal dimension] / kol. avt. ; pod red. O. I. Cybulevskoj. – Saratov : Povolzhskij institut upravleniya im. P. A. Stolypina, 2013. – P. 219–234.