

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра теории и истории государства и права
Направление 40.04.01 (030900.68) Юриспруденция
Магистерская программа «Теория и история государства и права, история пра-
вовых учений»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой ТиИГиП
_____ А.В. Умрихин
« _____ » _____ 2017г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему: Эволюция законодательства о праве обращения граждан

Исполнитель
студент группы 521-ом _____ С.С. Полынова
(подпись, дата)

Руководитель
канд. юр. наук, _____ Т.Б. Чердакова
доцент (подпись, дата)

Руководитель магистер-
ской программы _____ А.П. Герасименко
(подпись, дата)

Нормоконтроль _____ О.В. Громова
(подпись, дата)

Рецензент _____ И.В. Шульга
канд. юр. наук (подпись, дата)

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра теории и истории государства и права

УТВЕРЖДАЮ

Зав.кафедрой

_____ Умрихин А.В.

« _____ » _____ 2015 г.

З А Д А Н И Е

К магистерской диссертации студентки Полыновой Светланы Сергеевны

1. Тема выпускной квалификационной работы: Эволюция законодательства о праве обращения граждан (утверждена приказом от 27.03.2017 № 671-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта) 19 июня 2017 г.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», иные нормативно-правовые акты, учебная и научная литература, материалы периодической печати.

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): становление института права граждан на обращение: российский и зарубежный опыт; право граждан на обращения на современном этапе развития российского государства; актуальные проблемы реализации права граждан на обращения.

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет

7. Дата выдачи задания: 15 октября 2015 г.

Руководитель выпускной квалификационной работы: Чердакова Татьяна Борисовна (доцент, к.ю.н.)

Задание принял к исполнению (дата): 15 октября 2015 г. _____

(подпись)

РЕФЕРАТ

Магистерская диссертация содержит 101 с., 109 источников.

ПРАВО НА ОБРАЩЕНИЕ, ОРГАН ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ, ЭВОЛЮЦИЯ, КОМПАРАТИВНЫЙ АНАЛИЗ, СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП, СОДЕРЖАНИЕ ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ, РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ, ЗАЯВЛЕНИЕ, ПРЕДЛОЖЕНИЕ, ЖАЛОБА, РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА, ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Граждане с важными вопросами, которые они не в силах решить самостоятельно, часто обращаются в органы государственной власти и местного самоуправления. Это может быть предложение, заявление, либо жалоба. Данное право предоставляется каждому дееспособному гражданину и является неотчуждаемым. При этом данное право в истории развития российского законодательства прошло достаточно длительный и неоднозначный путь своего становления и развития, что подчеркивает актуальность представленного исследования.

Целью работы является исследование особенностей эволюции законодательства, регулирующего право граждан на обращение, а также выявления существующих проблем и предложение путей их решения.

Объектом исследования представленной работы выступают правовые отношения, возникающие в процессе эволюции и реализации права граждан на обращение.

Методологической основой исследования являются общенаучные методы познания, а также ряд частно-научных методов: историко-юридический, системно-структурный, сравнительно-правовой, формально-логический и другие.

Практическая значимость работы заключается в разработке предложений по совершенствованию действующего законодательства РФ, которые могут быть использованы в законотворческой деятельности. Ряд положений и выводов диссертационного исследования отражены в работе автора, которая опубликована в журнале «Академия педагогических идей Новация. Серия: Студенческий научный вестник».

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Становление института права граждан на обращение: российский и зарубежный опыт	11
1.1 Право граждан на обращения в дореволюционной России	11
1.2 Право граждан на обращения в Советском государстве с 1917 по 1990 годы	18
1.3 Эволюции права граждан на обращения: компаративный анализ	32
2 Право граждан на обращения на современном этапе развития российского государства	39
2.1 Понятие и содержание права граждан на обращения	39
2.2 Особенности реализации права граждан на обращения	54
3 Актуальные проблемы реализации права граждан на обращения	66
Заключение	81
Библиографический список	89

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

ФЗ – Федеральный закон.

ВВЕДЕНИЕ

Отечественный опыт государственного строительства позволяет отметить, тот факт, что повышение доверия общества к органам государственной власти, создание и развитие эффективного механизма двухсторонней связи между указанными субъектами являются главными условиями оперативного и успешного решения задач социально-экономического развития нашей страны, повышения качества и уровня жизни населения.

Существенную и постоянно растущую значимость в связи с этим приобретает институт обращений граждан, прежде всего в государственные органы и органы местного самоуправления.

С древних времен обращения граждан в органы государственной власти выступали своего рода механизмом «обратной связи», которая необходима государству, и в этом качестве данный институт будет необходим до тех пор, пока будет существовать государство. В постсоветский период право российских граждан на обращения закреплено в Основном законе Российской Федерации (Конституции 1993 г.), а также в нормах права, которые регулируют данную сферу правовых отношений, основу которой в настоящее время составляет Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Таким образом, нормативно-правовая база правового регулирования отношений в данной сфере в основном создана, наработана многолетняя правоприменительная практика рассмотрения обращений граждан, но к сожалению, в настоящее время у данного института имеется достаточное количество проблем.

Пройдя довольно длительный этап своего развития, сегодня, право гражданина на обращение в органы власти – это его сугубо личное право, выражающее правоотношения между органами государственной власти и гражданином. Данное право признается в российском государстве уже несколько веков. Каждое обращение гражданина, которое по результатам рассмотрения получило положительное решение – это не просто защита принадлежащего ему права

и законного интереса, но также и структурный элемент политики, которая позволяет органам государственной власти и местного самоуправления исправлять имеющиеся недостатки, устранять злоупотребления правом, а значит, это реальный факт учета мнения конкретного гражданина, его участия в управлении государственными делами. Право на обращение обладает каждый дееспособный российский гражданин. Граждане вправе обращаться в абсолютно в любую государственную организацию и по любому интересующему их вопросу. Государственные служащие обязаны в рамках обладаемой компетенции и в установленные действующим законодательством сроки рассмотреть обращение гражданина и принять по ним решение в порядке, который закреплен в нормах действующего федерального законодательства.

На особую роль данного правового института обратил внимание и Президент РФ В.В. Путин в своей предвыборной статье «Демократия и качество государства». По мнению Президента РФ, демократия, состоит, как в фундаментальном праве народа выбирать власть, так и в имеющейся возможности постоянно влиять на государственную власть и процесс принятия ею решений. А значит, демократия должна обладать постоянными механизмами, которые прямо действуют, эффективными каналами диалога, общественного контроля, коммуникаций и «обратной связи». А что из себя представляет «обратная связь» на практике? Постоянно увеличивающееся количество информации о политике должно перейти в качество политического участия, гражданского самоуправления и контроля¹.

Лучшему познанию проблем настоящего и будущего в любой области человеческой практики всегда помогает обращение к истории вопроса. Поэтому ретроспективный взгляд на то, как зарождалась и развивалась отечественная система работы с обращениями граждан, является весьма поучительным и полезным для повышения эффективности этого важного направления деятельности.

Опыт социальных и политических практик за последние годы показал не-

¹ Путин В. В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. 6 февр. С. 1.

полноту и недостаточную эффективность проверенных представлений и принципов демократии. Сегодня в обществе назрела проблема формирования и применения на практике не только экономической, но и социокультурной составляющей общественных процессов, без которой не представляется возможным проведение тех или иных реформ, общественных преобразований, становление на путь «демократических рельсов». Становление демократии не должно ограничиваться изменениями государственных, властных институтов, оно должно выходить за границы политической системы и затрагивать процессы, происходящие непосредственно в обществе.

Обращения граждан в органы власти с давних времен являются важнейшей процедурой, олицетворяющей собой механизм «обратной связи» между населением и властью. Институт права граждан на обращение – важнейший механизм реализации и защиты прав граждан. Истоки института права граждан на обращения в российском государстве берут своё начало со времен становления Древней Руси.

Законодательства о праве обращения граждан прошло длительный путь своего становления и развития, что не могло не отразиться на его специфике. На каждом этапе своего развития ему присущи были проблемы реализации указанного права. Исключением не стал и современный период развития указанного института.

В настоящее время законодательству, регулирующему порядок рассмотрения обращений граждан присущи такие проблемы, как не своевременность рассмотрения обращений граждан; обращения граждан в органы, которые не уполномочены рассматривать данные обращения граждан, что приводит к затягиванию сроков в решении возникающих у граждан вопросов.

Правоприменительная практика также свидетельствует, что к ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан ежегодно привлекается очень малое количество лиц, тогда как количество нарушений в данной области очень значительное.

Объектом исследования представленной работы выступают правовые от-

ношения, возникающие в процессе эволюции и реализации права граждан на обращение.

Предметом исследования составили правовые нормы, регулирующие право граждан на обращение, а также материалы правоприменительной практики.

Целью представленного исследования является выявление исторических особенностей, тенденций и закономерностей правового регулирования института права граждан на обращение начиная с его зарождения и заканчивая современным периодом нормативно-правового регулирования.

Учитывая поставленную цель работы, следует обозначить её следующие задачи:

- провести историко-правовой анализ нормативно-правового регулирования права граждан на обращения в дореволюционной России;
- охарактеризовать этап генезиса правовых норм, регулировавших право граждан на обращения в Советском государстве с 1917 по 1990 годы;
- установить специфику генезиса права граждан на обращения в зарубежном законодательстве;
- исследовать эволюцию права граждан на обращение в современной России;
- выявить особенности реализации права граждан на обращения как результат его эволюции в предыдущие периоды;
- на основании проведенного исследования эволюции права граждан на обращение, определить современные проблемы реализации данного права и предложить пути их решения.

Методологической основой исследования являются общенаучные методы познания, а также ряд частно-научных методов: историко-юридический, системно-структурный, сравнительно-правовой, формально-логический и другие. Использовались социологические приемы, в том числе - изучение материалов судебной практики.

Теоретической и методологической основой проведения исследования

явились законодательные акты, нормативные документы по теме работы. Источниками информации для написания работы по теме послужили базовая учебная литература, результаты практических исследований отечественных авторов, статьи и обзоры в специализированных и периодических изданиях, посвященных выбранной тематике, справочная литература, материалы правоприменительной практики, прочие актуальные источники информации.

В процессе исследования представленной темы работы, изучены и использованы работы следующих авторов: Э. Р. Адамовой, П. А. Белякова, О. И. Головановой, Г. Х. Гуменюк, Д. И. Давыдова, В. В. Долежан, Ю. С. Лоншакова, А. И. Овчинникова, А. А. Преображенского, А. Б. Смушкина, А. А. Титова, С. А. Широкобокова и других.

В процессе написания работы были выявлены проблемы нормативно-правового регулирования права граждан на обращение в различные периоды его становления и развития, сделаны предложения по совершенствованию действующих норм.

Практическая значимость работы заключается в разработке предложений по совершенствованию действующего законодательства РФ, которые могут быть использованы в законотворческой деятельности.

Исходя из поставленных цели и задач, магистерская диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и библиографического списка.

1 СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ: РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

1.1 Право граждан на обращения в дореволюционной России

Правовой институт обращений граждан в органы государственной власти выступает одной из главных составляющих правового статуса человека и гражданина фактически любого развитого правового государства и по своей сущности всегда воздействует на деятельность органов государственной власти. В рамках представленной работы следует рассмотреть историю нормативно-правового регулирования права граждан на обращения.

Исследование истории развития института права граждан на обращение в органы государственной власти и анализ его содержания и формы в различные временные периоды позволит сделать более точный анализ правовой природы данного института. В зависимости от понимания в различные исторические периоды содержания права на обращения, его элементов и признаков менялась соответствующим образом и форма выражения данного права.

Рассматривая сущность права граждан на обращения в IX-XV вв., следует обратить внимание на то, что данное право стало одним из первых прав человека, и возникло непосредственно с возникновением государственности. Самой первой формой обращения граждан являлись народные собрания, сходды – вече, в ходе проведения которых жители определенной территории осуществляли решение важнейших вопросов возникающих в их жизни. Русское вече, не являлось воплощением хаоса, оно проводилось на регулярной основе, собиралось строго в определенные дни и часы. Сбор граждан осуществлялся путём звона в колокол до тех пор, пока на вече не приходило все мужское население поселения². Полномочия вече были довольно объемными: оно вершило правосудие, осуществляло законотворческую деятельность, назначало для избрания князя и т.д. Примером важности вече в Древней Руси может послужить Новгородское вече 862 г., в ходе которого было принято одно из важ-

² Овчинников А. И. Народовластие в истории государственности России: политические и правовые традиции // Философия права. 2016. № 5. С. 8-9.

нейших решений для развития российского государства – пригласить князей из Скандинавии для устройства порядка и тишины.

Своё волеизъявление люди выражали через фактическое участие в народном собрании, в ходе которого совместно принимались наиболее важные решения по вопросам госуправления и общественной жизнедеятельности. Государственное управление осуществляли выборные или назначенные князья, которые находились под контролем общества. Следовательно, можно сделать вывод, о том, что постепенно с возникновением у граждан своих личных интересов, им становятся необходимы и правовые способы защиты этих интересов как от других граждан, так и от государства и его должностных лиц. Одним из способов такой защиты выступало право на обращения граждан в органы публичной власти.

Таким образом, с развитием общества и государства, росли частные и публичные интересы человека и гражданина, что как следствие приводило к необходимости создания эффективного средства отражения и защиты подобных интересов. В связи с чем на рубеже XIV-XV вв. требовалось нормативно-правовое закрепление права личности обращаться в органы государственной власти за защитой своих прав, а также для выражения принадлежащих личности интересов. Следовательно, содержание права на обращения в органы публичной власти как одного из способов защиты своих прав, свобод и законных интересов, а также прав, свобод и законных интересов других лиц, определило форму его выражения в праве на челобитную.

Предоставление гражданам права на обращение с челобитной до государства впервые было нормативно закреплено в первом кодифицированном акте – кодексе феодального права русского централизованного государства – Судебнике Ивана III 1497 года. Правовая норма ст. 2 Судебника закрепляла право гражданина направлять иск в судебные органы власти: «А каков жалобник к боярину приидет, и ему жалобников от себя не отсылати, а давати всемь жалобникам управа в всемь, которым пригоже»³.

³ Лыскова Е. И. Становление и развитие института обращений граждан // Право и политика. 2007. № 3. С. 122.

В 1550 году был принят новый Судебник, в котором конкретизировались такие понятия как обращение в целом, субъекты обращений, порядок работы властных структур с обращениями граждан и их рассмотрения и меры ответственности не только должностных лиц властных структур, но и самих жалобщиков⁴.

Необходимо обратить внимание на тот факт, что в рассматриваемый период развития рассматриваемого института, суд еще не был отделен от администрации и не являлся самостоятельным и независимым государственным органом. В связи с чем, право на обращения в органы публичной власти являлось одновременно средством судебной и внесудебной защиты, т.е. понятия жалобы и искового заявления отождествлялись. В дальнейшем за счет отделения суда от администрации, произошло разделение понятий жалобы и иска, сформировалось в виде отдельного самостоятельного права – право на обращение в органы публичной власти. При этом данное право формировалось не только в форме жалобы, т.е. способа защиты нарушенных прав, но и в форме предложения и заявления как способов участия граждан в управлении делами государства.

В приказном делопроизводстве XVII века «бить челом» означало письменное обращение к власти с просьбой. Писали, например: «Царю государю и великому князю Дмитрею Ивановичу Всея Руси бьют челом нижи и твои государевы богомольцы Тюменского города из собору пресвятыя отцы ... поп Савище да церковной дьячок Петрушка Семенов...»⁵. Документ, который пришел на смену «жалобнице», закреплен Соборным уложением 1649 года, и, предполагаем, что ушел со «сцены» во второй половине XVIII века так и не сформировавшимся в структурном отношении, – называется челобитная⁶.

В качестве одного из примеров влияния граждан на власть посредством челобитных (обращений) можно привести следующий. Так, челобитная, по-

⁴ Власов А. С. Эволюция института право граждан на обращение // Материалы Ивановских чтений. 2017. № 2-1. С. 113.

⁵ Российское законодательство X-XX веков. В девяти томах / под общ. ред. О.И. Чистякова. М., 1992. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. С. 87.

⁶ Голованова О. И. История русского документа (на материале анализа «тюменских» челобитных XVII-XVIII веков // Материалы XI Всероссийских (с международным участием) Славянских Чтений. 2014. С. 197.

данная от представителей ряда знатных фамилий, во главе с князем Василием Голицыным, содержала письменный проект отмены местничества, что привело к принятию в 1682 г. Соборного уложения об уничтожении местничества⁷.

Также в начале XVII в. – период смуты на Руси, когда действующие законы устарели, а новых еще не было, население стало обращаться к правительству с челобитными об издании соответствующих законов. Царь Алексей Михайлович Романов велел, заняться обработкой и принятием свода законов. Таким образом, было положено начало нового уложения законов, изданное в 1649 г. Можно предположить, что челобитные до Земских Соборов, заменяли народное представительство, а при них дополняли его⁸.

Не смотря на свое первое закрепление в Судебнике 1497 г., детальный механизма его реализации отсутствовал. Лишь в Соборном уложении 1649 г., в главе 10 «О суде» содержался ряд статей, регламентирующих отдельные вопросы реализации права на обращения. Согласно ст. 20 Соборного уложения жалобщикам было запрещено обращаться с челобитными напрямую к царю.

В данном правовом акте была закреплена субординация при подаче челобитных. Приказ как орган управления стал обязательной инстанцией, которая предшествует обращению к суду самого государя, и только в случае отказа в приеме жалобы или не решении принятого дела заявитель вправе был обратиться с челобитной непосредственно к государю. Таким образом, право на обращения в органы публичной власти не являлось полностью свободным, т.к. субъект права на обращения не вправе был определять куда и каким образом ему следует обращаться, т.к. в законодательстве того времени был нормативно закреплён строго инстанционный порядок подачи обращения, что, бесспорно являлось существенным ограничением рассматриваемого права.

Петр I при осуществлении административной реформы учитывал и такое направление как работа с жалобами граждан. Но, создав Сенат и коллегии, он не смог освободиться от наплыва челобитных и челобитчиков. В ходе рефор-

⁷ Российское законодательство X-XX веков. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма. М., 1999. С. 48-50.

⁸ Лоншаков Ю. С. Об истории развития права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления // Вестник Евразийской академии административных наук. 2010. № 3. С. 147.

мы им была введена должность рекетмейстера. Как писал сам Петр I в Указе «О генерале рекетмейстере» от 23 февраля 1722 года, «челобитчики... везде докучают, прошения свои приносят его величеству самому, не дая нигде покоя»⁹.

В основные обязанности рекетмейстера был включен прием жалоб на коллегии и канцелярии, по результатам рассмотрения которых он докладывал Правительствующему Сенату. Указом от 27 апреля 1722 года «Должность Сената» Петр I уточнил работу с челобитными. Указ устанавливал, что жалобы рекетмейстеру на неправый суд коллегий и канцелярий, которые им не подчинены, докладывать императору. При рассмотрении жалоб предписывалось решать дела по регламенту и по присяге. Следует также отметить, что в соответствии с названным Указом впервые в государстве была образована служба по рассмотрению челобитных.

После смерти Петра I императрицей Екатериной I были внесены изменения в этот Указ. Если раньше через рекетмейстера гражданин мог обжаловать решения нижестоящих органов непосредственно императору, то теперь это необходимо было делать исключительно через Сенат.

В 1763 году Екатерина II утвердила Манифест о порядке рассмотрения жалоб и просьб на высочайшее имя, в котором была закреплена процедура рассмотрения жалоб граждан по существу. Дела, которые подлежащие разбирательству в судах, подлежали возврату просителям для передачи дела в суд. Значение Манифеста от 14 июня 1763 г. состояло прежде всего в том, что он, во-первых, был первым нормативно-правовым актом, который установил порядок рассмотрения обращений граждан по существу. Во-вторых, он установил порядок работы с обращениями должностных лиц государственного аппарата, а не только статс-секретарей. В-третьих, он впервые закрепил подразделение производства по обращениям граждан на административное и судебное¹⁰.

⁹ Преображенский А. А. Законодательство Петра I. М., 2013. С. 86 - 88.

¹⁰ Лыскова Е. И. Становление и развитие института обращений граждан // Право и политика. 2007. № 3. С. 123.

В конце XVIII столетия общественные отношения между различными сословиями и государством развивались таким образом, что представитель любого сословия требовал от государства защиты своих прав, однако законодательно право на обращение за такой защитой в любые органы государства было предоставлено не всем. В связи с этим возникла необходимость более четкой правовой регламентации порядка подачи и рассмотрения обращений, подаваемых в органы публичной власти.

Важнейшее место в системе нормативно-правых актов, регулирующих порядок подачи и рассмотрения обращений граждан в органы публичной власти, принадлежит Манифесту об образовании Государственного совета, провозглашенному 1 января 1810 г.¹¹. Так, при Государственном совете наряду с другими органами была образована комиссия прошений, она возникла из существовавшей до 1810 г., при Сенате конторы Генерал-рекетмейстера, в которую поступали на имя императора жалобы, прошения и различные проекты (прообраз нынешнего законодательного предложения).

Манифест закреплял конкретные виды обращений и особый порядок осуществления производства по каждому из них (как по форме, так и по существу вопроса). Предусматривался также перечень обращений, которые подлежали исключению из рассмотрения Комиссии (анонимные обращения, повторные обращения, по которым уже был дан отказ, а также жалобы на решения, утратившие юридическую силу). При этом существовала особая категория прошений («кои под общим видом могли содержать в себе дела особой важности»), которые в комиссию не поступали, а вносились «непосредственно к высочайшему усмотрению».

Дополнением к положениям Манифеста 1810 г. является Манифест от 25 июня 1811 г. об «Общем учреждении министерств». В нем, допускается подача жалоб на действия подведомственных министру учреждений, но со строгим соблюдением двух правил: чтоб не принимать жалоб на нижние места, мимо высших и чтоб не давать движений жалобам, без всяких доказательств прино-

¹¹ Российское законодательство X-XX веков. Т. 6. Законодательство первой половины XIX в. М., 1999. С. 78.

симых (§ 265). Как мы видим, подача жалобы была не прямая, а опосредованная, т.е. невозможно было обратиться непосредственно к министру, минуя нижестоящие инстанции. Кроме того, обязанность доказывания нарушений возлагалась на жалобщика¹².

Указом от 21 марта 1890 г. Комиссия по принятию прошений была подвргнута реорганизации и как следствие была переименована в Канцелярию Его Императорского Величества по принятию прошений на Высочайшее Имя приносимых. Также в положениях указанного документа был закреплен порядок работы Канцелярии. Малозначительные изменения в порядок принятия и рассмотрения обращений граждан были внесены положениями Манифеста 1895 г. «О Государственном Совете и его преобразовании».

Одним из следующих звеньев в системе государственных учреждений, которые вели прием жалоб, а также различных других обращений российских подданных, являлось Особое присутствие для предварительного рассмотрения всеподданнейших жалоб на определения департаментов Правительствующего Сената. Данный орган был создан одновременно с Канцелярией Его Императорского Величества по принятию прошений и, по своей сущности являлось одним из органов, которые действовали по ее поручению. Особое присутствие осуществляло функции по рассмотрению только тех жалоб, которые были направлены в него главноуправляющим Канцелярии, и никакие другие жалобы, прошения, объяснения, им ни от кого не принимались. Особое присутствие не вправе было решать дела по существу, оно только предоставляло заключение о том, в какой мере изложенные в жалобе доводы являются достаточными основаниями к передаче дела на рассмотрение Общего собрания Сената.

После Февральской буржуазной революции не произошло отмены действия нормативно-правовых актов Российской империи, равно как и многих других нормативно-правовых актов, так что правовое регулирование институ-

¹² Морозов Н. В. Становление и развитие конституционного права граждан Российской Федерации на обращения в межгосударственные органы // Вопросы гуманитарных наук. 2012. № 5. С. 44.

та обращений каких-либо значительных изменений не претерпело.

1.2 Право граждан на обращения в Советском государстве с 1917 по 1990 годы

Октябрьская революция 1917 г. прекратила действие всех нормативно-правовых актов предыдущего режима. Их место заняли абсолютно новые нормативно-правовые акты, которые были приняты действующей советской властью. Одним из первых актов, который относился к институту обращений граждан, являлось постановление VI Всероссийского съезда Советов от 08.11.1918 г. «О точном соблюдении законов»¹³, согласно правовым норм данного постановления закреплялась обязанность абсолютно всех должностных лиц и учреждений государства того времени принимать к в работу обращения от любого гражданина Республики, который желает обжаловать их действия или бездействия. В Декрете СНК РСФСР от 30.12.1919 г. «Об устранении волокиты»¹⁴ был закреплён порядок подачи гражданами обращений и детально регламентирован порядок их рассмотрения. Нормы данного правового акта были взяты за основу постановления ВЦИК от 30.12.1921 г. «О порядке подачи жалоб и заявлений»¹⁵, в котором устанавливалось, что приём обращений граждан за исключением Центрального бюро жалоб Рабоче-крестьянской инспекции осуществляет особый отдел Президиума ВЦИК.

Декретом «О Государственном контроле» на него возлагалось «наблюдение за организацией во всех учреждениях приема всякого рода жалоб и заявлений и правильным их движением». При самом Государственном контроле было образовано особое бюро приема заявлений о неправильных действиях, злоупотреблениях и правонарушениях должностных лиц для рассмотрения этих заявлений Государственным контролем. В 1919 г. при Народном комиссариате Государственного контроля (НКГК) было учреждено Центральное

¹³ Постановление VI Всероссийского Чрезвычайного Съезда Советов от 08.11.1918 «О точном соблюдении законов» // Известия ВЦИК. 1918. № 267. С. 18.

¹⁴ Декрет СНК РСФСР от 30.12.1919 «Об устранении волокиты» // Известия ВЦИК. 1920. № 4. С. 8.

¹⁵ Циркулярное постановление ВЦИК от 30.06.1921 (утратило силу) «О порядке подачи жалоб и заявлений» // Известия ВЦИК. 1921. № 144. С. 21-22.

бюро жалоб и заявлений¹⁶.

14 декабря 1935 г. было принято Постановление ЦИК СССР «О положении дел с разбором жалоб трудящихся»¹⁷, в положениях которого впервые были закреплены правила работы с жалобами поступившими от граждан, до принятия указанного постановления определявшиеся ведомствами самостоятельно¹⁸.

Однако в России конституционное право на обращение полностью юридически оформилось и стало относиться к числу политических прав, связанных с обеспечением участия граждан в реализации публичной политической власти, только в Конституции СССР 1937 года.

ЦК КПСС в августе 1958 года издал Постановление «О серьезных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся». В указанном постановлении был поставлен вопрос о привлечении общественности к рассмотрению писем, жалоб и заявлений трудящихся. В Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 февраля 1960 года «О мерах по устранению канцелярско-бюрократических извращений при оформлении трудящихся на работу и разрешении бытовых нужд граждан»¹⁹ были установлены конкретные меры, которые имели четкое направление на устранение волокиты при рассмотрении жалоб граждан.

В 1967 г. специально созданной комиссией Верховного Совета СССР была проведена большая работа по подготовке нового нормативного правового акта, регламентирующего организацию работы с обращениями граждан. ЦК КПСС в сентябре 1967 г. издал Постановление «Об улучшении работы по рассмотрению писем и организации приема трудящихся», в положениях которого строго было обозначено, что письма граждан выступают одной из самых важ-

¹⁶ Бондаренко М. В. Реализация конституционного права граждан на обращение: историко-правовой аспект // Наука и практика. 2016. № 3. С. 13.

¹⁷ Постановление ЦИК СССР от 14.12.1935 «О положении дел с разбором жалоб трудящихся» // Собрание законодательства СССР. 1936. № 31. Ст. 274.

¹⁸ Румянцев А. В. Особенности внесудебного порядка регламентации конституционного права граждан на обращения в Российской Федерации: монография. – М., 2009. С. 27-28.

¹⁹ Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 25.02.1960 № 231 «О мерах по устранению канцелярско-бюрократических извращений при оформлении трудящихся на работу и разрешении бытовых нужд граждан» // СП СССР. 1960. № 6. Ст. 33.

ных форм служащих для улучшения взаимной связи между партией и гражданами, участием населения в государственном управлении и служат одним из средств выражения мнения общества о политическом курсе, являются важнейшим источником информации о жизни советских граждан.

Более подробно право граждан на обращения в органы государственной власти стало оформлено в правовых нормах Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», в редакции Указа Президиума Верховного Совета СССР от 04.03.1980 г. № 1662-X «О внесении изменений и дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» и Указа Президиума Верховного Совета СССР от 02.02.1988 г. № 8422-XI «О внесении дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»²⁰.

Названные указы определяли обращения граждан в государственные и общественные органы с предложениями, заявлениями, жалобами, как важное средство осуществления и охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением. Это право считалось существенным источником информации, необходимой при решении текущих и перспективных вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства и обязывало государственные органы рассматривать в соответствии с их компетенцией предложения, заявления и жалобы граждан. Так же целью данных документов было признание одной из форм участия граждан в управлении государством и усиление контроля народа за деятельностью государственных и общественных органов, борьба с волокитой, бюрократизмом и другими недостатками в их работе.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 года № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»

²⁰ Адамова Э. Р. Эволюция права граждан на обращение в органы государственной власти в России // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2008. № 4. С. 98-99.

было установлено, что в предусмотренных законом случаях и порядке, граждане могут подавать жалобы непосредственно в суд. Помимо этого, предложения и заявления подлежали направлению гражданами в те государственные и общественные органы, учреждения, предприятия, организации, либо тем должностным лицам, к ведению которых непосредственно относилось разрешение возникшего у гражданина вопроса, а жалобы подлежали подаче в те органы или должностным лицам, в подчинении которых находились государственный, общественный орган, учреждение, предприятие, организация либо должностное лицо, действия которых подлежали обжалованию. Стоит отметить, что самой сущности права советского государства противоречила идея о возможных обращениях граждан в какие-либо международные органы, тем более в те, решения которых несли для советского государства возникновение определенных обязанностей²¹.

Нормы Указа от 12.04.1968 г. имели явный административно-процессуальный уклон и не подлежали применению к обращениям граждан, которые возникали в связи с правоприменением правовых норм уголовно-процессуального, гражданско-процессуального и иных отраслей советского права. Правоприменение указанных норм осуществлялось главным образом в деятельности органов, осуществляющих государственное управление учреждений, предприятий и организаций, в том числе общественные и кооперативные. Некоторые нормы Указа, которые были отточены многолетней правоприменительной практикой, имели универсальный характер (например, запрет на направление обращения (жалобы) гражданина тому органу или должностному лицу, чьи действия обжаловались; необходимость досконально изучать и разбираться в существе обращения, и как следствие осуществлять принятие по ним обоснованных и мотивированных решений и т. д.).

В нормах закона отсутствовали дефиниции таких категорий как «заявление», «жалоба», «предложение», в связи с чем, при отграничении различных

²¹ Морозов Н. В. Некоторые вопросы развития конституционного права граждан Российской Федерации на обращения в государственные и межгосударственные органы // Современные тенденции развития науки и технологий. 2016. № 3-7. С. 71-72.

видов обращений граждан возникала необходимость учитывать их содержание и направленность. Важное значение имели предложения и письма трудящихся, т.к. они представляли своего рода особый живой канал связи правящей верхушки с массами трудящихся. Предложения граждан в большей части были направлены на повышение качества работы государственных и общественных органов в самых разнообразных сферах жизни общества (социально-культурной, хозяйственной, правоохранительной и иной деятельности). Внешение предложений являлось одной из важных форм, посредством которой осуществлялась реализация гражданами своего права на участие в управлении делами как государственными, так и общественными.

В советской юридической литературе периода 1950-80-х гг. не выработан единый взгляд на перечень и формулирование основных принципов работы с предложениями, заявлениями и жалобами граждан. Однако преимущественно выделялись следующие основные принципы: социалистическая законность, демократизм, социалистический интернационализм, гуманизм, равенство граждан перед законом, инстанционность, обоснованность и справедливость, сочетание личных прав, общественных интересов и обязанностей.

Не были унифицированы сроки рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан. Указ от 12 апреля 1968 г. для разрешения обращений граждан устанавливал при разных условиях различные сроки. Так, ст. 9 Указа предусматривала, что заявления и жалобы подлежат разрешению в срок до одного месяца со дня их поступления, а те которые не требуют дополнительного изучения и проверки – безотлагательно, но не позднее 15 дней. В тех случаях, когда для решения вопросов, поставленных в жалобе или заявлении необходимо было провести специальную проверку, истребовать дополнительные документы, либо принять ряд других мер, сроки ответа на заявления или жалобы могли быть в исключительных случаях продлены руководителем или заместителем руководителя соответствующего государственного органа, но при условии что срок продления не мог быть более чем один месяц.

Следует также учитывать прохождение различных стадий работы с

письменными предложениями, заявлениями и жалобами граждан. При рассмотрении и разрешении различных видов обращений граждан процедурные формы их разрешения могли существенно отличаться. Особенно ярко это обнаруживалось, когда речь шла об обращениях различных видов, например, заявлений или жалоб.

Проанализируем в общем виде основные стадии рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан в позднее советское время.

Первая стадия представляла собой рассмотрение обращения. Она включала ряд этапов: регистрацию, ознакомление с содержанием, направление в инстанцию, компетентную разрешить данное обращение. Регистрация производилась в соответствии с Типовым положением о ведении делопроизводства по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях²².

Следующим этапом было ознакомление с содержанием. В Советах эта работа могла выполняться председателем, заместителями председателя и секретарем исполкома либо иными должностными лицами данного Совета. Иногда эта стадия являлась завершающей. Как правило, это бывало в тех случаях, когда в данный Совет обращение поступило ошибочно, а решение поставленного вопроса или контроль за принятием решения в компетенцию данного Совета не входил. В этом случае поступившее обращение направляется в надлежащую инстанцию, о чем делалась отметка в регистрационно-счетных документах.

Однако в большинстве случаев на стадии рассмотрения наступал третий этап – определение компетентного подразделения исполкома, реже постоянной комиссии, которые могли разрешить поставленный в обращении вопрос.

Во второй стадии происходило принятие решения по обращению. Процесс принятия решения, в свою очередь, включает в себя нижеследующие этапы:

²² Постановление ГКНТ СССР № 463, Госстандарта СССР № 162, Главархива СССР № 298 от 30.11.1981 (утратило силу) «Об утверждении Типового положения о ведении делопроизводства по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях» // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1982. № 2.

– первый, начальный этап – осознание проблемы. Для того чтобы осознать проблему, требовалось иметь необходимое количество качественной информации;

– второй этап – сбор всей информации, которая позволяла определить не только существо поставленного вопроса, но и выяснить причину его возникновения. Нужно было обеспечить инстанцию, разрешающую данное обращение, необходимыми данными для решения задачи.

– третий этап – выдвижение гипотезы, т.е. предварительного решения, принимаемого на основе первичной информации. Иногда намечалось несколько гипотез, вариантов решения, из которых путем анализа и сопоставления выбирается оптимальный.

– четвертый этап – апробация гипотезы, т.е. ее обсуждение в кругу компетентных лиц;

– пятый этап – принятие решения и направление его заявителю²³.

Таким образом, вся работа местного Совета по рассмотрению и разрешению обращений граждан должна была организоваться так, чтобы обеспечить принятие решения и дать ответ заявителям в установленные сроки и в соответствии с действующими принципами работы с предложениями, заявлениями и жалобами граждан.

Первоначально право граждан на обращение нормативно было закреплено в положениях Конституции СССР 1977 г., а именно нормах в ст. 49, в которой законодателем было закреплено, что граждане вправе вносить в органы государственной власти и в общественные организации предложения об улучшении их деятельности, указывать на имеющиеся недостатки в работе указанных органов и общественных организаций²⁴. Таким образом, институт права на обращение стал конституционным правом граждан на участие в управлении государственными и общественными делами.

Однако в данной редакции ст. 49 Конституции СССР не только сужала

²³ Григорян Л. А. Порядок работы с обращениями граждан в 1950-1980-е гг. // Культурно-исторические исследования в Поволжье: проблемы и перспективы. 2015. № 1. С. 623-624.

²⁴ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) (утратила силу) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

предмет обращений граждан, сводя их к предложениям в адрес государственных органов и общественных организаций по улучшению их деятельности, но и фактически лишала граждан возможности защищать свои интересы. Кроме того, имело место противоречие между вышеприведенной конституционной нормой и нормами Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII, поскольку им было предусмотрено рассмотрение государственными органами не только предложений, но и жалоб граждан.

На практике большая часть поступающих от граждан предложений была сводилась к необходимости совершенствования норм действующего советского законодательства. Присущей именно предложениям чертой выступало то, что в их содержании не мог ставиться вопрос об устранении каких-либо нарушений прав и свобод граждан, также в них не могло содержаться требование о наказании виновных.

В рассматриваемый временной период, жалобы граждан направлялись в органы государственной власти и общественные организации как правило преследуя цель восстановить нарушенные субъективные права и законные интересы индивида – подателя жалобы. Часто в жалобах содержалось требование о необходимости установления виновных лиц и привлечении их к ответственности. Направление гражданами жалоб на действия должностных лиц и их надлежащее рассмотрение как следствие влекло пресечение нарушений прав граждан, а также предотвращение их нарушения.

Следовательно, законодатель выделял четыре вида обращений граждан (а не три, как в названии Указа). В ст. 1 Указа говорилось о том, что граждане вправе:

- вносить предложения об улучшении деятельности в государственные органы и общественные организации;
- выявлять недостатки в работе государственных органов и общественных организаций;
- обращаться лично с заявлениями;
- осуществлять обжалование действий должностных лиц общественных

и государственных органов²⁵.

18 апреля 1986 г. Пленум Верховного Суда СССР принял в постановление № 9 «О применении судами законодательства об ответственности должностных лиц за нарушение порядка рассмотрения предложений, заявлений, жалоб граждан и преследование за критику» в котором отмечалось, что нарушение нормативно закрепленного порядка рассмотрения заявлений, предложений и жалоб, бюрократическое отношение к ним, волокита, а также какое-либо преследование граждан за критику, влечет привлечение к ответственности виновных в совершении указанных действий должностных лиц в соответствии с действующим законодательством, не исключая предания их суду. В постановлении также указывалось, что судам необходимо обратить внимание на наличие необходимости увеличения их роли в борьбе с нарушениями установленного действующими нормами порядка рассмотрения обращений граждан и писем.

В случае выявления указанных правонарушений, волокиты или какого-либо преследования граждан за критику, бюрократического отношения к разрешению жалоб и заявлений, судам необходимо частными определениями доводить об имеющихся фактах до сведения вышестоящего в порядке подчиненности органа либо должностного лица, трудового коллектива, общественной организации в целях решения вопроса о применении к виновным должностным лицам дисциплинарных мер, либо мер общественного воздействия. В случае наличия оснований, возбуждать уголовные дела по соответствующим нормам советского уголовного закона. Также обращалось внимание, что необходимо учитывать значительное общественное значение дел об ответственности должностных лиц за правонарушения, которые связаны с рассмотрением заявлений, предложений, жалоб граждан и каким-либо преследованием за критику. Судам рекомендовалось осуществлять рассмотрение указанных дел на выездных заседаниях с обязательным участием представителей обществен-

²⁵ Долежан В. В. Право граждан на обращение с предложениями, заявлениями и жалобами // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1981. № 3. С. 27-28.

ных организаций и трудовых коллективов; стараться шире использовать печатные издания, передачи на радио и иные средства массовой информации в которых освещать судебные процессы по указанной категории дел²⁶.

Осознав важность права граждан на обращения, как одного из самых эффективных способов повлиять на власть, законодатель впервые нормативно закрепил его в норме ст. 49 Конституции СССР 1977 г., из содержания которой следовало, что абсолютно каждый советский гражданин имеет право вносить в органы государственной власти и общественные организации, различные предложения, в которых содержались рекомендации об улучшении их деятельности, а также направлять критику и указывать на недостатки в работе. Должностные лица в свою очередь обязаны были в установленные действующим законодательством сроки рассматривать предложения и заявления граждан, давать на них полные и исчерпывающие ответы, а при наличии необходимости принимать меры²⁷.

Следовательно, институт жалобы, который направлен на защиту частного интереса в административно-правовой форме, превратился в конституционно-правовой институт участия граждан в управлении государственными делами, а также делами общества. При этом в данной редакции норма статьи Конституции СССР 1977 г. не в полном объеме раскрывала структуру и содержание такого конституционного права граждан как право на обращения, т.к. значительно сужала предмет обращений до предложений, которые были главным образом направлены на улучшение деятельности органов государства и общественных организаций. Граждане оставались без одной из главных составляющих конституционного права на обращения – возможности осуществлять защиту своих прав, свобод и законных интересов. При этом в противоречие с конституционными нормами вступал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 г., так законодатель в его нормах закрепил пра-

²⁶ Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 18.04.1986 № 9 «О применении судами законодательства об ответственности должностных лиц за нарушение порядка рассмотрения предложений, заявлений, жалоб граждан и преследование за критику» // Бюллетень Верховного Суда СССР. 1986. № 3. С. 24-25.

²⁷ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) (утратила силу) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

вомочие органов государственной власти на рассмотрение жалоб граждан, о которых в нормах Основного Закона СССР не упоминалось. Помимо этого, Конституция СССР расширяла перечень адресатов обращений, посредством включения в него не только государственных, но и общественных организаций. Последнее вряд ли было оправдано, т.к. само по себе обращение к общественным организациям не могло выступать своего рода юридической гарантией защиты прав граждан.

Необходимо обратить внимание также на тот факт, что с вступлением в силу Конституции СССР 1977 г., какого-либо конкретного нормативного правового акта, который бы в деталях раскрывал процедуру реализации права граждан на обращения, законодатель так и не принял. В ряде случаев возникали отдельные попытки разработки и принятия закона, регулирующего правоотношения в данной области. Так, в декабре 1989 г., Генеральным прокурором СССР Сухаревым А.Я. в Верховный Совет СССР был направлен законопроект СССР «О порядке рассмотрения жалоб граждан в органах государственного управления, на предприятиях, в учреждениях и организациях». Указанный проект закона был направлен в различные комиссии и комитеты Верховного Совета СССР, но всеобщего одобрения так и не получил. Через год Комитетом Верховного Совета СССР по вопросам гласности, прав и обращений граждан также был разработан проект закона. Указанный законопроект был размещен на страницах журнала «Народный депутат» с целью его обсуждения и необходимой корректировки. Однако как и первый законопроект, он также принят не был.

В 1992 г. Ю.А. Дмитриевым был составлен еще один проект нормативно-правового акта, направленный на регулирование правоотношений, возникающих при рассмотрении обращения граждан. В этом же году он был принят Президиумом СССР к своему рассмотрению. Но его к сожалению постигла та же судьба, что и предыдущих законопроектов, т.к. в 1993 году кардинально изменилась система органов государственной власти, в связи с чем закон попал под юрисдикцию комитета по общественным объединениям и религиоз-

ным организациям Государственной Думы РФ, после чего данный законопроект продвижения так и не получил²⁸.

Важное значение для правового регулирования статуса человека и гражданина в Российской Федерации имело принятие 22.11.1991 г. Декларации прав и свобод человека и гражданина, норма ст. 21 которой устанавливала, что граждане РСФСР вправе «направлять личные и коллективные обращения в государственные органы и должностным лицам, которые в пределах своей компетенции обязаны рассмотреть эти обращения, принять по ним решения и дать мотивированный ответ в установленный законом срок»²⁹.

Право на обращение – естественное право общения гражданина с государством в лице его органов и организаций, возможность осознавать себя юридическим звеном правовой среды, в то же время это выражение обратной связи, которая раскрывает оценку государственной деятельности, потенциал гражданина совершенствовать существующую систему.

Конституция РФ принятая на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. в норме ст. 33 закрепило право граждан на обращение в органы публичной власти. Согласно указанной правовой нормы, граждане России «вправе обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления»³⁰.

Нормативное закрепление права граждан на обращение в Декларации с дальнейшим его отражением в норме Конституции Российской Федерации – это один из важнейших постулатов соблюдения интересов и личности и государства. Право гражданина на обращение является субъективным правом человека, посредством которых осуществляется реализация прав и свобод, указанные права охраняются государством. Естественность природы права на обращение граждан определено потребностями индивида, личным интересом человека, а также социальной свободой человека и гражданина. В связи с указанным, право на обращение граждан можно определить, как одну из главных

²⁸ Лыскова Е. И. Становление и развитие института обращений граждан // Право и политика. 2007. № 3. С. 123.

²⁹ Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

³⁰ Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Собр. законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

возможностей человека реализовать, с учетом имеющейся у него личной заинтересованности, свои субъективные потребности и нужды в самых разнообразных сферах его жизни. Государство в свою очередь обязано иметь заинтересованность в обеспечении на должном уровне существования и свободного развития каждого индивида. В указанном направлении значительную роль играют законодательные акты, имеющие ограничения и по количеству, и по направлениям, но действенность каждого из них выступает гарантом нормального и цивилизованного развития российского общества.

Исследуя право граждан на обращение как одно из конституционных прав, его следует понимать как конституционную свободу. Неоднократно было доказано, что установленные в нормах советского законодательства права и свободы граждан выступают одной из главных форм выражения свободы³¹. Но имеется на этот счет и другая точка зрения, которая обладает более широким подходом к этому вопросу: «...отличия между основным правом и основной свободой складываются исходя из истории их возникновения, имеющимися давними традициями, так и смысловой нагрузкой»³². И, наконец, мнение Е. А. Лукашевой, которая утверждает, что анализ конституционных норм позволяет отметить, что дефиниция «свобода» направлена на подчеркивание более широких возможностей индивидуального выбора, не очерчивая его конкретного результата»³³.

В Конституции России институт права граждан на обращение получил адекватное его содержанию конституционно-правовое закрепление. Право граждан на обращение выступает конституционным правом, т.к. закреплено и гарантируется Конституцией России. При этом в нормах Основного закона нашего государства закреплены только общие постулаты указанного права. Право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления является неотъемлемым правом каждого российского гражданина. Оно выражает собой не только средство осуществления и охраны прав

³¹ Кучинский В. А. Личность, свобода, право. М., 1978. С. 35

³² Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 135.

³³ Лукашева Е. А. Общая теория прав человека. М., 1996. С. 31.

и свобод граждан, но и является своего рода средством общественного контроля, осуществляемого за деятельностью государственного и муниципального аппарата, а также, способствует оптимизации его деятельности, поскольку гражданин в своем обращении в большинстве случаев указывает на определенные имеющиеся проблемы или предлагает пути их решения. Со временем главной проблемой стало отсутствие федерального закона, регулирующего вопросы, связанные с реализацией конституционного права граждан на обращение. Лишь спустя 10 лет, 21 апреля 2006 г. Государственная дума приняла Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»³⁴, который был одобрен Советом Федерации 26 апреля 2006 г., подписан Президентом Российской Федерации 2 мая 2006 г. и вступил в силу с 1 ноября 2006 г. Указанным нормативно-правовым актом были закреплены правовые основы, гарантии и порядок рассмотрения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами обращений граждан.

Подводя итог анализу института обращений граждан в советский период, необходимо отметить, что формы обращений в виде предложения, заявления и жалобы не претерпели изменений и были включены в Федеральный закон от 2 мая 1996 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В Основном Законе Российской Федерации, принятой в 1993 году, право на обращение получило закрепление в статье 33. Однако длительное время не принимался федеральный закон, регулирующий порядок реализации данного права. Нормативная база советского периода устарела и противоречила новому общественному устройству, но на создание закона ушло более 10 лет. С вступлением в силу Федерального закона Российской Федерации от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»³⁵ были установлены конкретные сроки, в течение которых обращения граждан должны быть объективно и всесторонне рас-

³⁴ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

³⁵ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

смотрены.

Проведенный анализ научной и правовой литературы, а также ранее действующего законодательства, начиная от источников права древней Руси, позволил сделать вывод о том, что в зависимости от содержания права граждан на обращения в органы государственной власти зависит форма его выражения. С учетом указанного критерия, следует выделить три основных периода в развитии права граждан на обращение в органы государственной власти:

– первый период – характеризуется отсутствием правового закрепления института права граждан на обращения (IX-XV вв.);

– второй период – нормативно-правовой (XV в. – до 1977 г.) – характеризуется принятием законодателем первых нормативно-правовых актов, в нормах которых закреплено право на обращения в органы государственной власти и которые регулировали порядок подачи и рассмотрения различных видов обращений;

– третий период – конституционно-правовой (с 1977 г. – по настоящее время) – характеризуется первым закреплением права граждан на обращения в органы государственной власти в норме Основного Закона государства.

Изложенное позволяет отметить, институт обращений граждан в государственные органы имеет длительную (многовековую) историю развития. Возникнув, как естественная реакция отдельных слоев населения на деспотизм авторитарной власти, он не сразу получил правовое закрепление, а первоначально существовал как стихийное социальное движение. На протяжении всей истории российское законодательство, регулирующее институт обращений граждан, развивается и совершенствуется, однако при разработке нормативных правовых актов не в полном объеме учитываются многие существенные положения, которые касаются порядка обращений граждан в органы государственной власти и их рассмотрения должностными лицами.

1.3 Эволюции права граждан на обращения: компаративный анализ

В своей ретроспекции право граждан на обращения прошло долгий путь формирования и развития не только в Российской Федерации, но и в ряде дру-

гих зарубежных государствах.

Исторической родиной права граждан на обращение в органы публичной власти выступает Великобритания. Именно в данной стране данное право было впервые закреплено нормативно, в виде права на подачу петиций. В «Билле о правах» 1689 г. закреплялось право подданных подавать ходатайства монарху, при этом создание каких-либо препятствий, а также преследование за подачу петиции считалось противозаконным.

Провозглашенное в Англии после революции XVII в., право на подачу петиции было с невероятной быстротой воспринято законодателем Великой французской революции XVIII в. Во Франции право на обращения в органы власти нормативно было закреплено в Конституции от 03.09.1791 г., предоставлявшей гражданам в качестве неотъемлемого права свободно обращаться в органы власти с петициями, которые подписывались гражданами. В данном виде право петиции действовало во французском государстве до 1848 года, пока устанавливающая его правовая норма не была закреплена в 8 статье Французской Конституции от 04.11.1848 г. Согласно данной статьи, гражданам предоставляется право направлять петиции и предавать гласности свои мысли. Согласно нормативных положений Хартии 1814 г. Парламент был лишен права законодательной инициативы перед королем, в связи с чем, указанное право компенсировалось правом граждан на подачу петиций.

Появление института народной законотворческой инициативы в праве США неотъемлемо связано с принятием в 1715 г. закона штата Массачусетс, правовые нормы которого закрепили право народной законотворческой инициативы на местном уровне.

Первая поправка к Конституции США 1787 г., закрепила международные стандарты реализации права граждан на обращение, согласно которой граждане имеют право обращаться к Правительству с петициями об удовлетворении жалоб. В 1898 г. аналогичная по своему содержанию поправка была включена в Конституцию штата Дакота. На сегодняшний день институт народной законотворческой инициативы закреплён в 24 Конституциях штатов

США.

В настоящее время право на обращение в органы публичной власти нашло своё закрепление в ряде Конституций различных странах мира (ФРГ, Италия, Швейцария, Япония, Румыния, и др.). Осознание органами государственной власти значимости данного права для граждан приводит к нормативному закреплению данного права в законодательстве различных стран, а также на международном и региональных уровнях.

Право граждан на обращение нормативно закреплено в конституциях и соответствующих законах следующих государств СНГ: Беларусь (ст. 40); Казахстан (ст. 33); Украина (ст. 40); Молдова (ст. 52); Узбекистан (ст. 35); Азербайджан (ст. 66); Таджикистан (ст. 31).

Так, в норме ст. 2 Закона Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц» закреплено, что действие указанного Закона подлежит распространению на обращения граждан и юридических лиц, в том числе и на обращения которые поступили от юридических лиц, осуществляющих функции редакций средств массовой информации, кроме обращений, в отношении которых нормативно-правовыми актами установлен другой порядок их направления и рассмотрения.

Письменные обращения подлежат рассмотрению (ч. 3 ст. 17) не позднее 15 дней с даты их поступления, а те обращения, которые требуют дополнительного изучения, сбора информации по указанным в них вопросам и проверки, – не позднее 30 дней, при условии, что иной срок не закреплен в нормативно-правовых актах. В том случае, если для решения изложенных в обращениях вопросов необходимо выполнить определенные действия в сроки, которые превышают 30 дней, заявителю в течение 5 дней со дня продления срока направляется уведомление о причинах превышения месячного срока и сроках совершения необходимых действий (выполнения работ, оказания услуг) или конечного срока рассмотрения направленного обращения по существу.

Закон Республики Казахстан от 12 января 2007 г. № 221-III «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» направлен на регу-

лирование общественных отношений, которые связаны с подачей и рассмотрением обращений физических и юридических лиц в целях реализации и защиты их прав, свобод и законных интересов.

Согласно нормы ст. 8 Закона, обращение физического и (или) юридического лица, для рассмотрения которого и ответа на него не требуется получение информации от других субъектов, должностных лиц либо проверка с выездом на место, подлежат рассмотрению в течение 15 календарных дней. Обращение физического и (или) юридического лица, в целях рассмотрения которого требуется получение информации от других субъектов, должностных лиц либо необходима проверка по обращению с выездом на место, рассматривается и по нему даётся мотивированный ответ в течение 30 календарных дней со дня поступления субъекту, должностному лицу. В том случае если необходимо провести дополнительное изучение или проверку по фактам обращения, то срок рассмотрения может быть продлен не более чем на 30 календарных дней.

В нормах закона Украины от 2 октября 1996 г. № 393/96-ВР «Об обращениях граждан» закреплено, право граждан Украины (ст. 1) обращаться в органы государственной власти, местного самоуправления, объединения граждан, предприятия, учреждения, организации, различных форм собственности, средства массовой информации, к должностным лицам соответственно их полномочиям с жалобами, замечаниями и предложениями, которые непосредственно касаются их уставной деятельности, заявлением или ходатайством в целях реализации своих социально-экономических, политических и личных прав и законных интересов и жалобой на их нарушение.

Согласно нормы ст. 20 Закона, обращения рассматриваются и разрешаются в срок не более 30 дней со дня их поступления, а те, которые не требуют дополнительного изучения – безотлагательно, но не позднее 15 дней со дня их поступления. В том случае если в 30-дневный срок решить поставленные в обращении вопросы не представляется возможным, срок его рассмотрения может быть продлен, при этом общий срок разрешения вопросов, которые были поставлены в обращении, не может превышать 45 дней.

По мотивированному требованию гражданина срок рассмотрения может быть сокращен. Обращения граждан, которые имеют установленные нормами законодательства льготы, подлежат рассмотрению в первоочередном порядке³⁶.

Отсутствие нормативного закрепления права на обращение в тексте Конституций иных государств Содружества возможно мотивировать не столько отсутствием каких-либо объективных предпосылок для этого, сколько тем фактом, что нормативное формулирование статей основных законов государств происходит у каждого по своему, и зависит от восприятия их важности³⁷.

Главными международными документами, которые в определенной степени закрепляют право на обращение в органы публичной власти, выступают Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт «О гражданских и политических правах» и Международный пакт «Об экономических, социальных и культурных правах» от 16.12.1966 г. Всеобщая декларация прав человека нормативно устанавливает, гарантию каждому человеку на равное право на защиту (ст. 7), также в нормах закреплено право каждого гражданина на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами (ст. 8), ст. 19 также устанавливает, что каждый человек имеет право на свободу в своих убеждениях и на свободное их выражение»³⁸. Указанные нормативные положения Всеобщей декларации повторяются и в ряде статей Международного пакта «О гражданских и политических правах» 1966 г.³⁹ Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах (вступил в силу для России 1 января 1992 г.) устанавливает правовой механизм защиты индивидуальных прав.

³⁶ Мещерягина В. А. Содержание конституционно-правовой категории «обращение граждан» в Российской Федерации // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. 2015. № 4. С. 118-119.

³⁷ Ширококов С. А. конституционное право граждан на обращение в системе правового регулирования взаимодействия граждан и органов государственной власти и управления Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2016. № 2. С. 159-161.

³⁸ Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1995. 5 апреля.

³⁹ Международный Пакт от 16.12.1966 «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. С. 8-12.

Важнейшим нормативным документом, который является основой европейской системы направленной на защиту прав человека, выступает Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция)⁴⁰. Указанная конвенция была принята в 1950 г. и вступила в силу в 1953 г., для России – в 1998 г. Данный нормативно-правовой акт преследовал цель закрепить минимальные международные стандарты, чтобы они имели реальное соблюдение, а также создать такие механизмы, которые обеспечивали бы защиту прав человека.

Право на обращение закреплено в Конвенции только в качестве процессуальной нормы (ст. 34), т. е. правовой нормы, которая предусматривает, что в случае нарушения закрепленных в Конвенции материальных норм (т. е. правовых норм, устанавливающих ряд прав и свобод), возможность и процессуальный порядок обращения за их защитой в специализированный международный орган – Европейский Суд по правам человека⁴¹.

Следует отметить, что не каждая жалоба, направленная в Европейский Суд по правам человека, подлежит рассмотрению, для этого необходимо соблюдение закрепленных в ст. 35 Конвенции перечня существенных условий:

– предметом подаваемой жалобы могут выступать исключительно права, которые гарантируются Конвенцией о защите прав человека и основных свобод и Протоколами к ней. Предметом жалоб, которые направляются в Суд, должны являться события, за которые несут ответственность органы публичной власти государства. Суд не принимает к своему производству жалобы, которые направлены против конкретных физических или юридических лиц;

– в суд подлежат рассмотрению обращения, которые направлены в его адрес, от любого лица;

– жалоба должна быть направлена не позднее шести месяцев с даты окончания рассмотрения вопроса уполномоченным органом государства;

– рассмотрению подлежат только те нарушения Конвенции, которые

⁴⁰ Конвенция о защите прав человека и основных свобод» (ETS N 5) [рус., англ.] (Заключена в г. Риме 04.11.1950) // Собр. законодательства Российской Федерации. 1998. № 20. Ст. 2143.

⁴¹ Сальвиа М. Европейская конвенция по правам человека / отв. ред. А. И. Ковлер. СПб., 2009. С. 103.

возникли после ее ратификации государством, являющимся ответчиком по делу;

–обратившийся с жалобой должен исчерпать все средства правовой защиты, нормативно закрепленные в праве своего государства.

Решения, вынесенные судом, по результатам рассмотрения обращений граждан, являются строго обязательными для государств-участников, и за их исполнением строго следит Комитет Министров Совета Европы. Помимо этого, Кабинет Министров осуществляя надзор за реализацией решений Суда, старается минимизировать причины, которые вызвали выявленные нарушения прав⁴².

Таким образом, можно резюмировать о том, что несмотря на отсутствие прямого нормативного закрепления в международных актах права на обращение граждан, оно является производным из других нормативно закреплённых основных прав и свобод человека, таких как право на защиту и свободное выражения своего мнения, помимо этого, оно закреплено в виде процессуального права на обращение за защитой нарушенных прав в международные органы.

Проведенный анализ норм международного и регионального права подтверждает абсолютную необходимость в признании права граждан на обращение самостоятельным структурным элементом международных стандартов в области основных прав и свобод человека и гражданина.

⁴² Лиц М. О. Законодательное и международное регулирование права граждан на обращение в органы публичной власти // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2015. № 1. С. 106-108.

2 ПРАВО ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

2.1 Понятие и содержание права граждан на обращения

Исследование, проведенное в первой главе настоящей работы, позволило отметить, что обращения граждан в органы власти с давних времен являются важнейшей процедурой, олицетворяющей собой механизм «обратной связи» между населением и властью.

В настоящее время в России сложилась ситуация дефицита доверия населения к действующей власти. Причинами этого является то, что население зачастую своевременно не получает качественную защиту своих прав и законных интересов от государства, а также не может оказывать воздействие и влияние на проводимую государством политику. При этом государство, не имея отлаженной системы общественного отклика, не имеет возможности своевременно и качественно корректировать проводимую политическую тактику. Налаживание действенного и эффективного диалога власти и граждан возможно только путем повышения прозрачности и открытости коммуникаций.

Одним из элементов коммуникации является институт обращений граждан, который на современном этапе развития общества, на наш взгляд, нуждается в модернизации. Граждане представляют собой один из источников информации об экономическом и социальном положении различных групп населения вне зависимости от их имущественного положения, места проживания, профессиональной деятельности, потребностей.

Институт обращений граждан, с одной стороны, выступает как средство осуществления охраны прав и свобод граждан, а с другой – как средство общественного контроля над государственной деятельностью, что в последующем должно приводить к ее оптимизации. Таким образом, если бы обращений граждан не было, государственному аппарату было бы гораздо сложнее собирать информацию о проблемах общества, отслеживать изменения ситуации и оперативно на них реагировать.

Для современного государства обращения граждан являются важным средством реализации их конституционного права выявлять недостатки в деятельности механизма (аппарата) государства, отдельных юридических лиц, предоставлять предложения по улучшению их работы, принимать участие в восстановлении нарушенных прав и свобод человека и гражданина, а также в обеспечении реализации социальной справедливости.

Так, Некрасов Я.Н. обратился в Химкинский городской суд Московской области с административным иском к судебному приставу-исполнителю Межрайонного отдела по исполнению особо важных исполнительных производств Управления Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации по Московской области об оспаривании бездействия судебного пристава-исполнителя Фроловой М.С., указав в обоснование, что до настоящего времени апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Московского областного суда, которым отменено решение Химкинского городского суда Московской области и постановлено новое: на Администрацию городского округа Химки Московской области возложена обязанность произвести комплексный капитальный ремонт общего имущества собственников помещений многоквартирного в г. Химки Московской области в соответствии с требованиями и нормами технической эксплуатации жилищного фонда, а именно, капитальный ремонт фасада, кровли, инженерного оборудования (ХВС, ГВС, систем отопления, канализации) межпанельных швов (герметизированных стыков), полов и окон в местах общего пользования, отмостки, не исполнено. Кроме того, Некрасовым Я.Н. на имя судебного пристава-исполнителя Межрайонного отдела по исполнению особо важных исполнительных производств Управления Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации по Московской области Фроловой М.С. подано и зарегистрировано заявление с запросом о предоставлении информации о ходе исполнительного производства, а также просьба о вручении Главе г.о. Химки и его заместителю предупреждения об уголовной ответственности, предусмотренной ст. 315 УК РФ, ответ на которое он в нарушение положений Федеральных законов «Об исполнительном произ-

водстве», «О судебных приставах» и «О порядке рассмотрения обращений граждан» до настоящего времени не получил.

Суд, рассмотрев материалы дела, пришел к выводу, что административным ответчиком не предоставлено доказательств рассмотрения и направления Некрасову Я.Н. ответа на его обращение, несмотря на факт принятия его к рассмотрению УФССП России по Московской области. Получив указанное обращение, и не направив ответ на него Некрасову Я.Н., административный ответчик действовал в нарушение вышеприведенных законоположений. В связи с чем, суд признал незаконными бездействие судебного пристава-исполнителя Межрайонного отдела по исполнению особо важных исполнительных производств Управления Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации по Московской области Фроловой М.С. в не отправлении мотивированного ответа на обращение Некрасова Я.Н. Обязал судебного пристава-исполнителя направить в адрес Некрасова Я.Н. мотивированный ответ на его обращение⁴³.

Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» № 59-ФЗ от 2 мая 2006 г., так же как и Конституция РФ, не содержит определения понятия «право на обращение», которое бы отражало сущностные характеристики данного явления. В ст. 2 федерального закона лишь дублируется формулировка ст. 33 Конституции РФ: «Граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам»⁴⁴.

Рассмотрим характеристики данного права. Данное право, дарованное населению Конституцией РФ, не может быть отнято у него тем или иным органом государственной власти, местного самоуправления, должностным лицом ни при каких обстоятельствах, а ограничение права возможно только при наступлении конкретных условий (например, ограничение права на повторное

⁴³ Решение Химкинского городского суда Московской области от 30 мая 2017 г. по делу № 2А-2922/2017 // Архив Химкинского городского суда Московской области, 2017.

⁴⁴ Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Собр. законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

обращение, содержащее вопросы, ответ на которые ранее заявителю уже давался).

Законодательством не установлено ограничений к субъекту права на обращение. В связи с этим право на обращение не имеет возрастного и иных цензов, и каждый, кто способен писать и осознавать суть того, что он пишет, независимо от пола, расы имущественного положения, профессиональной, религиозной принадлежности, имеет право обратиться в органы публичной власти, а его обращение должно быть принято, зарегистрировано и рассмотрено по компетенции.

Право на обращение может быть реализовано двумя способами: путем подачи письменного либо устного обращения в органы власти. Данный признак характеризует форму выражения обращения – письменную или устную, которую определяет сам субъект права. Так как обращение гражданина направлено на достижение каких-либо целей в виде решения конкретного вопроса, оно должно носить определенную конкретную форму. Статья 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» закрепляет следующие виды обращений:

– предложение представляет собой рекомендацию лица по улучшению законов и иных нормативно-правовых актов, деятельности государственных органов власти и органов местного самоуправления, развитию правовых отношений, качественному улучшению социальной, экономической и прочих сфер деятельности общества и государства;

– заявление это просьба лица об оказании содействия в реализации его прав и свобод либо других лиц, или сообщение о нарушении правовых норм законов либо иных нормативно-правовых актов, выявленных недостатках в работе государственных органов власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика осуществляемой указанными органами и должностными лицами деятельности;

– жалоба является просьбой гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод либо законных интересов, либо прав, свобод или

законных интересов других лиц.

Руководствуясь понятиями федерального законодательства, логично рассматривать обращение как направленные в органы публичной власти письменное предложение, заявление или жалобу. Некоторые ученые наряду с указанными в законе выделяют дополнительные виды обращений, а именно ходатайство – обращение гражданина с просьбой о признании определенного статуса, прав и свобод, изложенное в письменной форме, которые прямо установлены законодательством РФ, запрос – требование о получении официальной информации по какому-либо вопросу⁴⁵. При этом законодатель не закрепил такой вид обращений, как коллективные. Таким образом, право на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностным лицам на практике реализуется путем устного обращения, индивидуальных или письменных предложений, заявлений, жалоб.

Из вышесказанного вытекает еще один признак права на обращения, а именно то, что оно предполагает как индивидуальную, так и коллективную форму реализации. Данный признак подразумевает, что обратиться с предложением, заявлением, жалобой в органы публичной власти человек может как единолично, так и объединившись с другими людьми.

Если индивидуальное обращение направлено на защиту частного интереса обратившегося лица, то коллективное обращение представляет публичный интерес, который можно определить как признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией его существования и развития. Отсутствие законодательно определенного права на коллективные обращения, а также закрепленных механизмов его реализации лишает данный институт публично-правового содержания и сводит его исключительно к механизму защиты частного интереса.

Данное обстоятельство требует внесения дополнений в уже существующую

⁴⁵ Беляков П. А. Защита прокурором права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления: виды деятельности прокурора // Экономика, социология и право. 2016. № 6. С. 67.

щий закон либо разработки и принятия отдельного закона, регламентирующего коллективные обращения, а именно гарантирующего право гражданина на коллективные обращения (право петиции) и право гражданина на законодательную (народную) инициативу.

Таким образом, право на обращение является важным конституционно-правовым средством защиты прав, свобод, интересов человека и гражданина, одной из гарантий и организационно-правовых форм их обеспечения.

Учитывая вышеизложенное, сущность права на обращения имеет сложный комплексный характер, и главные направления ее проявления заключаются в том, что граждане благодаря тому, что они обладают данным правом, могут участвовать в управлении государством и защищать свои права, свободы и законные интересы⁴⁶.

Исследовав сущность права граждан на обращение, необходимо рассмотреть также его содержание. Содержание это единство всех структурных элементов объекта, внутренних процессов, его свойств, связей, противоречий и тенденций, а форма является одним из способов выражения и существования содержания. В связи с чем, чтобы исследовать содержание права на обращение, следует детально проанализировать каждый из входящих в его структуру элементов.

Право граждан на обращение следует рассматривать в двух смыслах: объективном и субъективном. В объективном смысле, право граждан на обращение представляет собой институт конституционного права, являющийся определённой совокупностью норм права, которые обеспечивают реализацию права каждого гражданина на обращение в целях выражения своего мнения, участия в управлении государством, а также для защиты и восстановления своих нарушенных прав, законных интересов и свобод.

При этом необходимо помнить, что порядок реализации права на обращения урегулирован правовыми нормами нескольких отраслей российского

⁴⁶ Майорова С. А. К вопросу о реализации конституционного права граждан на обращение в государственные органы // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 1. С. 334-335.

права.

Так, например, в части подачи обращения в суд применяется гражданско-процессуальное законодательство, при обжаловании действия (бездействия) в административном порядке, соответственно, применению подлежат правовые нормы административного права.

Изложенное выше позволяет утверждать, что право граждан на обращение в объективном смысле представляет собой межотраслевой институт, который включает в себя правовые нормы, которые регулируют правоотношения, возникающие при подаче, рассмотрении, принятии решения по обращению и ответственности за его принятие должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления. При этом основная роль в механизме реализации права граждан на обращения принадлежит правовым нормам конституционного права.

В субъективном смысле право граждан на обращение необходимо рассматривать с учетом следующего. Субъективное право представляет собой совокупность правомочий и притязаний, которые принадлежат личности на основе правовых норм объективного права. Субъективное право включает в себя элементы, т.е. правомочия, которые и образуют его содержание.

Содержание субъективного права состоит из правомочий:

– право поведения, т.е. право совершать определенные поступки применительно к конституционному праву на обращения право поведения включает в себя: право на критику деятельности органов государственной власти – означает наличие у субъекта данного права возможности давать оценку работе органов государственной власти, обращать внимание на недостатки в их деятельности; право направлять рекомендации по совершенствованию деятельности органов государственной власти и их должностных лиц; право граждан требовать содействия органов государственной власти в реализации конкретных прав и свобод;

– право подавать обращения в органы государственной власти за защитой (восстановлением) нарушенных прав, законных интересов и свобод, а

также прав и свобод иных лиц. Следует обратить внимание, что указанное правомочие субъекта, направляющего обращение не каким образом не ограничивается по содержанию, из чего следует, что предметом жалобы могут выступать решения, действия (бездействия) органов государственной власти и местного самоуправления или их должностных лиц, а также любых юридических и физических лиц;

– право требования, т.е. возможность гражданина требовать исполнения обязанности, корреспондирующей праву, а в случае неисполнения ее, обратиться в государственные органы для принудительного исполнения такой обязанности. Из этого следует, что в том случае если возникает нарушение правовых норм, регулирующих порядок рассмотрения обращений граждан уполномоченным на то должностным лицом, правомочным рассматривать такие обращения, гражданин для обжалования действий и решений имеет право обжаловать по своему усмотрению эти действия (бездействия) в вышестоящем в порядке подчиненности органе государственной власти, либо в суде⁴⁷.

Праву требования не может не соответствовать встречная обязанность. Так, праву гражданина на обращение корреспондирует обязанность органов государственной власти и местного самоуправления, состоящая в следующем: принять, осуществить регистрацию обращения, рассмотреть и дать мотивированный ответ на обращение в срок, установленный законодателем; в случае неисполнения установленной законом обязанности, должностное лицо, подлежит привлечению к ответственности, установленной действующим законодательством.

Так, Куницын Ал.Д., в лице представителя Куницына Ан.Д., обратился в суд с жалобой об оспаривании бездействия главы Тарногского муниципального района Гусева С.М. В обоснование жалобы указал, что 7 июля 2014 года главе Тарногского района им было направлено заявление (вх. № 260-рк). Срок рассмотрения заявления составляет 30 суток, однако до настоящего времени

⁴⁷ Третьяков И. А. Место конституционного права на обращения в системе основных прав и свобод человека и гражданина // Юристъ-Правоведъ. 2010. № 2. С. 14-15.

им ответ не получен. Просил признать незаконным бездействие главы Тарногского муниципального района Гусева С.М., выразившееся в несвоевременном предоставлении ответа на заявление от 7.07.2014 вх. № 260-рк.

Представитель Куницына Ал.Д. по доверенности Куницын Ан.Д. в судебном заседании требования своего доверителя поддержал в полном объеме, пояснив, что просит признать незаконным бездействие главы Тарногского муниципального района, поскольку ответ на заявление Куницына Ал. Д. главой района не дан и до настоящего времени, о продлении срока рассмотрения обращения его не извещали, контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений главой района не осуществлен, и обязать дать ответ на заявление. В электронном журнале учета корреспонденции ответ на заявление № 260 – рк не зарегистрирован. Ответ под №1102, на который ссылается представитель заинтересованного лица, он и Куницын Ал. Д. не получали.

Рассмотрев материалы дела, суд, признал бездействие главы Тарногского муниципального района, выразившееся в не предоставлении в установленный законом срок ответа на заявление от 07 июля 2014 года, вх.№ 260-рк Куницына А. Д., от имени которого по доверенности действовал Куницын А. Д., незаконным. Суд, обязал главу Тарногского муниципального района подготовить и направить в адрес Куницына А.Д. в срок 7 дней со дня вступления решения суда в законную силу ответ на запрос Куницына А. Д. от 07 июля 2014 года, вх.№ 260-рк⁴⁸.

Так, Пархомчук В.В. обратилась в суд с иском к администрации Михайловского района о признании незаконными действий ответчика в связи с несвоевременным предоставлением ответов на заявления истца, заключения и акта по обследованию дома, признании незаконным бездействия в не оказании помощи в период максимального подтопления, признании недействительным акта обследования и заключения межведомственной комиссии, признании права истца на предоставление социальной выплаты на капиталь-

⁴⁸ Решение Тарногского районного суда Вологодской области от 25 сентября 2014 г. по делу № 2-295/2014 // Архив Тарногского районного суда Вологодской области, 2014.

ный ремонт дома. В обоснование требований указано, что квартира истицы подверглась затоплению, в связи с чем, истица обратилась в администрацию Михайловского района с заявлением об оказании помощи по откачке воды, но со стороны администрации района помощь не была оказана, приходила комиссия только из администрации сельсовета. Истица совместно с соседом по дому обратилась в администрацию района с заявлением о выполнении капитального ремонта дома. Межведомственная комиссия без председателя комиссии и еще нескольких членов комиссии, визуалью осмотрела дом и указала, что заявление составлено неправильно. В связи с этим, истица повторно подала заявление и подробно описала деформации дома. Однако повторного обследования дома не было. По результатам обследования дома и по рассмотрению заявления от истицы не получила никаких документов, в связи с чем обратилась к губернатору области. После чего, получила ответ от главы района, отправленный по почте. Акт и заключение межведомственной комиссии были предоставлены истице позже. Истица подала заявление о повторном обследовании дома, на которое до настоящего времени ответ не получен.

Рассмотрев материалы дела, суд признал незаконным действие Администрации Михайловского района, выразившееся в нарушении срока, установленного законодательством для предоставления письменного ответа на заявления Пархомчук В.В.⁴⁹.

Благодаря реализации конституционного права на обращения удовлетворяется несколько взаимосвязанных интересов гражданина: интерес к охране (защите) нарушенных прав и свобод. Интерес к свободному выражению мнения, интерес к участию в управлении делами государства и общества. Анализируя взаимосвязь этих интересов, можно сказать, что объектом права на обращения является определенное состояние, которое достигается при взаимодействии человека и гражданина с органами публичной власти, это может быть состояние защищенности, либо состояние свободы, в зависимости от

⁴⁹ Решение Михайловского районного суда Амурской области от 17 сентября 2014 г. по делу № 2-478/2014 // Архив Михайловского районного суда Амурской области, 2014.

удовлетворяемого интереса посредством обращения в органы публичной власти.

Раскрывая содержание субъективного права на обращения в органы публичной власти, необходимо определиться с субъектом данного права, т.е. с тем, кто обладает правомочиями по обращению в органы публичной власти. Под субъектом права в теории права принято понимать физическое или юридическое лицо, за которым государство закрепляет правомочие быть носителем прав и обязанностей.

Ряд авторов, например О. Е. Кутафин, Е. И. Козлова, С. А. Пяткина, рассматривая право на обращение исключительно в качестве политического права, к субъектам указанного права относят только российских граждан. Главное отличие политических прав и свобод, по их мнению от личных прав и свобод заключается в том, что личные права и свободы принадлежат всем людям, независимо от того является человек гражданином Российской Федерации или не является. Политические же права и свободы неразрывно связаны с наличием гражданства государства. Иные авторы к числу лиц, которые имеют право обращения в органы публичной власти, относят иностранных граждан и лиц без гражданства⁵⁰. На наш взгляд следует согласиться с данным мнением.

Законодательное закрепление термина «обращение гражданина» содержится в ст. 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Обращение гражданина – это направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления⁵¹.

Исходя из вышеуказанного определения, закрепленного в законе, следует выделить основные признаки обращения:

– обращения могут быть в письменной, устной или электронной форме;

⁵⁰ Лоншаков Ю. С. Теоретические основы права граждан на обращение: понятие, содержание, признаки, взаимосвязь с политическими правами // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2010. № 2. С. 142-143.

⁵¹ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

– обращения граждан могут быть в виде предложения, заявления или жалобы. При этом каждый из видов обращения обладает определенными особенностями;

– наличие адресата письменного обращения. Адресатом может быть государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо данных органов;

– адресатом же устного обращения могут быть только государственные органы или органы местного самоуправления,

– должностные лица в данном случае не выступают в качестве адресата⁵².

В современной научной литературе существует мнение, согласно которому государство рассматривает обращения граждан как важное средство реализации их конституционного права выявлять недостатки в работе публичной администрации, определенных организаций, вносить предложения по улучшению их деятельности, принимать участие в восстановлении нарушенных прав и свобод, а также в обеспечении социальной справедливости. Однако указанное выше положение представляется недостаточно правильным, потому что в институт обращений граждан закладываются гораздо большие возможности. В настоящее время обращения могут стать не только средством правозащиты, но и формой реализации прав граждан на участие в управлении государственными делами.

Исходя из данного положения следует сделать вывод о том, что институт обращений граждан выполняет три основные функции.

Правозащитная функция выражается в том, что обращения граждан как правовой институт выступают одним из юридических средств защиты прав граждан: с их помощью возникает возможность предупреждать правонарушение, а если оно уже совершено – минимизировать и устранить его последствия и в полном объеме восстановить нарушенное право. Правозащитная функция,

⁵² Саидзода И. Х. К вопросу о принципах конституционного права граждан на обращения // Законодательство. 2016. № 1. С. 15-16.

является своего рода главной, определяющей и центральной.

Информационная функция. Обращения граждан выступают особым источником аналитической информации, которая позволяет уточнить приоритеты нормотворческой деятельности, реализовать новые подходы и новаторские идеи для поиска вариантов устранения наиболее актуальных социально-экономических проблем. Информационная функция института обращений с по мнению отдельных граждан не обладает особо важным значением. Положение гражданина никак не изменится от того, почерпнет или нет государственный орган из обращения гражданина нужную для работы органа информацию. Но с точки зрения государственного управления эта функция играет важнейшую роль. Именно данная функция является наглядным показателем настроений в обществе, и свидетельствует об имеющихся наиболее острых проблемах, и является индикатором доверия к действующей государственной власти.

Коммуникативная функция отражается в следующем: обращения граждан могут выступать средством коммуникации между государством и гражданами, являться своего рода каналом воздействия, посредством которого у граждан возникает возможность каким-либо образом воздействовать на решения органов государственной власти и местного самоуправления, участвовать в процессе их принятия.

Статья 2 Федерального закона № 59-ФЗ закрепляет две формы обращения: устное и письменное. Устное обращение выражается в непосредственном присутствии гражданина на приеме у должностного лица. Письменное обращение выражается в направлении адресату по почте, с нарочным, подаче в канцелярию, секретарю или непосредственно должностному лицу, оформленному на бумажном носителе обращения. Возможно, письменная форма обращения более эффективна. Следует обратить внимание и на условия информатизации общества. Вполне очевидно, что развитие электронных коммуникативных возможностей не могло обойти стороной такую социальную структуру, как государство с его аппаратом. Примером этого может служить закрепление в практике осуществления государственной власти институтов исполь-

зования информационных технологий, таких как портал «Государственные услуги», развитие концепции электронного правительства. Соответственно, произошло и закрепление особой формы обращения – в форме электронного документа – в Федеральном законе № 59-ФЗ.

К источникам нормативно-правового регулирования правовых отношений в области рассмотрения обращений граждан относятся: Основной Закон Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы. Основным нормативным правовым актом, конкретизирующим указанные положения Конституции РФ, является упомянутый Федеральный закон № 59-ФЗ. Он определяет понятийный аппарат, права и обязанности сторон административных процедур, требования к письменным и устным обращениям, сроки и порядок их рассмотрения и принятия решений.

Среди федеральных законов, обеспечивающих реализацию гражданами права на обращение, в первую очередь можно назвать такие кодифицированные нормативные акты, как Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Гражданский процессуальный кодекс РФ, Арбитражный процессуальный кодекс РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и др. Данные нормативные акты регламентируют право граждан на обращение за судебной защитой, а также закрепляют форму рассмотрения жалоб и заявлений граждан.

С учетом изложенного выше, следует сформулировать дефиницию права граждан на обращения как неотъемлемую возможность человека и гражданина, а также организации самостоятельно или через своего представителя направлять обращения в устной или письменной форме, как индивидуально, так и коллективно в органы государственной власти и местного самоуправления в целях защиты как своих прав, законных интересов и свобод, так и прав, свобод и законных интересов других лиц.

Из приведенной выше дефиниции можно выделить следующие признаки права на обращение:

– неотъемлемость права на обращения, т.е. данное право принадлежит человеку от рождения и он не может быть его лишен каким-либо органом государственной власти или органом местного самоуправления или должностным лицом;

– данное право реализуется исключительно путем подачи обращения в устной или письменной форме, и может быть выражено в устной форме на приеме у должностного лица, либо направлено письменно в виде заявления, предложения, жалобы, петиции;

– может реализовываться как индивидуально, так и коллективно. Данный признак означает, что гражданин может реализовать свои правомочия самостоятельно или объединиться с другими субъектами права на обращения;

– используется в целях защиты и реализации гражданином как своих прав, свобод и законных интересов, так и прав, свобод и законных интересов других лиц.

Как было уже отмечено, право на обращения – это один из способов защиты прав и свобод, при этом реализация данного права может служить и для защиты интересов других лиц. Право на обращения в органы государственной власти и местного самоуправления часто выступает способом реализации таких прав как участие в управлении делами государства, свободное выражение своего мнения и других.

Проведенный анализ права граждан на обращение позволяет сделать следующие выводы.

Сущность права на обращения имеет сложный комплексный характер, и главные направления ее проявления заключаются в том, что граждане благодаря тому, что они обладают данным правом, могут участвовать в управлении государством и защищать свои права, свободы и законные интересы. Помимо этого, сущность права на обращения также проявляется в том, что оно выступает своего рода каналом для связи между гражданами и государством. При этом право на обращение следует относить как к личным правам граждан, так и к политическим, в связи с чем оно выступает структурной частью правового

статуса российского гражданина.

Право граждан на обращение в объективном смысле представляет собой межотраслевой институт, который включает в себя правовые нормы, которые регулируют правоотношения, возникающие при подаче, рассмотрении, принятии решения по обращению и ответственности за его принятие должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления. При этом основная роль в механизме реализации права граждан на обращения принадлежит правовым нормам конституционного права.

В субъективном смысле право граждан на обращение представляет собой совокупность правомочий и притязаний, которые принадлежат личности на основе правовых норм объективного права. Субъективное право включает в себя элементы, т.е. правомочия, которые и образуют его содержание.

2.2 Особенности реализации права граждан на обращения

Реализация права на обращение осуществляется не только на основании Конституции РФ, но и регулируется международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами. Кроме того, положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе установление дополнительных гарантий, могут устанавливаться законами субъектов РФ и подзаконными нормативными актами. Все органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица должны работать с обращениями граждан в соответствии с действующим законодательством.

Основным нормативным актом, регламентирующим вопросы направления и рассмотрения обращения, является Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Таким образом, правовое регулирование института обращений граждан является комплексным: рассматриваемая категория регламентируется нормами как конституционного, так и административного права.

Законодательство не содержит конкретного перечня действий и решений властных органов и должностных лиц, которые могут быть обжалованы,

поскольку исходит из того, что гражданин может обжаловать любые действия и решения, если они нарушают его права и свободы. Правом на обращение обладают не только граждане, но и объединения граждан – коммерческие и некоммерческие организации, учреждения, общественные объединения, их должностные лица в целях защиты своих прав и интересов, прав и интересов своих членов. Несмотря на то, что законодательством закреплено право на обращение за гражданами, это не исключает его использования иностранными гражданами и лицами без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом⁵³.

Право на обращение как гарантия обладает определяющим значением. После обращения гражданина в государственные органы запускается механизм, который призван обеспечить реализацию его прав, свобод, привилегий либо обеспечить их восстановление. Законодатель предоставляет гарантии обязательного реагирования на обращение гражданина. В этих целях создаются специализированные органы с обширным кругом полномочий, которые либо самостоятельно удовлетворяют интерес индивида, либо имеют возможность воздействовать на другие организации в целях положительного разрешения, вопроса, из-за которого было инициировано обращение гражданина. Конституционное право на обращение следует рассматривать и как заранее предусмотренное условие правовой реализации права на обращение со стороны государства, выраженное посредством создания системы, которая включает в себя органы и правовые средства, направленные на обеспечение интереса гражданина⁵⁴.

Граждане осуществляют реализацию права на обращение свободно и добровольно. Запрещается какое-либо преследование гражданина в связи с его обращением в орган государственной власти, орган местного самоуправления

⁵³ Гуменюк Г. Х. Обращения граждан как способ участия в управлении делами государства и общества // Правозащитная деятельность в современной России: проблемы и их решение. 2015. № 1. С. 76-77.

⁵⁴ Ширококов С. А. Конституционное право граждан на обращение в системе правового регулирования взаимодействия граждан и органов государственной власти и управления // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2016. № 2. С. 159-160.

или к должностному лицу. При рассмотрении обращения гражданина не допускается разглашение сведений, которые содержатся в обращении, а также сведений, которые относятся к частной жизни гражданина, без получения его согласия.

Обращения граждан рассматриваются теми органами или должностными лицами, к компетенции которых отнесено решение затрагиваемых в них вопросов. Закон запрещает направлять административную жалобу на рассмотрение в орган или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которого обжалуется. В случае если отсутствует возможность направить жалобу на рассмотрение в компетентный орган или должностному лицу, жалоба подлежит возвращению гражданину с обязательным разъяснением его права на обжалование в суд соответствующего решения или действия (бездействия) в установленном законом порядке.

Законодатель подразделяет обращения граждан на следующие виды: предложение, заявление и жалобу. До принятия Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в качестве самостоятельных видов обращений также выделялись ходатайство (представляющее собой частный случай заявления) и петиция, представляющая собой письменное коллективное обращение о необходимости изменения действующих норм законодательства и проведения общественных реформ (по сути, частный случай предложения, который имел форму некоего ультимативного требования).

Так, согласно Федеральному закону (ст. 4) «заявление – это просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод и конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц»⁵⁵.

⁵⁵ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

Так, представитель истца Чатаев М.А. обратился в суд с административным иском к МО «село Герменчик» Бабаюртовского района РД о признании незаконным действия (бездействия) МО «село Герменчик» Бабаюртовского района по рассмотрению письменных заявлений от 11.01.2016 г. и от 14.06.2016 г. и взыскании расходов на оплату услуг представителя в сумме 10 000 рублей, указав в обоснование иска, что его доверитель Бамматов А.А. обратился с заявлением к главе администрации МО «село Герменчик» Бабаюртовского района о вынесении постановления МО СП «село Герменчик» о приобретении земельных участков в собственность. Письменное заявление главе администрации МО «село Герменчик» было направлено по почте 11.01.2016 года и затем 14.06.2016 года, но до настоящего времени ответы на письменные заявления не получены. В соответствии с п. 1 ст. 12 закона письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

Выслушав объяснения сторон и исследовав материалы дела, суд посчитал требования представителя административного истца о признании незаконным действия (бездействия) МО СП «село Герменчик» в части рассмотрения письменного заявления от 11 января 2016 г. подлежащим оставлению без удовлетворения в соответствии с ч.1 ст.219 КАС РФ, а требования представителя административного истца в части рассмотрения письменного заявления от 14 июня 2016 года обоснованным и подлежащим удовлетворению⁵⁶.

В другом случае Фомин обратился в суд с заявлением в порядке главы 25 ГПК РФ о признании незаконным действий Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы России № 9 по республике Саха(Якутия) по размещению информации в сети Интернет о наличии у него задолженности по уплате транспортного налога и начислению пени за несвоевременную неупла-

⁵⁶ Решение Бабаюртовского районного суда Республики Дагестан от 25 октября 2016 г. по делу № 2А-124/2016 // Архив Бабаюртовского районного суда Республики Дагестан, 2016.

ту налога.

В обоснование заявленных требований указал, что ранее проживал в Республике Саха (Якутия). В его собственности был мотоцикл «Днепр-11», 1988 года выпуска, который был продан Филиппову. После заключения договора купли-продажи новый собственник транспортного средства должен обратиться в регистрационное подразделение ГИБДД с заявлением об изменении регистрационных данных в связи с переходом права собственности на транспортное средство.

Обнаружив на сайте Федеральной налоговой службы, что за ним числится задолженность по транспортному налогу, в Федеральную налоговую службу по средствам сети Интернет им было направлено заявление, зарегистрированное за № 325, в котором он указал, что не является собственником мотоцикла «Днепр-11», приложил копию договора купли-продажи, а также просил исключить его из налоговой базы в связи с тем, что транспортный налог начислен ошибочно. Однако ответ на его обращение от налоговой службы на момент подачи заявления в суд не поступил, по данным ФНС за ним числится задолженность по транспортному налогу за мотоцикл «Днепр-11».

Ссылаясь на то, что обязанность произвести оплату транспортного налога и пени на него возложена незаконно, Фомин просил признать незаконными действия Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы России № 9 по Республике Саха (Якутия) по размещению информации в сети Интернет о наличии у него задолженности по уплате транспортного налога и начислению пени за несвоевременную неуплату налога, обязать снять с налогового учета по транспортному налогу не принадлежащий Фомину мотоцикл «Днепр-11», не начислять транспортный налог и пеню за его неуплату, исключить его персональные данные из базы данных по транспортному налогу.

Рассмотрев материалы дела, суд признал незаконным бездействие Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы России № 9 по Республике Саха (Якутия), выразившееся в не направлении Фомину в установленный Федеральным законом от 02.05.2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения

обращений граждан Российской Федерации» срок на ответа на заявление⁵⁷.

Особо важным инструментом охраны прав личности, одной из организационно-правовых гарантий их правовой защиты является право на подачу жалобы. Обжалование действий, решений государственных служащих, в установленном законодателем порядке рассмотрения таких жалоб является по сути наиважнейшей гарантией реализации прав граждан. Предоставление гражданам правомочия в судебном и административном порядке осуществлять защиту своих прав, в том числе в сфере отношений с органами исполнительной власти, имеет глубоко выраженный положительный эффект.

В соответствии с положениями ст. 4 Федерального закона, жалоба – «это просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц».

Так, в прокуратуру Архаринского района от К. поступила жалоба на действие ГУ «УПФР в Архаринском районе», выразившееся в отказе в назначении пенсии по основанию, предусмотренному ч. 2 ст. 32 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации». По доводам, изложенным в жалобе, прокуратурой района проведена проверка, в ходе которой установлено следующее. К. работала у индивидуального предпринимателя С. в должности пекаря 4-го разряда и была уволена в соответствии с пунктом 1 статьи 81 Трудового кодекса Российской Федерации – прекращение деятельности индивидуальным предпринимателем. Проверкой также установлено, что при постановке на учет в ГКУ АО «Центр занятости населения Архаринского района», К. была представлена трудовая книжка, из которой следует, что последним местом работы для нее являлось место работы у индивидуального предпринимателя С.

Вместе с тем, установлено, что К. обратилась в ГКУ АО «Центр занятости населения Архаринского района» с заявлением о направлении на пенсию

⁵⁷ Решение Тындинского районного суда Амурской области от 7 августа 2014 г. по делу № 2-1239/2014 // Архив Тындинского районного суда Амурской области, 2014.

по старости (по возрасту, включая пенсию на льготных условиях, досрочно). ГКУ АО «Центр занятости населения Архаринского района» К. было выдано Предложение о направлении безработного гражданина на пенсию по старости. После чего К. обратилась в ГУ УПФР в Архаринского района с заявлением о назначении ей страховой пенсии по старости как досрочной безработной по предложению ГКУ АО «Центр занятости населения Архаринского района» по основанию предусмотренному ч. 2 ст. 32 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации».

На основании протокола заседания Комиссии ГУ - УПФР в Архаринском районе по рассмотрению вопросов реализации прав граждан К. было отказано в назначении страховой пенсии по старости по ст. 32 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации». Согласно протоколу заседания Комиссии основанием отказа К. в назначении пенсии послужили следующие обстоятельства. Факт нахождения К. в трудовых отношениях с ИП С., что в частности, установлено на основании выписки из индивидуального лицевого счёта К.

Как следует из собранных в ходе проверки материалов, К. как лицо, претендующее на назначение пенсии по предложению ГКУ АО «Центр занятости населения Архаринского района» отвечает всем вышеназванным условиям: возраст на момент обращения в ГУ «УПФР Архаринского района» – 53 года, страховой стаж – более 20 лет, основание увольнения с последнего места работы – прекращение деятельности индивидуальным предпринимателем.

Факт увольнения К. с последнего места работы по основанию «прекращение деятельности индивидуальным предпринимателем» подтверждается копией трудовой книжки. С учетом вышеизложенного, требования заявителя были удовлетворены⁵⁸.

Следует отметить, что в определении заявления в качестве физических лиц упомянуты только должностные лица. Вместе с тем недостатки в работе и

⁵⁸ Решение Архаринского районного суда Амурской области от 1 октября 2015 г. по делу № 2-541/2015 // Архив Архаринского районного суда Амурской области, 2015.

критика могут касаться не только этой категории субъектов права, а также государственных и муниципальных служащих, которые не обозначены в этой норме-дефиниции. Это связано с тем, что должностное лицо может являться как государственным, так и муниципальным служащим, но не каждый служащий имеет статус должностного лица (п. 5 ст. 4 названного Федерального закона)⁵⁹.

Следует обратить внимание на то, что Федеральный закон от 2 мая 2006 г. нормативно не закрепляет возраст, с которого возможна реализация права граждан на обращение. В юридической литературе, это мотивируется тем, что возраст гражданина ни каким образом не может влиять на реализацию данного права, так как субъектом права на обращение могут выступать как один гражданин, так и определенная группа граждан. В связи с этим в теории права имеется дефиниция коллективного обращения, под которым понимается обращение двух или более граждан, которое изложено в письменной форме на бумажном носителе, имеющее частный интерес, либо обращение, которое принято на митинге, собрании и подписанное его организаторами и (или) участниками митинга или собрания, обладающее общественным значением. Таким образом, коллективные обращения подаются в тех случаях, когда нарушаются права и законные интересы определенной группы лиц. Указанные случаи достаточно часто встречаются в повседневной жизни, в связи с чем, и существует острая необходимость, четкого нормативно-правового регулирования данного вопроса в нормах действующего законодательства. При этом среди коллективных обращений выделяется особая группа обращений – петиции, которые необходимо отличать от обычных коллективных обращений по своему предмету и процедуре оформления.

Таким образом, петиция это коллективное обращение граждан в государственные органы власти и местного самоуправления с определенной целью – принятия ими определенного решения по какому-либо вопросу, который

⁵⁹ Смушкин А. Б. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный). М., 2014. С. 54.

имеет важное значение для населения муниципального образования или региона. В связи с этим необходимо выделить особый порядок подачи и рассмотрения петиций, правовой статус и порядок рассмотрения которых, на наш взгляд законодателю необходимо определить в специальном Федеральном законе о петициях.

Также необходимо обратить внимание и на следующее: в силу ст. 33 Конституции РФ граждане имеют право обращаться как коллективно, так и лично. В связи с чем, право обращаться лично следовало бы конкретизировать путем нормативного указания на возможность реализации права на обращение не только лично, но и посредством своего законного представителя. Данный подход соответствует, на наш взгляд, положениям ст. 48 Основного Закона, в норме которой закреплено право каждого на получение квалифицированной юридической помощи (в том числе и в подготовке обращения).

В силу норм ст. 7, 8 Федерального закона от 2 мая 2006 г. гражданин осуществляет реализацию своего права на обращение в письменном виде. При этом гражданин имеет право обратиться и в устной форме, посредством изложения своей просьбы, например на личном приеме у руководителя органа государственной власти и местного самоуправления либо у других должностных лиц указанных органов (п. 1 ст. 4). При этом в норме п. 2 ст. 8 Федерального закона указано, что обязательной регистрации подлежат исключительно письменные обращения граждан. В связи с чем, пока остается не понятным, как следует поступать с обращениями граждан, которые поступают в устной форме. В указанном случае устное обращение гражданина, по мнению законодателя, должно заноситься в карточку личного приема граждан. При этом следует отметить, что устное обращение может быть осуществлено и посредством телефонного звонка, к примеру, когда по состоянию здоровья гражданин сам не в состоянии прийти на личный прием, – указанная ситуация в Федеральном законе не предусмотрена⁶⁰.

⁶⁰ Бондарчук Р. Ч. Комментарий к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный). М., 2012. С. 54-55.

Таким образом, сущность правового механизма через который осуществляется реализация конституционных прав граждан России на обращения в государственные органы власти и местного самоуправления является многогранной. Это выражается, в следующем:

– право граждан на обращение в государственные органы власти и местного самоуправления и к их должностным лицам является личным субъективным правом, которое выступает одной из правовых форм, посредством которой реализуются правоотношения, возникающие между государственными органами власти, органами местного самоуправления и гражданами по участию в управлении делами государства;

– каждое удовлетворенное обращение гражданина – является не просто защитой его нарушенного права или законного интереса, но и устранение недостатков и пресечение правонарушений, что является реальным учетом мнения каждого конкретного гражданина;

– обращения граждан в государственные органы власти является одной из составных частей такого института как народовластие, которое является обязательным для рассмотрения в установленном законом порядке, направленную на решение социально значимого вопроса, который содержится в предложениях, заявлениях и жалобах граждан. В связи с этим обращения граждан выступают одним из институтов непосредственной демократии.

На основании вышеизложенного, следует сделать вывод, что праву на обращение в государственные органы власти в России всегда отводилось и отводится огромное значение.

Право на обращения осуществляется в разнообразных правовых формах. Под формами реализации конституционного права на обращения следует понимать урегулированный нормами права, комплекс специальных процедур и правовых мер, которые направлены на осуществление правомочий, которые реализуются с одной стороны органами государственной власти и должностными лицами, а с другой стороны – индивидом или организацией.

Право на обращения в органы государственной власти осуществляет ре-

ализацию в индивидуальной форме в следующих своих видах: жалоба – представляет собой просьбу гражданина, в которой указывается на необходимость восстановления или защиту его нарушенных прав, свобод или законных интересов, либо прав, свобод или законных интересов других лиц. Основанием права на подачу жалобы выступает наличие нарушенных прав, свобод и законных интересов решениями, действиями (бездействиями) органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, а также иных юридических и физических лиц.

Заявление – представляет собой обращение человека и гражданина, а также организации с требованием о содействии в реализации его (ее) прав, свобод и законных интересов или прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении норм законов и иных нормативно-правовых актов, недостатках в работе органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика осуществляемой деятельности указанных органов и должностных лиц.

Предметом заявления являются требования о предоставлении публичных услуг, посредством которых реализуются другие субъективные права, гарантированные законодателем путем их закрепления в нормах права, а также требования об устранении имеющихся недостатков в работе органов государственной власти и должностных лиц, которые выступают общим препятствием в процессе реализации субъективных прав, свобод и законных интересов индивида и организации.

Предложение – это направляемой в публичный орган власти рекомендации гражданина по улучшению нормативно-правовых актов, деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений в определенных направлениях, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности общества и государства.

Реализация возможности субъектов права на обращения действовать посредством своего представителя гарантируется Основным Законом и гражданским законодательством, в связи с чем, целесообразно внести дополнение в

ст. 5 «права гражданина при рассмотрении обращения» ФЗ от 02.05.2006 № 59 дополнив абзацем следующего содержания: «гражданин реализует предоставленное ему право на обращения не только лично, но и через представителя в силу полномочий, основанных на доверенности или указания закона».

Также обнаруживается определенное несовершенство в нормативно-правовом регулировании реализации индивидуальных форм права на обращения, которое состоит в том, что в настоящее время на законодательном уровне отсутствует обязанность органов государственной власти и местного самоуправления в императивном порядке осуществлять приостановление неправомерного решения органа публичной власти до полного и объективного выяснения всех обстоятельств жалобы. Также отсутствуют правовые основания для осуществления безотлагательного рассмотрения обращений граждан независимо от их вида.

3 АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЯ

Подводя итог историческому развитию института обращения граждан России, хотелось отметить и существующие проблемы, с которыми приходится сталкиваться российским гражданам при обращении в соответствующие органы. Для наилучшей реализации указанного права важной и первоначальной задачей выступает создание определенного механизма, который бы, с одной стороны, позволял реализовывать на практике взаимодействие граждан и органов государственной власти, в целях установления реального диалога между обществом и государством, в том числе с целью удовлетворения потребностей и интересов российских граждан, содействовал реализации защиты прав и свобод личности, с другой стороны представляет собой отлаженную обратную связь, посредством которой укрепляется доверие российских граждан к правовым институтам государственной власти, а, следовательно, осуществляет активизацию соответствующей формы их участия в управлении государственными делами.

Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» дал своего рода правовой толчок к дальнейшему развитию такого конституционного права российских граждан как право на обращение.

С 2010 г. в указанный нормативно-правовой акт были внесены изменения, которые были связаны с уточнением субъектов которые вправе подавать обращения. В результате внесенных изменений право на подачу обращений было предоставлено объединениям граждан, также было осуществлено расширение субъектов права, уполномоченных на рассмотрение обращений; также была предоставлена возможность направления обращения в форме электронного документа и т.д.

Одним из пробелов в нормативно-правовом регулировании в рассматриваемой сфере выделяется отсутствие в понятийном аппарате указанного феде-

рального закона дефиниции «устное обращение» и закрепления видов указанных обращений.

С учетом изложенного, для нас вызывает интерес классификация личных обращений, которая была предложена А.В. Савоськиным: «озвученные в ходе личного приема граждан; не на личном приеме; в непечатных СМИ; поданные по телефону, в том числе по телефонам доверия и «горячих линий»⁶¹.

В норме ст. 5 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» сформулированы конкретные права которые предоставлены гражданину в случае рассмотрения его обращения. Так, в случае рассмотрения обращения органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, гражданин вправе направлять дополнительные документы и материалы или обращаться требованием об их предоставлении, в том числе в электронной форме; осуществлять знакомство с документами и материалами, которые касаются рассмотрения обращения; получать письменный ответ по поводу поставленных в его обращении вопросов; подавать жалобу на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в строгом соответствии с действующим законодательством; обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения⁶².

Особого рассмотрения заслуживает вопрос, связанный с реализацией права на получение мотивированного письменного ответа по существу вопросов, поставленных в обращении. В соответствии с положением анализируемой статьи ответ на письменное обращение гражданина дается в письменной форме. Как правило, ответ подготавливается на официальном бланке с реквизитами соответствующего органа или должностного лица, в чью компетенцию входит решение содержащихся в обращении вопросов. Положением не устанавливается каких-либо требований ни к форме, ни к содержанию письменного

⁶¹ Савоськин А.В. Новый подход к системе обращений граждан в Российской Федерации // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2014. № 2. С. 46.

⁶² Титов А. А. Вопросы реализации права граждан на обращение в органы прокуратуры Российской Федерации // Юридическая мысль. 2016. № 4. С. 140.

го ответа, единственное требование – это дача ответа по существу поставленных в обращении вопросов⁶³.

Вместе с тем законом не регламентируется порядок и способ направления гражданину ответа на обращения, отчего принципиально зависит вопрос реализации права на получение письменного ответа. Подзаконными правовыми актами, в частности организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры РФ, отчасти восполняются имеющиеся в ФЗ № 59 пробелы.

Так, в соответствии с п. 2.2.6 Приказа Генерального прокурора РФ № 450 от 29.12.2011 «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» ответы на обращения или уведомления о переадресовании обращений пересылаются заказными письмами или бандеролями⁶⁴.

Согласно п. 3 Приказа ФГУП «Почта России» от 17.05.2012 № 114-п «Об утверждении Порядка (вместе с «Порядком приема и вручения внутренних регистрируемых почтовых отправлений»)» заказное почтовое отправление – регистрируемое почтовое отправление, принимаемое без оценки стоимости вложения, с выдачей отправителю квитанции и вручаемое адресату под расписку⁶⁵.

Таким образом, в случае подачи гражданином обращения в органы прокуратуры Российской Федерации порядок рассмотрения, направления и получения гражданином письменного ответа детально регламентирован.

Вместе с тем не во всех органах государственной власти ведомственными приказами обеспечена реализация права на получение письменного ответа. В частности, п. 4.3.4.4 Приказа СК России от 18.07.2012 № 40 «Об утвержде-

⁶³ Титов А. А. К вопросу о совершенствовании нормативно-правовой базы, регламентирующей реализацию права граждан на обращение в органы государственной власти // Вопросы российского и международного права. 2016. № 12А. С. 78.

⁶⁴ Приказ Генпрокуратуры России от 29.12.2011 № 450 (в ред. Приказа Генпрокуратуры России от 01.07.2014 № 342) «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶⁵ Приказ ФГУП «Почта России» от 17.05.2012 № 114-п «Об утверждении Порядка». [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

нии Инструкции по делопроизводству Следственного комитета Российской Федерации» гласит, что заказными письмами и бандеролями с уведомлением и без него направляются документы, требующие письменного подтверждения почтовым отделением факта их рассылки и (или) получения адресатом. Фактически отсутствие в приказе императивного требования о направлении писем с ответами на обращения гражданам заказной корреспонденцией приводит к тому, что не во всех случаях граждане получают соответствующие письма. Причиной указанного обстоятельства в одних случаях является ненадлежащая работа почтовых служб, в других – ненадлежащее исполнение работниками следственного комитета своих обязанностей, поскольку отсутствие в организационно-распорядительных ведомственных документах обязательства направлять письма заказной корреспонденцией нередко позволяет не направлять такие письма вовсе⁶⁶. Учитывая изложенное, видится целесообразным в целях реализации права граждан на получение письменного ответа по существу поставленных в обращении вопросов дополнить п. 4 ст. 10 Закона № 59-ФЗ положением о необходимости направления ответов гражданам заказной корреспонденцией.

Статья 4 Закона № 59-ФЗ раскрывает понятие «обращение». Следует обратить внимание на то, что обращение – это фактически не каждое послание гражданина к должностному лицу или государственному органу. Обращение всегда представляет собой юридический акт, т.е. действие, которое специально направлено на создание определенных юридических последствий. Подавая обращение в какой-либо орган государственной власти, гражданин вступает с ним в определённые правовые отношения.

Таким образом, под обращением следует понимать только такое послание гражданина, из содержания которого прямо следует желание автора заставить адресата – государственный орган или должностное лицо – к каким-либо

⁶⁶ Приказ СК России от 18.07.2012 № 40 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству Следственного комитета Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

юридически важным действиям⁶⁷.

В настоящее время необходимо нормативно закрепить принципы рассмотрения обращений граждан, помимо вытекающих из п. 1. ч. 1 ст. 10 – своевременности, объективности, всесторонности, к их числу следует также добавить такие принципы, как подведомственность, законность, ответственность и др. В настоящее время законодателем не установлены какие-либо требования к содержанию ответов на обращения граждан, такая категория «по существу» не может быть оценена положительно т.к. является довольно широким и субъективным понятием.

Необходимо также нормативно в ч. 1.1. ст. 10 федерального закона закрепить следующее положение: «Ответ на обращение должен быть оформлен в официальном стиле, содержать ссылки на нормативно-правовые акты, при этом данные ссылки без разъяснения их содержания не допустимы. В ответе необходимо дать полную оценку всем приведенным доводам, которые изложены в обращении гражданина. Отказ в удовлетворении обращения должен быть мотивирован».

В настоящее время затруднена реализация данного права при проведении личного приёма (ограничения по времени приёма, обязательность предварительной записи, отсутствие результатов после приёма гражданина; помимо этого, не всегда граждане имеют возможность обратиться в рабочий день, т.к. сами находятся на работе).

Пробелом также является полное отсутствие в законодательстве сроков рассмотрения указанных обращений, т.к. законодателем нормативно не установлена обязанность и какая-либо ответственность должностных лиц за организацию личного приёма граждан, в связи с чем, органы государственной власти достаточно успешно от такого приёма просто уклоняются. В связи с изложенным считаем необходимым дополнить статью 12 частью 1.2 в следующей редакции: «1.2. Устное обращение гражданина, поступившее в орган государ-

⁶⁷ Винокуров В. А. Реализация права гражданина российской федерации на обращение: проблемы и перспективы // Юридическая мысль. 2016. № 3. С. 77.

ственной власти, орган местного самоуправления, руководителю и уполномоченными на то должностному лицу с назначенной датой приёма рассматривается в срок, который установлен для рассмотрения письменного обращения. В случае если дата личного приёма была перенесена, обращение должно быть рассмотрено в течение 20 дней». Также в ч. 1 ст. 13 необходимо закрепить положение следующего содержания: «Гражданам гарантируется право на личный приём руководителем или уполномоченными на то лицами в выходной день (последнюю субботу каждого месяца)».

Норма ст. 11 Закона № 59-ФЗ закрепляет порядок рассмотрения отдельных обращений. В п. 5 ст. 11 указано, о праве руководителя органа государственной власти или органа местного самоуправления, должностного лица, либо уполномоченного на то лица принимать решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином. Следовательно, можно утверждать о наличии такого вида обращения, как «повторное обращение». При этом закон такого понятия не содержит, хотя в ст. 11 указано о переписке гражданина с органами власти. Очевидно, «повторное обращение» следует определить как обращение, которое поступило от одного и того же лица по одинаковому вопросу. В таком случае гражданин либо не получил ответ на своё первое обращение, либо он не удовлетворен предоставленным ему ответом. Одной из главных причин возникновения повторных обращений является бюрократический подход органов власти и их должностных лиц к обращениям граждан. Доказательством данного факта служат частые необоснованные письменные отказы, предоставляемые в ответ на обращения граждан, так называемые «отписки».

Органы государственной власти должны выявлять и проводить полноценный анализ обстоятельств, которые являются основанием для направления повторных обращений. В этих целях необходимо значительно изменить существующую сегодня структуру региональной системы обращений граждан, путем совершенствования административно-процедурные направлений реализации права граждан на обращение в органы государственной власти и органы

местного самоуправления.

Пункт 2 ст. 3 Закона № 59-ФЗ гласит: «Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные настоящим Федеральным законом»⁶⁸.

На этом основании в Амурской области принят Закон Амурской области от 06.07.2011 № 510-ОЗ «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в государственные органы Амурской области и органы местного самоуправления».

Указанный закон в ст. 1 устанавливает дополнительные гарантии права граждан на письменное обращение. Так, лица, которые направили письменное обращение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу указанных органов, имеют право:

- на устную информацию о регистрации письменного обращения, о сроках его рассмотрения, о том, какому должностному лицу поручено рассмотрение;
- на возврат (по своему заявлению) приложенных к письменному обращению либо переданных при его рассмотрении документов, материалов или их копий.

В статье 2 Закона установлены дополнительные гарантии права граждан на получение письменного ответа на коллективное обращение.

При этом в настоящее время Закон Амурской области от 06.07.2011 № 510-ОЗ не содержит ни одного положения касающегося «повторного обращения гражданина» как особого вида обращения, требующего каких-либо обязательных процедур выявления причин бюрократического подхода при рассмотрении конкретного обращения гражданина и наказания виновных лиц за неисполнение их должностных обязанностей по законным административ-

⁶⁸ Закон Амурской области от 06.07.2011 № 510-ОЗ «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в государственные органы Амурской области и органы местного самоуправления» // Амурская правда. – 2011. – № 123.

но-правовым процедурам.

По сути основной проблемой института обращений граждан на региональном уровне является достаточно большое количество обращений не по компетенции, которые поступают Губернатору Амурской области и в Правительство Амурской области. Данные обращения граждан вынужденно перенаправляются в иные государственные органы с обязательным уведомлением гражданина, направившего обращение. Это означает, что во многих случаях российские граждане просто не понимают, в какой орган государственной власти обладает полномочиями на рассмотрение и разрешение их вопроса.

Слабый уровень правовой грамотности российских граждан в вопросах компетенции, а также значительное количество органов исполнительной власти как на федеральном так и региональном уровнях является по сути одной из основных проблем управления сферой взаимодействия органов государственной власти и граждан во многих российских субъектах в том числе и в Амурской области. Перенаправление обращения требует дополнительных усилий и времени от государственных служащих, а также материальных затрат на отправку. Данная проблема также вызвана отсутствием чёткой и конкретной информации по вопросам компетенции органов государственной власти Амурской области на соответствующих сайтах данных органов. Необходимо данную информацию размещать в Интернете на сайтах Правительства Амурской области и всех его структурных подразделений, в разделе «Электронная приёмная», а также на сайте Правительства Амурской области и обеспечить простой, понятный и быстрый доступ к ней граждан. Дополнительная информированность граждан положительным образом отразится на их активности, повысит у них уровень доверия к органам государственной власти.

В целях повышения уровня правовой грамотности и правосознания населения необходимо чтобы в органах государственной власти осуществлялось предоставление бесплатной государственной услуги, которая выражалась бы в виде предварительной консультации по вопросам поданного граждани-

ном заявления, жалобы или предложения. Целесообразно в настоящее время осуществить закрепление в административных регламентах органов исполнительной власти Амурской области систему особых процедур такой государственной услуги, в ходе которой гражданин получил бы ответы на важные для него вопросы, получил бы чёткое представление, к какой из категорий (заявление, жалоба, предложение) относится его будущее обращение, в какой орган необходимо направить свое заявление, жалобу или предложение, возможные варианты решения поставленных им вопросов, правовые последствия решения, принятого по его обращению.

Еще одним значимым аспектом, касающимся реализации гражданами своего права на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления, является ответственность должностных лиц за правонарушения в данной сфере.

Согласно постановления и.о. прокурора Республики Крым младшего советника юстиции, заместитель главы Администрации Николаевского сельского поселения Цвиркун А.В. допустил нарушение законодательства о порядке рассмотрения обращения граждан, а именно в нарушение требований ст. 12 Федерального закона от № «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в течение 30 дней не рассмотрел обращение, т.е. совершил административное правонарушение, предусмотренное ст. 5.59 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Виновность Цвиркуна А.В. подтверждается следующими доказательствами:

- постановлением прокурора Республики Крым о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 5.59 КоАП РФ;

- обращением С. по вопросу о выдаче архивной выписки по принятию решения об изменении площади земельного участка;

- обращениями В., К., С., Ю., индивидуального предпринимателя У., Б., М.

Судья, изучив материалы дела, заслушав прокурора Республики Крым

Щедрину О.В., поддержавшую постановление в отношении Цвиркуна А.В. полагала его действия правильно квалифицированы по ст. 5.59 КоАП РФ, признать Цвиркуна А.В. виновным в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ст. 5.59 КоАП РФ и назначил ему наказание в виде штрафа в размере пять тысяч рублей⁶⁹.

В другом случае постановлением мирового судьи Михайлова И.А. была привлечена к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ, ей назначено наказание в виде штрафа в размере 5000 рублей. Не согласившись с вынесенным постановлением, Михайлова И.А. обратилась в суд с жалобой, в которой просила постановление отменить, производство по делу прекратить.

Судом установлено, что согласно приказу руководителя УФССП России Михайлова И.А. назначена на должность начальника Отдела судебных приставов на период отпуска Ш.Ю.Н. Из материалов дела следует, что прокуратурой по обращению представителя Департамента лесного комплекса проведена проверка исполнения законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан в Отделе судебных приставов. Установлено, что в адрес начальника ОСП по поступили обращения представителя Департамента лесного комплекса о предоставлении информации о ходе исполнительных производств о взыскании ущерба от лесонарушения, предоставлении исполнительных документов, постановлений судебного пристава-исполнителя.

Ответ на данные обращения подготовлен судебным приставом-исполнителем Михайловой И.А. По результатам проведенной проверки постановлением прокурора в отношении судебного пристава-исполнителя Михайловой И.А. возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном статьей 5.59 КоАП РФ. Признавая Михайлову И.А. виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ, мировой судья пришел к выводу о том, что ею нарушен порядок рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

⁶⁹ Постановление Симферопольского районного суда Республики Крым от 15 сентября 2015 г. по делу № 5-1697/2015 // Архив Симферопольского районного суда Республики Крым, 2015.

Между тем, из материалов дела следует, что представитель Департамента лесного комплекса обратился с заявлениями на имя начальника отдела - старшего судебного пристава ОСП о предоставлении информации о ходе исполнительных производств о взыскании ущерба, причиненного лесонарушением, предоставлении исполнительных документов, постановлений судебного пристава-исполнителя. Правоотношения между сторонами по исполнительным производствам и должностными лицами ОСП в данном случае регулируются Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве». Указанное обстоятельство является юридически значимым при рассмотрении настоящего дела, поскольку исключает применение положений Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Таким образом, указанные заявления подлежали разрешению в соответствии с порядком, установленным Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», а не в порядке, установленном Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». С учетом изложенного, суд отметил, что в действиях судебного пристава-исполнителя Михайловой И.А. отсутствует вмененное ей в вину нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, установленного Федеральным законом № 59-ФЗ⁷⁰.

В целом вопросы нормативного закрепления ответственности за нарушение законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан не обладают новым характером. Утративший силу Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. содержал правовую норму, в силу которой нарушение установленного порядка рассмотрения предложений, заявлений и жалоб, бюрократическое отношение к ним, волокита, а также какое-либо преследование граждан в связи с подачей предложений, заявлений, жалоб, либо за содержащуюся в них критику могли повлечь в отношении виновных долж-

⁷⁰ Решение Тотемского районного суда Вологодской области от 24 мая 2017 г. по делу № 12-44/2017 // Архив Тотемского районного суда Вологодской области, 2017.

ностных лиц ответственность в соответствии с действующим в то время законодательством. К сожалению, указанная норма была «мертворожденной», так как ответственность за нарушение норм Указа Президиума Верховного Совета СССР советским законодателем так и не была закреплена⁷¹.

В настоящее время данная проблема не утратила своей актуальности и значимости, ибо большинство норм, затрагивающих привлечение должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, также являются «мертвыми» и неэффективными, несмотря на то, что имеется нормативно закреплённая система мер юридической ответственности должностных лиц. Действующее законодательство об обращениях граждан не содержит оснований привлечения должностного лица к уголовной и административной ответственности. Статья 15 Закона об обращениях граждан лишь указывает на то, что лица, виновные в нарушении настоящего Федерального закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации⁷².

На наш взгляд следует ст. 5.59 КоАП РФ «Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан», изложить следующим образом: «Нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка или срока рассмотрения обращений граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также организаций должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления, на которых возложена эта обязанность, за исключением случаев, предусмотренных статьями 5.39, 5.63 настоящего Кодекса, влечет наложение административного штрафа в размере от 5000 до 10 000 руб.».

Одной из особенностей для российского законодательства является положение, содержащееся в части 5 статьи 11 Закона. Согласно данной норме, в случае если письменное обращение гражданина содержит вопрос, на который ему уже ранее неоднократно предоставлялись письменные ответы по суще-

⁷¹ Савоськин А. В. Проблемы разграничения предложений, заявлений, жалоб и запросов информации как разновидностей обращений граждан // Вопросы правоведения. 2014. № 6. С. 52.

⁷² Сапфинова А. А. Проблемы реализации гражданами права на обращение в федеральную инспекцию труда как орган исполнительной власти // Современное право. 2014. № 5. С. 68-69.

ству в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в повторном обращении не приводятся новые факты или доводы, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо имеет право принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с данным гражданином по данному вопросу при условии, что обращение и ранее направляемые обращения были направлены в один и тот же орган государственной власти, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу. О данном решении гражданин направивший обращение уведомляется в обязательном порядке.

На основании изложенного, следует отметить, что данная правовая норма, прежде всего направлена на борьбу с сутяжничеством и волокитой, т.е. с такими явлениями которые имеют исключительно негативный характер. Но следует отметить, что при формировании упомянутой правовой нормы законодатель без должных к тому оснований исходил из исключительной презумпции полной компетентности и добросовестности должностного лица, которое рассмотрело жалобу либо иное обращение, и недобросовестности гражданина, который направил обращение. Представляется, что в указанной в законе ситуации решение о прекращении переписки с гражданином вправе принимать не исполнитель, а вышестоящее должностное лицо, либо руководитель государственного органа власти или органа местного самоуправления, либо его заместитель. Соответственно такому решению должно в обязательном порядке предшествовать самое тщательное исследование всех доводов и обстоятельств, которые указаны в обращении, и сопоставление их с данными ранее ответами⁷³.

Серьезным недостатком при реализации данной конституционной нормы и закона № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», является необходимость обращения к большому количеству

⁷³ Давыдов Д. И. Проблемы реализации права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления // Вопросы гуманитарных наук. 2014. № 3. С. 42-43.

подзаконных нормативных правовых актов, а именно: административных регламентов, инструкций и приказов федеральных органов власти и органов местного самоуправления. Все это затрудняет реализацию права на обращения в полной мере. Особо проблемным моментом действующего законодательства об обращениях граждан являются неустановленные требования к содержанию ответа на обращения. Используемая в законодательстве формулировка «по существу» не может быть оценена положительно в силу своей неясности. При этом не установлена (если не считать нововведения, внесенные в КоАП) система контроля за соблюдением порядка рассмотрения обращения.

14 июля 2015 года Конституционный Суд РФ провозгласил Постановление по делу о применимости решений ЕСПЧ на территории РФ. Как установил Конституционный Суд РФ, «участие Российской Федерации в международном договоре не означает отказа от государственного суверенитета. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод и основанные на ней правовые позиции ЕСПЧ не могут отменять приоритет Конституции. Их практическая реализация в российской правовой системе возможна только при условии признания за Основным Законом нашей страны высшей юридической силы. В основе Конституции Российской Федерации и Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод лежат общие базовые ценности. Исходя из этого, в подавляющем большинстве случаев коллизии между двумя документами не возникают вовсе. Однако подобный конфликт возможен, если ЕСПЧ даст трактовку Конвенции, противоречащую Конституции РФ. В такой ситуации, в силу верховенства Основного Закона, Россия будет вынуждена отказаться от буквального следования постановлению Страсбургского суда»⁷⁴.

⁷⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собр. законодательства Российской Федерации. 2015. № 30. Ст. 4658.

Однако такая позиция суда создает немало трудностей, и вызывает вопрос о целесообразности дальнейших обращений в ЕСПЧ как орган защиты прав человека. Таким образом, все это комплексно влияет на развитие конституционно закрепленного права граждан на обращение, которое является формой реализации основных конституционных прав и защиты законных интересов граждан, а так же средством обратной связи гражданского общества и государства, позволяющим оценить эффективность работы последнего, осуществлять общественный контроль за деятельностью государственных органов.

Таким образом, проанализировав часть аспектов правового регулирования права граждан на обращение и его реализации, можно сделать вывод о том, что принятый 2 мая 2006 г. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» несовершенен, так как он не обеспечивает такого организационно-правового механизма рассмотрения обращений, который максимально способствовал бы защите интересов граждан, восстановлению их нарушенных прав и удовлетворению законных требований.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании исследованного в работе материала, представляется необходимым сделать следующие выводы и предложения.

Институт обращений граждан в государственные органы имеет длительную (многовековую) историю развития. Формирование института права граждан на обращение в органы государственной власти имеет весьма глубокие корни. На разных этапах становления нашего государства реализации данного права уделяется большое внимание, так как без применения права граждан на обращение невозможна реализация практически никакого иного права.

Исследование, проведенное в диссертации позволило отметить, что на протяжении многих столетий законодательство об обращениях граждан находится в постоянном динамическом развитии и совершенствуется, но необходимо отметить, что при разработке и принятии нормативно-правовых актов, законодателем не в полном объеме учитываются значительное количество положений, которые касаются порядка обращений в органы государственной власти и порядка их рассмотрения должностными лицами.

Проведенный анализ научной и правовой литературы, а также ранее действующего законодательства, начиная от источников права древней Руси, позволил сделать вывод о том, что в зависимости от содержания права граждан на обращения в органы государственной власти зависит форма его выражения. С учетом указанного критерия, следует выделить три основных периода в развитии права граждан на обращение в органы государственной власти:

– первый период – характеризуется отсутствием правового закрепления института права граждан на обращения (IX-XV вв.). Предоставление гражданам права обращаться с челобитной до самого государя впервые было закреплено в первом кодексе феодального права русского централизованного государства – Судебнике Ивана III 1497 года;

– второй период – нормативно-правовой (XV в. – до 1977 г.) – характеризуется принятием законодателем первых нормативно-правовых актов, в

нормах которых закреплено право на обращения в органы государственной власти и которые регулировали порядок подачи и рассмотрения различных видов обращений. В работе нами отмечено, что в России конституционное право на обращение полностью юридически оформилось и стало относиться к числу политических прав, связанных с обеспечением участия граждан в реализации публичной политической власти, только в Конституции СССР 1937 года;

– третий период – конституционно-правовой (с 1977 г. – по настоящее время) – характеризуется первым закреплением права граждан на обращения в органы государственной власти в норме Основного Закона государства. В более детальном законодательном закреплении право на обращения в органы государственной власти оформилось с принятием Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», а в дальнейшем и Конституции РФ.

На протяжении всей истории российское законодательство, законодателем институт обращений граждан постоянно совершенствуется, однако при разработке нормативных правовых актов не в полном объеме учитываются многие существенные положения, которые касаются порядка обращений граждан в органы государственной власти и их рассмотрения должностными лицами.

В работе также сделан вывод о том, что несмотря на отсутствие прямого нормативного закрепления в международных актах права на обращение граждан, оно является производным из других нормативно закреплённых основных прав и свобод человека, таких как право на защиту и свободное выражения своего мнения, помимо этого, оно закреплено в виде процессуального права на обращение за защитой нарушенных прав в международные органы.

Проведенный анализ норм международного и регионального права подтверждает абсолютную необходимость в признании права граждан на обращения самостоятельным структурным элементом международных стандартов в области основных прав и свобод человека и гражданина.

В работе сделан вывод о том, что не смотря на общую историю развития советско-

го законодательства о праве граждан на обращение в некоторых странах СНГ в настоящее время граждане (например Белоруссии, Казахстана) наделены более широкими возможностями в части реализации их прав на обращения, поскольку круг их адресатов не ограничен лишь государственными органами и органами местного самоуправления, а основной срок рассмотрения обращений (не требующих дополнительного изучения и проверки) – пятнадцать дней. Несомненно, что указанные (по адресатам, срокам рассмотрения) и другие ограничения возможности реализации гражданами России их конституционных прав на обращение, а также прав юридических лиц в этой части должны быть устранены в неотложном порядке путем внесения соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации.

С учетом исследования специфики развития законодательства о праве граждан на обращение, в работе также дана дефиниция данного института, под которым понимается неотъемлемая возможность человека и гражданина, а также организации самостоятельно или через своего представителя направлять обращения в устной или письменной форме, как индивидуально, так и коллективно в органы государственной власти и местного самоуправления в целях защиты как своих прав, законных интересов и свобод, так и прав, свобод и законных интересов других лиц.

Сущность права на обращения имеет сложный комплексный характер, и главные направления ее проявления заключаются в том, что граждане благодаря тому, что они обладают данным правом, могут участвовать в управлении государством и защищать свои права, свободы и законные интересы. Помимо этого, сущность права на обращения также проявляется в том, что оно выступает своего рода каналом для связи между гражданами и государством. При этом право на обращение следует относить как к личным правам граждан, так и к политическим, в связи с чем оно выступает структурной частью правового статуса российского гражданина.

Право граждан на обращение в объективном смысле представляет собой межотраслевой институт, который включает в себя правовые нормы, которые

регулируют правоотношения, возникающие при подаче, рассмотрении, принятии решения по обращению и ответственности за его принятие должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления. При этом основная роль в механизме реализации права граждан на обращения принадлежит правовым нормам конституционного права.

В субъективном смысле право граждан на обращение представляет собой совокупность правомочий и притязаний, которые принадлежат личности на основе правовых норм объективного права. Субъективное право включает в себя элементы, т.е. правомочия, которые и образуют его содержание.

Право на обращения осуществляется в разнообразных правовых формах. Под формами реализации конституционного права на обращения следует понимать урегулированный нормами права, комплекс специальных процедур и правовых мер, которые направлены на осуществление правомочий, которые реализуются с одной стороны органами государственной власти и должностными лицами, а с другой стороны – индивидом или организацией.

Право на обращения в органы государственной власти осуществляет реализацию в индивидуальной форме в следующих своих видах: жалоба – представляет собой просьбу гражданина, в которой указывается на необходимость восстановления или защиты его нарушенных прав, свобод или законных интересов, либо прав, свобод или законных интересов других лиц. Основанием права на подачу жалобы выступает наличие нарушенных прав, свобод и законных интересов решениями, действиями (бездействиями) органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, а также иных юридических и физических лиц.

Заявление – представляет собой обращение человека и гражданина, а также организации с требованием о содействии в реализации его (ее) прав, свобод и законных интересов или прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении норм законов и иных нормативно-правовых актов, недостатках в работе органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика осуществляемой деятельности указанных ор-

ганов и должностных лиц.

Предметом заявления являются требования о предоставлении публичных услуг, посредством которых реализуются другие субъективные права, гарантированные законодателем путем их закрепления в нормах права, а также требования об устранении имеющихся недостатков в работе органов государственной власти и должностных лиц, которые выступают общим препятствием в процессе реализации субъективных прав, свобод и законных интересов индивида и организации.

Предложение – это направляемой в публичный орган власти рекомендации гражданина по улучшению нормативно-правовых актов, деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений в определенных направлениях, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности общества и государства.

Реализация возможности субъектов права на обращения действовать посредством своего представителя гарантируется Основным Законом и гражданским законодательством, в связи с чем, целесообразно внести дополнение в ст. 5 «права гражданина при рассмотрении обращения» ФЗ от 02.05.2006 № 59 дополнив абзацем следующего содержания: «гражданин реализует предоставленное ему право на обращения не только лично, но и через представителя в силу полномочий, основанных на доверенности или указания закона».

Также обнаруживается определенное несовершенство в нормативно-правовом регулировании реализации индивидуальных форм права на обращения, которое состоит в том, что в настоящее время на законодательном уровне отсутствует обязанность органов государственной власти и местного самоуправления в императивном порядке осуществлять приостановление неправомерного решения органа публичной власти до полного и объективного выяснения всех обстоятельств жалобы. В настоящее время в законодательстве также отсутствуют правовые основания для осуществления безотлагательного рассмотрения обращений граждан независимо от их вида.

В работе отмечено, что в настоящее время в действующем законодатель-

стве отсутствует императивное требование о направлении писем с ответами на обращения гражданам заказной корреспонденцией, что не редко приводит к тому, что граждане не получают соответствующие письма. Учитывая изложенное, видится целесообразным в целях реализации права граждан на получение письменного ответа по существу поставленных в обращении вопросов дополнить п. 4 ст. 10 Закона № 59-ФЗ положением о необходимости направления ответов гражданам заказной корреспонденцией.

В работе также уделено внимание тому факту, что основной проблемой института обращений граждан на региональном уровне является достаточно большое количество обращений не по компетенции, которые поступают Губернатору Амурской области и в Правительство Амурской области. Данные обращения граждан вынужденно перенаправляются в иные государственные органы с обязательным уведомлением гражданина, направившего обращение. Это означает, что во многих случаях российские граждане просто не понимают, в какой орган государственной власти обладает полномочиями на рассмотрение и разрешение их вопроса.

Слабый уровень правовой грамотности российских граждан в вопросах компетенции, а также значительное количество органов исполнительной власти как на федеральном так и региональном уровнях является по сути одной из основных проблем управления сферой взаимодействия органов государственной власти и граждан во многих российских субъектах в том числе и в Амурской области. Перенаправление обращения требует дополнительных усилий и времени от государственных служащих, а также материальных затрат на отправку. Данная проблема также вызвана отсутствием чёткой и конкретной информации по вопросам компетенции органов государственной власти Амурской области на соответствующих сайтах данных органов. Необходимо данную информацию размещать в Интернете на сайтах Правительства Амурской области и всех его структурных подразделений, в разделе «Электронная приёмная», а также на сайте Правительства Амурской области и обеспечить простой, понятный и быстрый доступ к ней граждан. Дополни-

тельная информированность граждан положительным образом отразится на их активности, повысит у них уровень доверия к органам государственной власти.

В целях повышения уровня правовой грамотности и правосознания населения необходимо чтобы в органах государственной власти осуществлялось предоставление бесплатной государственной услуги, которая выражалась бы в виде предварительной консультации по вопросам поданного гражданином заявления, жалобы или предложения. Целесообразно в настоящее время осуществить закрепление в административных регламентах органов исполнительной власти Амурской области систему особых процедур такой государственной услуги, в ходе которой гражданин получил бы ответы на важные для него вопросы, получил бы чёткое представление, к какой из категорий (заявление, жалоба, предложение) относится его будущее обращение, в какой орган необходимо направить свое заявление, жалобу или предложение, возможные варианты решения поставленных им вопросов, правовые последствия решения, принятого по его обращению.

Законодательством установлена административная и дисциплинарная ответственность государственных и муниципальных служащих за правонарушения, связанные с ненадлежащим рассмотрением обращений граждан. В работе предложена новая редакция статьи 5.59 КоАП РФ, которая устанавливает ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан.

В завершении необходимо отметить, что в настоящее время институт обращений граждан – важнейшая часть правового статуса человека и гражданина любого развитого демократического правового государства и по своей сути всегда воздействует на деятельность органов государственной власти и местного самоуправления. Посредством обращений граждане и их объединения воздействуют на разрешение общественно значимых вопросов органами государственной и местной власти. В результате функционирования института обращений удовлетворяются различные взаимосвязанные интересы граждан, как-то: интерес к охране (защите) нарушенных прав и свобод; свободному выраже-

нию мнения; участию в управлении делами государства и общества.

Пройдя долгий и не простой путь развития, сегодня реализация конституционного права граждан на обращение требует постоянного внимания со стороны органов государственной власти и управления. Высокий уровень эффективности правового регулирования реализации конституционного права на обращение достигается только в результате научного обоснования и предположения. Обращения граждан в рамках участия в управлении делами государства является универсальной юридической категорией. С помощью права граждан на обращение реализуются практически все правовые категории правового статуса личности в государстве.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

- 1 Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. – 1995. – 5 апреля.
- 2 Конвенция о защите прав человека и основных свобод» (ETS N 5) [рус., англ.] (Заключена в г. Риме 04.11.1950) // Собр. законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 20. – Ст. 2143.
- 3 Международный Пакт от 16.12.1966 «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. – № 12. – С. 8-12.
- 4 Международный пакт от 16.12.1966 «Об экономических, социальных и культурных правах» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 1994. – № 12. – С. 8-12.
- 5 Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (в ред. ФКЗ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
- 6 Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (в ред. ФЗ от 03.11.2015 № 305-ФЗ) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2060; 2015. – № 45. – Ст. 6206.
- 7 Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 52. – Ст. 1865.
- 8 Закон Амурской области от 06.07.2011 № 510-ОЗ «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в государственные органы Амурской области и органы местного самоуправления» // Амурская правда. – 2011. – № 123.
- 9 Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 3 апреля 2006 г. № 60/251 Совет по правам человека // Московский журнал международного права. –

2006. – № 3. – С. 24-32.

10 Приказ Генпрокуратуры России от 29.12.2011 № 450 (в ред. Приказа Генпрокуратуры России от 01.07.2014 № 342) «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

11 Приказ СК России от 18.07.2012 № 40 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству Следственного комитета Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

12 Приказ ФГУП «Почта России» от 17.05.2012 № 114-п «Об утверждении Порядка». [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

II Специальная литература

13 Адамова, Э. Р. Эволюция права граждан на обращение в органы государственной власти в России / Э. Р. Адамова // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2008. – № 4. – С. 98-100.

14 Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов / М. В. Баглай. – М.: Норма, 2009. – 864 с.

15 Беляков, П. А. Деятельность прокурора в суде по защите права граждан на обращение / П. А. Беляков // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2016. – № 1. – С. 34-37.

16 Беляков, П. А. Защита прокурором права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления: виды деятельности прокурора / П. А. Беляков // Экономика, социология и право. – 2016. – № 6. – С. 66-69.

17 Беляков, П. А. Правовое регулирование порядка рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации и ее субъектах / П. А. Беляков // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2014. – № 2. – С. 62-66.

18 Бондаренко, М. В. Реализация конституционного права граждан на обращение: историко-правовой аспект / М. В. Бондаренко // Наука и практика. – 2016. – № 3. – С. 13-16.

19 Бондарчук, Р. Ч. Комментарий к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный) / Р. Ч. Бондарчук. – М.: Эксмо, 2015. – 122 с.

20 Борода, К. А. Перспективы совершенствования механизма реализации конституционного права граждан РФ на обращение / К. А. Борода, Т. Ю. Дьякова // Научное обеспечение агропромышленного комплекса. – 2016. – № 1. – С. 512-513.

21 Винокуров, В. А. Реализация права гражданина российской федерации на обращение: проблемы и перспективы / В. А. Винокуров // Юридическая мысль. – 2016. – № 3. – С. 74-79.

22 Власов, А. С. Эволюция института право граждан на обращение / А. С. Власов // Материалы Ивановских чтений. – 2017. – № 2-1. – С. 113-118.

23 Воеводин, Л. Д. Юридический статус личности в России / Л. Д. Воеводин. – М.: Норма, 1997. – 304 с.

24 Голованова, О. И. История русского документа (на материале анализа «тюменских» челобитных XVII-XVIII веков / О. И. Голованова, Т. В. Манзурова // Материалы XI Всероссийских (с международным участием) Славянских Чтений. – 2014. – С. 196-200.

25 Григорян, Л. А. Порядок работы с обращениями граждан в 1950-1980-е гг. / Л. А. Григорян // Культурно-исторические исследования в Поволжье: проблемы и перспективы. – 2015. – № 1. – С. 622-625.

26 Гуменюк, Г. Х. Обращения граждан как способ участия в управлении делами государства и общества / Г. Х. Гуменюк // Правозащитная деятельность в современной России: проблемы и их решение. – 2015. – № 1. – С. 73-82.

27 Давыдов, Д. И. Проблемы реализации права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления / Д. И. Давыдов // Вопросы гуманитарных наук. – 2014. – № 3. – С. 39-43.

28 Долежан, В. В. Право граждан на обращение с предложениями, заявлениями и жалобами / В. В. Долежан // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1981. – № 3. – С. 25-34.

29 Запольнова, Л. А. К вопросу развития института обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления / Л. А. Запольнова // Стратегическое управление: теория, практика, проблемы. – 2016. – № 1. – С. 182-187.

30 Зверев, А. В. Об административной ответственности за нарушение законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан / А. В. Зверев, О. В. Скорая // Административное право и процесс. – 2017. – № 4. – С. 34-37.

31 Калинина, С. В. Некоторые аспекты административной ответственности должностных лиц за нарушение права граждан на обращение / С. В. Калинина // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 4. – С. 234-236.

32 Калинина, С. В. Роль СМИ в защите права граждан на обращение / С. В. Калинина, Г. Н. Кириллова // Научный альманах. – 2016. – № 4-1. – С. 347-350.

33 Киросова, Н. В. Обращения граждан как способ информационной открытости органов государственной власти: некоторые проблемы документирования / Н. В. Киросова // Вестник научных конференций. – 2015. – № 3-6. – С. 66-67.

34 Кулешова, Н. Н. Конституционное право граждан на обращение к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации / Н. Н. Кулешова // Юридическая наука. – 2014. – № 1. – С. 41-44.

35 Кучинский, В. А. Личность, свобода, право / В. А. Кучинский. – М.: Юрид. лит., 1978. – 208 с.

36 Легкоев, М. А. Конституционные основы обращения граждан в Российской Федерации / М. А. Легкоев, А. В. Хевсаков, В. В. Хевсаков // Законность и правопорядок в современном обществе. – 2017. – № 35. – С. 88-92.

37 Лиц, М. О. Законодательное и международное регулирование права

граждан на обращение в органы публичной власти / М. О. Лиц, М. А. Соколкова // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. – 2015. – № 1. – С. 106-113.

38 Лоншаков, Ю. С. Теоретические основы права граждан на обращение: понятие, содержание, признаки, взаимосвязь с политическими правами / Ю. С. Лоншаков // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2010. – № 2. – С. 141-144.

39 Лоншаков, Ю. С. Об истории развития права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления / Ю. С. Лоншаков // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2010. – № 3. – С. 145-155.

40 Лукашева, Е. А. Общая теория прав человека / Е. А. Лукашева. – М.: Норма, 1996. – 520 с.

41 Лукашук, И. И. Международное право. Общая часть / И. И. Лукашук. – М.: Волтерс Клувер, 2013. – 460 с.

42 Лыскова, Е. И. Становление и развитие института обращений граждан / Е. И. Лыскова // Право и политика. – 2007. – № 3. – С. 121-125.

43 Майорова, С. А. К вопросу о реализации конституционного права граждан на обращение в государственные органы / С. А. Майорова // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2014. – № 1. – С. 334-335.

44 Мещерягина, В. А. Конституционное право на обращение как элемент поддержания баланса интересов личности, общества и государства / В. А. Мещерягина // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 9. – С. 891 - 897.

45 Мещерягина, В. А. Особенности ведомственного нормативно-правового регулирования права на обращение органами исполнительной власти в российской федерации: конституционно-правовой анализ / В. А. Мещерягина // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2016. – № 2. – С. 97-99.

46 Мещерягина, В. А. Содержание конституционно-правовой категории «обращение граждан» в Российской Федерации / В. А. Мещерягина // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. – 2015. – № 4. – С. 116-122.

47 Мещерягина, В. А. Соотношение конституционного права на обращение и права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления / В. А. Мещерягина // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2016. – № 3. – С. 140-145.

48 Мещерягина, В. А. Юридическая природа конституционного права на обращение как субъективного права / В. А. Мещерягина // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 10. – С. 71 - 77.

49 Морозов, Н. В. Некоторые вопросы развития конституционного права граждан Российской Федерации на обращения в государственные и межгосударственные органы / Н. В. Морозов // Современные тенденции развития науки и технологий. – 2016. – № 3-7. – С. 70-74.

50 Морозов, Н. В. Становление и развитие конституционного права граждан Российской Федерации на обращения в межгосударственные органы / Н. В. Морозов // Вопросы гуманитарных наук. – 2012. – № 5. – С. 42-45.

51 Овчинников, А. И. Народовластие в истории государственности России: политические и правовые традиции / А. И. Овчинников, Н. А. Бойко // Философия права. – 2016. – № 5. – С. 7-11.

52 Панова, А. О. Совершенствование деятельности органов исполнительной власти по работе с обращениями граждан / А. О. Панова // Новая наука: стратегии и векторы развития. – 2017. – № 1. – С. 193-199.

53 Польшова, С. С. Право граждан на обращение в советском государстве с 1917 по 1990 годы / С. С. Польшова // Академия педагогических идей Новация. Серия: Студенческий научный вестник. – 2017. – № 4. – С. 156-167.

54 Поляков, Н. Ф. Работа с обращениями граждан: историческая ретроспектива / Н. Ф. Поляков // Налоговая политика и практика. – 2015. – № 12. – С. 46-47.

55 Преображенский, А. А. Законодательство Петра I / А. А. Преображенский, Т. Е. Новицкая. – М.: Проспект, 2013. – 428 с.

56 Путин, В. В. Демократия и качество государства / В. В. Путин // Коммерсантъ. – 2012. – 6 февр. – С. 1.

57 Рогачев, М. А. Виды обращений граждан в органы местного самоуправления / М. А. Рогачев, В. И. Пищулин, Л. И. Рогачева // Управление, экономика и социальная сфера: проблемы взаимодействия труды международной научно-практической конференции. – 2016. – № 1. – С. 30-33.

58 Российское законодательство X-XX веков. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. / под общ. ред. О.И. Чистякова. – М.: Юридическая литература, 1992. – 412 с. –

59 Российское законодательство X-XX веков. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма. – М.: Юридическая литература, 1999. – 382 с.

60 Российское законодательство X-XX веков. Т. 6. Законодательство первой половины XIX в. – М.: Юридическая литература, 1999. – 410 с.

61 Румянцев, А. В. Особенности внесудебного порядка регламентации конституционного права граждан на обращения в Российской Федерации: монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – 186 с.

62 Рыльцов, Д. О. Проблемы рассмотрения обращений граждан в органы государственной власти и пути их решения / Д. О. Рыльцов // Прорывные экономические реформы в условиях риска и неопределенности. – 2017. – № 2. – С. 84-87.

63 Савоськин, А. В. Виды и особенности обращений граждан в зависимости от субъекта волеизъявления / А. В. Савоськин // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 4. – С. 405 - 411.

64 Савоськин, А. В. К вопросу о методе правового регулирования конституционного права на обращение / А. В. Савоськин, В. А. Мещерягина // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. – 2016. – № 5. – С. 127-131.

65 Савоськин, А. В. К вопросу о содержании термина петиция в россий-

ском праве / А. В. Савоськин // Право и политика. – 2017. – № 1. – С. 72-82.

66 Савоськин, А. В. Новый подход к системе обращений граждан в Российской Федерации / А. В. Савоськин // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2014. – № 2. – С. 44-47.

67 Савоськин, А. В. Система законодательства об обращениях граждан / А. В. Савоськин // Lex russica. – 2014. – № 12. – С. 1420 - 1429.

68 Савоськин, А. В. Проблемы разграничения предложений, заявлений, жалоб и запросов информации как разновидностей обращений граждан / А. В. Савоськин // Вопросы правоведения. – 2014. – № 6. – С. 48-65.

69 Савоськин, А. В. Проблемы реализации новых пределов действия Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» / А. В. Савоськин // Юридический мир. – 2014. – № 7. – С. 13 - 17.

70 Савоськин, А. В. Система обращений граждан в Российской Федерации / А. В. Савоськин // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 10. – С. 18-22.

71 Садыкова, А. А. Административная ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан / А. А. Садыкова // Научные исследования: от теории к практике. – 2016. – № 2-2. – С. 237-239.

72 Саидзода, И. Х. К вопросу о принципах конституционного права граждан на обращения / И. Х. Саидзода // Законодательство. – 2016. – № 1. – С. 14-19.

73 Сальвиа, М. Европейская конвенция по правам человека / отв. ред. А. И. Ковлер. – СПб.: Питер, 2009. – 244 с.

74 Сапфилова, А. А. Проблемы реализации гражданами права на обращение в федеральную инспекцию труда как орган исполнительной власти / А. А. Сапфилова // Современное право. – 2014. – № 5. – С. 66-72.

75 Сафиуллова, Э. Д. Обращение граждан: необходимость или право? / Э. Д. Сафиуллова // Молодой ученый. – 2015. – № 23. – С. 779-780.

76 Сергеева, Д. А. Принципы конституционного института обращений граждан / Д. А. Сергеева // Социально-политические науки. – 2016. – № 3. – С.

111-114.

77 Сергеева, Д. А. Приращение конституционного содержания института обращений граждан определениями Конституционного Суда России / Д. А. Сергеева // Пробелы в российском законодательстве. – 2017. – № 2. – С. 264-270.

78 Смушкин, А. Б. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный). – М.: Юрайт, 2014. – 186 с.

79 Тепляков, Д. О. Сущность и понятие права граждан на обращение / Д. О. Тепляков // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 11. – С. 169-172.

80 Титов, А. А. Вопросы реализации права граждан на обращение в органы прокуратуры Российской Федерации / А. А. Титов // Юридическая мысль. – 2016. – № 4. – С. 139-141.

81 Титов, А. А. К вопросу о совершенствовании нормативно-правовой базы, регламентирующей реализацию права граждан на обращение в органы государственной власти / А. А. Титов // Вопросы российского и международного права. – 2016. – № 12А. – С. 76-84.

82 Титов, А. А. Особенности реализации конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти в органах прокуратуры Российской Федерации / А. А. Титов // Публично-правовые механизмы в обеспечении общественного развития. – 2016. – № 1. – С. 253-257.

83 Третьяков, И. А. Место конституционного права на обращения в системе основных прав и свобод человека и гражданина / И. А. Третьяков // Юристъ-Правоведъ. – 2010. – № 2. – С. 14-18.

84 Трунина, Е. В. К вопросу совершенствования порядка рассмотрения обращений граждан в таможенных органах Российской Федерации / Е. В. Трунина // Социально-политические науки. – 2017. – № 1. – С. 122-125.

85 Фокина, Л. Ю. Право на обращения как конституционная гарантия защиты прав граждан / Л. Ю. Фокина // Законность и правопорядок в современ-

ном обществе. – 2011. – № 6. – С. 87-91.

86 Ханнанова, Т. Р. Проблемы рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления / Т. Р. Ханнанова, Г. В. Шарафутдинова // Экономика и социум. – 2016. – № 1. – С. 938-941.

87 Ширококов, С. А. Конституционное право граждан на обращение в системе правового регулирования взаимодействия граждан и органов государственной власти и управления / С. А. Ширококов // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2016. – № 2. – С. 158-164.

88 Ширококов, С. А. Основы права на обращение в России В 1970-1990-е гг. / С. А. Ширококов // Российский юридический журнал. – 2017. – № 1. – С. 189-196.

III. Правоприменительная практика

89 Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 30. – Ст. 4658.

90 Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 18.04.1986 № 9 «О применении судами законодательства об ответственности должностных лиц за нарушение порядка рассмотрения предложений, заявлений, жалоб граждан и преследование за критику» // Бюллетень Верховного Суда СССР. – 1986. – № 3. – С. 24-26.

91 Решение Тындинского районного суда Амурской области от 7 августа 2014 г. по делу № 2-1239/2014 // Архив Тындинского районного суда Амурской области, 2014.

92 Решение Михайловского районного суда Амурской области от 17 сентября 2014 г. по делу № 2-478/2014 // Архив Михайловского районного суда Амурской области, 2014.

93 Решение Тарногского районного суда Вологодской области от 25 сентября 2014 г. по делу № 2-295/2014 // Архив Тарногского районного суда Вологодской области, 2014.

94 Постановление Симферопольского районного суда Республики Крым от 15 сентября 2015 г. по делу № 5-1697/2015 // Архив Симферопольского районного суда Республики Крым, 2015.

95 Решение Архаринского районного суда Амурской области от 1 октября 2015 г. по делу № 2-541/2015 // Архив Архаринского районного суда Амурской области, 2015.

96 Решение Бабаюртовского районного суда Республики Дагестан от 25 октября 2016 г. по делу № 2А-124/2016 // Архив Бабаюртовского районного суда Республики Дагестан, 2016.

97 Решение Тотемского районного суда Вологодской области от 24 мая 2017 г. по делу № 12-44/2017 // Архив Тотемского районного суда Вологодской области, 2017.

98 Решение Химкинского городского суда Московской области от 30 мая 2017 г. по делу № 2А-2922/2017 // Архив Химкинского городского суда Московской области, 2017.

IV Историко-правовые акты

99 Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) (утратила силу) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1936. – № 283. – С. 2-10.

100 Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических

Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) (утратила силу) // Ведомости ВС СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.

101Постановление VI Всероссийского Чрезвычайного Съезда Советов от 08.11.1918 (утратил силу) «О точном соблюдении законов» // Известия ВЦИК. – 1918. – № 267.

102Декрет СНК РСФСР от 30.12.1919 (утратил силу) «Об устранении волокиты» // Известия ВЦИК. – 1920. – № 4. – С. 8.

103Циркулярное постановление ВЦИК от 30.06.1921 (утратило силу) «О порядке подачи жалоб и заявлений» // Известия ВЦИК. – 1921. – № 144. – С. 21-22.

104Постановление ЦИК СССР от 14.12.1935 (утратило силу) «О положении дел с разбором жалоб трудящихся» // Собрание законодательства СССР. – 1936. – № 31. – Ст. 274.

105Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 25.02.1960 № 231 «О мерах по устранению канцелярско-бюрократических извращений при оформлении трудящихся на работу и разрешении бытовых нужд граждан» // СП СССР. – 1960. – № 6. – Ст. 33.

106Указ Президиума ВС СССР от 12.04.1968 № 2534-VII (утратил силу) «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Свод законов СССР. – Т. 1. – С. 373.

107Указ Президиума ВС СССР от 04.03.1980 № 1662-X «О внесении изменений и дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Ведомости ВС СССР. – 1980. – № 11. – Ст. 192.

108Указ Президиума ВС СССР от 02.02.1988 № 8422-XI «О внесении дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Ведомости ВС СССР. – 1988. – № 6. – Ст. 94.

109Постановление ГКНТ СССР № 463, Госстандарта СССР № 162, Главархива СССР № 298 от 30.11.1981 (утратило силу) «Об утверждении Типового

положения о ведении делопроизводства по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях» // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. – 1982. – № 2.