

Министерство образования и науки Российской Федерации
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)
Юридический институт
Магистратура

УДК 342.7

Талыбова Динара Биалал кызы

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА
ОБРАЩЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ УЧАСТИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ
УПРАВЛЕНИИ

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

На соискание степени магистра

По направлению подготовки

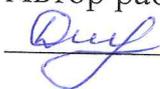
40.04.01 – «Юриспруденция»

Руководитель ВКР
кандидат юридических наук, доцент


С.В. Ведяшкин

« » 2018г.

Автор работы


Д.Б. Талыбова

Томск – 2018

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МАГИСТРАТУРА

ЗАДАНИЕ
по подготовке магистерской диссертации

магистранту Талыбовой Динаре Биалал кызы

фамилия, имя, отчество, программа

Тема магистерской диссертации «Концептуальные вопросы реализации права граждан на обращение в контексте участия в государственном управлении»

Утверждена

Научный руководитель: Сергей Викторович Ведяшкин кандидат юридических наук, доцент
(ф.и.о., ученая степень, звание)

Сроки подготовки магистерской диссертации работы:

- 1) Составление предварительного плана и графика написания магистерской диссертации с «11» ноября 2016г. по «25» ноябрь 2016г.
- 2) Подбор и изучение необходимых нормативных документов, актов и специальной литературы с «02» декабря 2016г. по «20» апреля 2018г.
- 3) Сбор и анализ практического материала с « » _____ 20__ г. по « » _____ 20__ г.

указать, какую практику предполагается изучить

- 4) Составление окончательного плана магистерской диссертации с «15» декабря 2017г. по «29» декабря 2017г.
- 5) Написание и оформление диссертации с «02» февраля 2018г. по «20» апреля 2018г.
- 6) Подготовка реферата магистерской диссертации с «13» апреля 2018г. по «18» апреля 2018г.

Встречи диссертанта с научным руководителем – ежемесячно (в часы консультаций).

Общие требования к оформлению **магистерской диссертации** размещены на сайте НБ НИ ТГУ: <http://www.lib.tsu.ru/win/produkcija/metodichka/metodich.htm>

Научный руководитель

подпись, дата

С Положением о порядке организации и оформления ВКР ознакомлен, задание принял к исполнению 15.03.2018

дата, подпись магистранта

Аннотация

магистерской диссертации

на тему: «Концептуальные вопросы реализации права граждан на обращение в контексте участия в государственном управлении»

Магистерская диссертация посвящена анализу концептуальных вопросов реализации права граждан на обращение в контексте участия в государственном управлении.

Объем основного содержания работы составил 60 страниц, было использовано 90 источника.

Объектом работы являются общественные отношения, складывающиеся в сфере реализации права граждан на обращение в контексте участия в государственном управлении в Российской Федерации.

Предмет исследования составили закономерности, определяющие содержание юридических норм, регулирующих реализацию права граждан на обращение в контексте участия в государственном управлении в Российской Федерации.

Целью работы является комплексный анализ конституционного права на обращение человека и гражданина в Российской Федерации и механизма его реализации, выявление и разрешение актуальных теоретических и практических проблем, возникающих в процессе реализации данного права.

Для достижения поставленных в настоящей работе целей и задач применялись общенаучные и частно-научные методы познания.

Структура работы определена поставленными целями и задачами и включает в себя введение, три главы, объединяющие четыре параграфа, заключение и список использованных источников.

Во введении обосновывается актуальность данной темы исследования, определяется объект и предмет исследования, цель и задачи работы, степень изученности работы в научном сообществе.

В первой главе работы изложено место конституционного права на обращение в системе личных прав и свобод человека и гражданина, раскрыты

понятие, сущность значение и история законодательного регулирования данного института.

Во второй главе рассмотрено правовое регулирование осуществления конституционного права на обращение человека и гражданина в Российской Федерации; перечислены и проанализированы основные виды и формы обращения в органы государственной и муниципальной власти в Российской Федерации; изложен порядок рассмотрения обращений органами государственной и муниципальной власти в Российской Федерации.

В третьей главе выявлены основные проблемы совершенствования законодательного регулирования осуществления конституционного права на обращение человека и гражданина в Российской Федерации, также изложена юридическая ответственность за нарушения прав на обращения в органы государственной и муниципальной власти в Российской Федерации.

В заключении делает вывод о том, что обращения граждан являются формой непосредственного управления делами государства и одним из способов контроля над публичным управлением, осуществляемым государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами.

Автор работы

Талыбова Д.Б.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	6
1 СУЩНОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ КАК ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ.....	9
1.1 Понятие, особенности обращения как административно-правовой формы	9
1.2 Виды обращений в государственные органы по российскому законодательству.....	19
2 ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ	28
2.1 Порядок направления обращений на рассмотрение	28
2.2 Рассмотрение обращений граждан	36
3 ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ	47
Заключение	63
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	66

Введение

Актуальность темы исследования обусловлено тем, что право граждан на обращение закреплено Конституцией РФ. Это право, с одной стороны, служит способом привлечения власти к интересам и потребностям народа, а также способом участия в управлении делами государства, а с другой, средством защиты прав и свобод человека и гражданина.

Конституционной целью развития публичной власти в Российской Федерации на современном этапе является формирование демократического правового государства. Традиционно, такое государство признано демократическим, в котором народ является источником власти, и кроме того, основные права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью, определяют значение и содержание деятельности органов публичной власти. Президент Российской Федерации в очередном послании Федеральному Собранию Российской Федерации особо подчеркнул, что: «Ни одну из актуальных задач, стоящих перед нашей страной, мы не сможем решить без обеспечения прав и свобод граждан».¹

Следует обратить внимание, что важнейшее место в системе основных прав и свобод человека и гражданина принадлежит праву на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления, закрепленному в статье 33 Конституции РФ.

Недостатки нормативно-правового регулирования отношений по рассмотрению обращений граждан, значительное количество ежегодно направляемых в государственные органы и органы местного самоуправления обращений, возникающие сложности при реализации права граждан на обращение, несоблюдение должностными лицами порядка рассмотрения обращений обуславливают актуальность избранной темы диссертационной работы.

¹Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета 2006 11 мая, С. 4-6.

Объектом диссертационной работы являются общественные отношения, складывающиеся в сфере реализации права граждан на обращение в контексте участия в государственном управлении в Российской Федерации.

Предмет исследования составили закономерности, определяющие содержание юридических норм, регулирующих реализацию права граждан на обращение в контексте участия в государственном управлении в Российской Федерации.

Целью работы является комплексный анализ права на обращение человека и гражданина в Российской Федерации и механизма его реализации, выявление и разрешение актуальных теоретических и практических проблем, возникающих в процессе реализации этого права.

Для достижения названной цели были поставлены следующие задачи:

1. рассмотрение сущности и содержания обращения как формы участия граждан в государственном управлении, а также его понятие, особенности как административно-правовой формы;
2. анализ особенности реализации права граждан на обращение в государственные органы;
3. описание порядка направления обращения на рассмотрение, а также рассмотрения обращений граждан;
4. определение порядка наступления юридической ответственности за нарушение права граждан на обращение.

Методологической основой исследования является использование общенаучных методов познания как анализ и синтез, абстрагирование, обобщения, индукции и дедукции, аналогии, а также частно-научные методы - формально-логический, формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой, системный и другие.

Теоретическую основу исследования составляют труды таких отечественных ученых-юристов в области конституционного и иных отраслей права, как А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, И.А. Бородин, Н.В. Витрук, В.В. Гриб,

В.В. Комарова, О.Е. Кутафин, А.А. Мамедов, В.А. Мещерягина, С.А. Пяткина, В.Н. Руденко, В.Е. Чиркин, О.И. Чистяков, Б.Н. Чичерин и другие.

Нормативную основу данного исследования образуют: международные правовые акты; Конституция Российской Федерации; федеральные конституционные законы; федеральные законы; указы Президента Российской Федерации; постановления Правительства Российской Федерации; акты федеральных органов исполнительной власти; законы субъектов РФ, а также правовые акты органов местного самоуправления и судебная практика.

Научная новизна диссертации заключается в том, что исследование представляет собой одно из первых монографических исследований концептуальных вопросов реализации права граждан на обращение в контексте участия в государственном управлении, произведенных после реформирования законодательства в данной сфере общественных отношений.

1 СУЩНОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ КАК ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

1.1 Понятие, особенности обращения как административно-правовой формы

В современной литературе по административному праву широкое распространение получило понятие административно-правовой формы. В интерпретации содержания этой категории все более отчетливо обозначаются два основных подхода. Один из них трактует административно-правовую форму как «форму государственного управления, форму реализации исполнительной власти»², либо как «форму управленческой деятельности»³. В этом случае категория «административно-правовая форма относится к характеристике деятельности не любого участника управленческих отношений, а только субъекта управления, т.е. соответствующего органа исполнительной власти»⁴.

Второй подход дает более широкую трактовку понятия «административно-правовая форма». В этом случае данное понятие используется при характеристике деятельности в сфере исполнительной власти не только субъекта государственного управления, но и иных субъектов административного права (граждан, общественных объединений и т.д.). Однако «при этом какие-либо специфические административно-правовые формы деятельности граждан и общественных объединений не выделяются, а вся совокупность административно-правовых форм сводится к изданию правовых актов управления, заключению административных договоров, осуществлению организационных действий и выполнению материально-технических операций»⁵. Вместе с тем в рамках широкого подхода в ряде работ «к правовым формам деятельности субъектов административного права относятся

²Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 2001, с. 191-194.

³ Корнев А.П. Административное право России. М., 2000, ч.1, с. 178.

⁴ Четвериков В.С. Административное право. М., 1998, с. 83.

⁵ Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. М., 1998, с. 229-233.

обращения граждан»⁶, «обращения граждан и организаций по всем вопросам, которые подлежат рассмотрению в органах исполнительной власти (обращения для получения лицензии, обращения с жалобами, заявлениями, предложениями и т.д.)»⁷.

Особую позицию в этом вопросе занимает Д.Н. Бахрах, который использует весьма конструктивное понятие «формы деятельности государственной администрации» и относит к их видам: «принятие административных актов, заключение договоров, совершение иных юридически значимых действий, а также процессуальную форму, гласные и негласные формы деятельности органов исполнительной власти»⁸. Такой подход следует признать весьма обоснованным, ибо он не отождествляет формы государственного управления и административно-правовые формы. Представляется, что понятие административно-правовой формы является более широким и включает в себя как формы властной деятельности публичной администрации (формы управления), так и формы реализации в сфере публичной власти своих прав и законных интересов иными субъектами административного права (гражданами, общественными объединениями и т.д.) (формы участия или формы реализации субъективных прав в управлении).

По мнению А.Б. Зеленцова «административно-правовая форма – это юридическое выражение конкретных действий и решений, порядка (процедуры) деятельности органов государственной администрации и иных субъектов административного права в процессе государственного управления». Она представляет собой «юридически значимые способы реализации субъектами административного права своих полномочий, прав и обязанностей, отражающих особенности их правового статуса в управленческом процессе».⁹ Этот процесс вряд ли можно полностью сводить лишь к деятельности субъектов государственного управления. Следует отметить, что существует

⁶ Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право. М., 1996. С. 148.

⁷ Сальников В.П., Административное право (Общая часть), СПб, 2000. С. 117-118.

⁸ Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2000. С. 268-272; Он же: Административное право. М., 2000. С. 129-132.

⁹ Зеленцев А.А. Обращения граждан, как административно-правовая форма. Москва, Вестник РУДН 2003г №1; С 6-8.

обратная связь между органами исполнительной власти, осуществляющими управленческое воздействие, и иными субъектами административного права. Основной правовой формой такой обратной связи являются обращения «управляемых» субъектов административного права в органы государственной администрации.

Термин «обращения» носит собирательный характер. Таким образом, это различного рода правовые действия субъектов административного права, отличающиеся по своей юридической природе и влекущие различные правовые последствия, которые являются одним из оснований для возникновения административно-правовых отношений. По мнению А.А. Зеленцева «обращение - это изложенное в письменной или устной форме заявление, предложение, ходатайство или жалоба. Оно адресуется органам публичной власти и содержит просьбу совершить юридически значимые действия (выдать разрешение, произвести регистрацию, назначить пенсию и т.д.)»¹⁰.

Обращение как административно-правовая форма является отраслевой разновидностью обращений как формы реализации права петиций в публичной сфере. В конституционном праве адресатами обращений являются, как правило, высшие органы государственной власти, представительные учреждения. Регламенты ряда зарубежных парламентов предусматривают, например, процедуру рассмотрения петиций (обращений), а в некоторых парламентах для этого создаются специальные органы (например, Комиссия по петициям в Бундестаге ФРГ). В науке конституционного права «обращения разграничиваются по субъекту (коллективные или индивидуальные) и по содержанию: негативному - жалоба и позитивному – предложения»¹¹.

В сфере административного права, как представляется, можно выделить в зависимости от юридического характера три основных вида обращений:

¹⁰ Зеленцев А.А. Обращения граждан, как административно-правовая форма. Москва, Вестник РУДН 2003г №1; С 6-8.

¹¹ Симеонова И.В. Права гражданина: политико-правовая природа (Опыт болгарского конституционализма). Автореф. дисс. на соиск...к.ю.н. М., 2001, с. 27.

- обращения граждан и юридических лиц в государственные или муниципальные органы по поводу реализации прав и свобод, закрепленных Конституцией РФ и действующим законодательством. В результате таких обращений субъекты административного права используют данные им права в обычных ситуациях. Основной формой таких обращений являются заявления и ходатайства (например, заявление гражданина о регистрации по месту пребывания, о регистрации транспортных средств). «Обращения данного вида непосредственно связаны с каждым из трех позитивных порядков реализации прав и законных интересов субъектов права: разрешительным, регистрационным и уведомительным (заявительным)»¹².

- обращения как форма участия субъектов в управлении делами государства, которая направлена на усовершенствование порядка организации и деятельности государственных и муниципальных органов. Данные обращения служат способом обратной связи органов управления с населением и средством непосредственной демократии в управлении. Основная форма таких обращений - предложения.

- Обращения, как форма защиты прав и законных интересов субъектов данных отношений. Эти обращения появляются из конфликтных отношений между гражданами (их организациями) и органами государственного и муниципального управления. Они могут направляться как в вышестоящую инстанцию, так и в правозащитные органы. Основные формы - административная (инстанционная) жалоба и судебный иск.

Обращения могут направляться как от имени граждан, так и коллективных субъектов административного права (организаций, предприятий и учреждений). Так, для приобретения юридическим лицом гражданской правоспособности и осуществления предпринимательской деятельности, на занятие которой по закону требуется лицензия, юридическое лицо обязано обратиться в лицензирующий орган с заявлением о ее выдаче. Для получения свидетельства государственной аккредитации вуза его руководитель

¹² Витрук Н.В, Права человека: состояние и перспективы развития // Право и власть. М., 1990. С. 163-164.

обращается в аккредитационный орган с заявлением, заверенным подписью и печатью учредителя (учредителей). Государственная регистрация некоммерческих организаций производится также на основе соответствующего заявления в регистрирующий орган исполнительной власти.

В статье 33 Конституции РФ закреплено право на обращение в качестве одного из основных прав гражданина. В связи с этим законодатель особое внимание уделяет обращениям граждан. Необходимо отметить, что право на обращение также закреплено в ряде федеральных законодательных, например, в Законе РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», в законах «О беженцах», «О вынужденных переселенцах» и др.¹³. Количество принятых законами субъектами РФ, касающихся обращений граждан, достигает около 40 в настоящее время. Также ведомственными нормативными актами регулируются некоторые вопросы, касающиеся рассмотрения обращений граждан. К ним относятся, например, Правила подачи жалоб, заявлений и ходатайств и их рассмотрения в Высшей патентной палате Роспатента¹⁴, Инструкция о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан в органах федеральной службы безопасности¹⁵.

Под обращениями в этих законах и подзаконных нормативных актах понимаются предложения, заявления, жалобы, ходатайства, коллективные обращения, петиции. Не дается законодателем легального определения термина «обращение» на уровне субъектов РФ, лишь перечисляются виды обращения. Можно встретить попытки отдельных субъектов РФ, которые лишь пытаются обозначить развернутое понятие «обращение», но опять-таки речь идет об упоминании о его видах. Например, Закон Алтайского края от 16. 01.1996 № 9-ЗС определяет обращения граждан как заявления, предложения и жалобы, с которыми граждане в устной (на личном приеме) или письменной форме

¹³ 3 декабря 1999 г. Государственная Дума РФ приняла ФЗ "Об обращениях, граждан". Однако в связи с несоответствием ряда норм этого закона Конституции РФ, федеральным законам и наличием в нем внутренних противоречий Президент РФ 21 декабря 1999 г. отклонил.

¹⁴ Утв. приказом Роспатента от 21 мая 1998 г. № 107 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 1998, № 19.

¹⁵ Утв. приказом ФСБ РФ от 4 декабря 2000 г. № 613 // Там же, 2001, №3.

обращаются в органы государственной власти, органы местного самоуправления, коммерческие и некоммерческие организации всех организационно-правовых форм и к их должностным лицам за защитой своих прав и свобод, а также по иным интересующим их вопросам.

Однозначного решения также не имеет вопрос об адресатах обращений в законодательстве субъектов РФ. В одних случаях, как это имеет место в Законе Алтайского края, Законе «Об обращениях граждан» Республики Калерия 1999 г. в роли адресатов обращений выступают не только государственные и муниципальные органы (органы публичной власти), но и должностные лица, руководители предприятий, организаций, учреждений независимо от организационно-правовых форм и видов собственности. Таким образом, независимо от того, являются ли они носителями публичной (государственной или муниципальной) власти либо корпоративной власти в коммерческих и некоммерческих организациях, устанавливается единая для всех субъектов власти административная процедура.

В других случаях региональное законодательство регулирует порядок реализации гражданами права на обращения лишь в органы государственной власти и местного самоуправления, например, Закон Московской области 1999 г. «Об обращениях граждан», Закон Чувашской Республики о порядке рассмотрения обращений граждан 2001 г. Тем самым из сферы действия административно-правовой процедуры исключаются цивилистические отношения. Т.е. отношения, которые не связаны с деятельностью органов публичной власти. В этом случае обращение граждан в общественные объединения, предприятия, организации и учреждения независимо от форм собственности теряет характер административно-правовой формы, ибо исключается из сферы публично-правового регулирования.

В России наблюдается дефицит доверия населения к власти. Причины этого состоят, прежде всего, в неэффективности и чрезмерной закрытости властной системы, т.е. в том, что граждане часто не могут получить от государства своевременную и качественную защиту, и при этом никак не могут

воздействовать на проводимую государством политику. Одновременно государство сталкивается с отсутствием эффективного механизма «обратной связи», что мешает своевременно корректировать политическую тактику.

Одним из предложений по совершенствованию конституционного права на обращение человека и гражданина в Российской Федерации – это необходимость внедрения отдельных элементов судебной процедуры рассмотрения и разрешения дел в административный порядок разбирательства обращений граждан. Например, предоставление доказательств, способах и предмете доказывания, допуска адвоката (юриста) в процесс, возможность оспаривания действий должностных лиц, процессуальные гарантии, направленные на обеспечение равноправия и состязательности сторон.

Сложность в формировании эффективного механизма обращения граждан Российской Федерации заключается в том, что имеется ряд проблем и трудностей.

В первую очередь неразвитость основных институтов гражданского общества, коллизии, встречающиеся в действующем законодательстве, неэффективность проведенной судебной и административной реформы, отсутствие действенного контроля в области защиты и восстановления прав и свобод человека, и гражданина при обращениях индивида, коррупция.

Недавние изменения «Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. N 373¹⁶, принятые Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2012 г. N 1254 «О внесении изменения в пункт 1 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг»¹⁷, фактически исключили необходимость разработки административных регламентов по рассмотрению

¹⁶ Собрание законодательства РФ. 2011. N 22. Ст. 3169 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.

¹⁷ Собрание законодательства РФ. 2012. N 50. Ст. 7070 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.

обращений граждан. При этом в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации ведется работа по признанию утратившими силу административных регламентов по предоставлению государственных и муниципальных услуг по обращениям граждан.

В этой связи представляется необходимым более подробно рассмотреть вопрос о предоставлении государственных и муниципальных услуг (далее – Федеральный закон N 210-ФЗ)¹⁸ и Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹⁹ (далее – Федеральный закон N 59-ФЗ). Несмотря на то, что отдельные правовые аспекты порядка рассмотрения обращений граждан ранее находили отражение в ряде исследований, опубликованных в течение 2010 - 2012 гг.²⁰, указанный вопрос ранее не рассматривался под углом, предлагаемым в настоящей работе.

Статьей 4 Федерального закона N 59-ФЗ обращение гражданина определено как «направленное 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 самоуправления»²¹.

В настоящее время открытым остался вопрос, в случае если реализация гражданами права на обращения в органы государственной власти и органы

¹⁸ Собрание законодательства РФ. 2010. N 31. Ст. 4179 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.

¹⁹ Собрание законодательства РФ. 2006. N 19. Ст. 2060 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.

²⁰ Гриб В.В. Обращение граждан в органы государственной и местной власти как эффективная правовая форма воздействия на публичную власть // Юридический мир. 2010. N 12. С. 20 - 23; Трепель В.Г., Полинская Т.А., Шишов М.А., Шумилина Е.В. К вопросу о порядке рассмотрения административным органом обращений граждан // Административное право и процесс. 2011. N 6. С. 12 - 15; Гритчина Н.И. Проблемы реализации законодательства об обращениях граждан в органы местного самоуправления // Современное право. 2012. N 6. С. 21 - 25.

²¹ Собрание законодательства РФ. 2006. N 19. Ст. 2060 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.

местного самоуправления будет регламентироваться исключительно в рамках норм Федерального закона N 59-ФЗ, будут ли граждане, направляющие соответствующие обращения, поставлены в заведомо невыгодное положение по сравнению с заявителями, которые обращаются за предоставлением государственных услуг в соответствии с Федеральным законом N 210-ФЗ.²²

Для дальнейшего совершенствования законодательства об обращениях предлагается проводить работу по реализации конституционного права на обращение по следующим направлениям.

Во-первых, осуществлять аналитическую работу, заключающуюся в изучении поступающих обращений граждан, которые содержат в них критические замечания преследующие своевременное выявление и устранение причин, порождающих нарушения прав, свобод и законных интересов личности.

Во-вторых, работа по изучению общественного мнения позволит совершенствовать работу с обращениями; следует также обратить внимание на:

- подготовку систематических отчетов руководителей органов местного самоуправления и иных должностных лиц о работе с обращениями граждан;
- обобщение судебной практики рассмотрения жалоб на решения, действия (бездействие) органов и должностных лиц муниципального образования по результатам рассмотрения обращений граждан;
- совершенствование организационного процесса работы с обращениями граждан в органах местного самоуправления;
- совершенствование программного обеспечения работы с обращениями граждан.

Работа по указанным направлениям позволит, с одной стороны, органам государственной власти и органам местного самоуправления получать объективную информацию о недостатках, фактах злоупотребления предоставленными полномочиями, а с другой — анализ тематики поступающих

²² Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 15.02.2016) "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг"// КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.

обращений станет мотивом для совершенствования законов и подзаконных нормативных правовых актов.

Необходимо отметить, что изменения несут возможные риски, например:

- снижение информированности граждан о порядке, процедурах и сроках рассмотрения обращений. Правилами предусмотрено для административных регламентов предоставления государственных услуг наличие раздела, предусматривающего требования к порядку информирования о предоставлении государственной услуги, в то время как Федеральный закон N 59-ФЗ такого требования не содержит;
- ухудшение качества и доступности возможностей реализации права на обращения по сравнению с государственными услугами, регламентируемыми и оказываемыми в соответствии с требованиями стандартов предоставления государственных услуг;
- в условиях отсутствия единообразных четких требований к порядку рассмотрения обращений граждан и обязательной экспертизы ведомственных нормативных правовых актов, регулирующих реализацию данного полномочия - возможность возникновения проблем, связанных с отсутствием критериев принятия решения и, соответственно, конкретного результата взаимодействия гражданина с органом государственной власти или органом местного самоуправления.

Таким образом, обращение - это изложенное в письменной или устной форме заявление, предложение, ходатайство или жалоба. Оно адресуется органам публичной власти и содержит просьбу совершить юридически значимые действия (выдать разрешение, произвести регистрацию, назначить пенсию и т.д.), а обращение как административно-правовая форма является отраслевой разновидностью обращений как формы реализации права петиций в публичной сфере.

1.2 Виды обращений в государственные органы по российскому законодательству

В статье 33 Конституции РФ установлено, что «граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».

Право на обращение граждан является одним из важнейших элементов их административно-правового статуса.

В зависимости от содержания ст.4 Федерального Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» различает три вида обращений: заявление, жалоба, предложение.

1. «Заявление - обращение граждан с просьбой об удовлетворении каких-либо прав или законных интересов, не связанных с их нарушением»²³.

Цель подачи заявления – реализация своих прав, свобод и законных интересов через содействие субъектов, уполномоченных рассматривать обращения. Данный вид обращения преследует:

- Во-первых, позитивную цель, которая является просьба об оказание содействия заявителю или иным лицам в реализации каких-либо конституционных прав или свобод. В качестве примера позитивного заявления можно привести заявление в органы налоговой службы о создании юридического лица.
- Во-вторых, негативная цель, к которой можно отнести уведомление о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недочетов в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо оценка работы указанных органов и должностных лиц. В качестве примера негативного заявления можно привести: заявления о нарушении законодательства в органы прокуратуры о нарушении законодательства или прав и свобод гражданина в государственных органах или органах местного самоуправления.

²³ Батычко В.Т., Административное право // Конспект лекций. Таганрог. ТТИ ЮФУ, 2008г. С. 142.

Отказ в принятии заявления может быть обжаловано в вышестоящие в порядке подчиненности органы, должностным лицам либо в суд.

2. «Предложение - это обращение граждан в государственные органы или общественные организации, не связанные с нарушением каких-либо субъектных прав или нарушением законных интересов граждан. Предложения направлены на совершенствование работы органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц»²⁴.

По содержанию предложения могут быть разнообразными. Данный вид обращения не связан с нарушением прав и с реализацией каких-либо прав заявителя, а лишь направлено на внесение изменений в установленный порядок.

Гражданин, внося предложение, старается оказать влияние на принятие решений государственной или муниципальной власти, он не стремится защитить свои права от нарушений, не преследует личные цели.

3. «Жалоба - устные или письменные, коллективные или индивидуальные обращения граждан в государственные органы, органы местного самоуправления и к должностным лицам в связи с нарушением прав или законных интересов гражданина либо общественных интересов».²⁵

Предполагаемое или фактическое нарушение прав, свобод или законных интересов граждан действиями (бездействием) должностных лиц государственных органов, иных организаций является основанием жалобы. Цель подачи жалобы – это защита и восстановление своих прав, свобод и законных интересов, а в предусмотренных законом случаях – прав, свобод или законных интересов других граждан, а также привлечение виновных к ответственности.

Жалоба подается в порядке подчиненности в вышестоящие органы и на имя тех должностных лиц, в непосредственном подчинении которых, находятся органы и должностные лица, решения которых, а также неправомерные действия (бездействия) обжалуются.

²⁴ Батычко В.Т., Административное право // Конспект лекций. Таганрог. ТТИ ЮФУ, 2008г. С. 142.

²⁵ Батычко В.Т., Административное право // Конспект лекций. Таганрог. ТТИ ЮФУ, 2008г. С. 142.

«Жалоба о нарушении законом конституционных прав и свобод граждан допустима в тех случаях, когда:

- закон затрагивает конституционные права и свободы граждан;
- закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого начато или завершено в суде или ином органе, применяющем закон».²⁶

Для понимания юридических свойств и процедур разрешения следует отметить, что все жалобы граждан делятся на:

- судебные, которые рассматриваются в судебном порядке, судами в процессе осуществления правосудия в порядке гражданского административного, уголовного или конституционного судопроизводства;
- административные, рассматриваемые во внесудебном порядке.

Судебные жалобы - это обращения граждан в суд, решения по которым принимаются на основании процессуального законодательства. Этот тип апелляций также включает жалобы, рассмотренные конституционными (уставными) судами.

Среди административных жалоб по правовым признакам различают общую и специальную. Основания и порядок производства по специальным жалобам устанавливается специальными нормами. Право на общую административную жалобу является абсолютным, неограниченным, неотчуждаемым правом гражданина. Каждый дееспособный человек может подать жалобу по любому интересующему его поводу, в любое время.

По форме обращения классифицируются в зависимости от формы их подачи. Таких форм три: устная, письменная и электронная.

Устные обращения рассматриваются в тех случаях, когда информация, содержащаяся в них очевидна, а личность обратившихся известна. На такие обращения даются ответы в устной форме. В том случае, если обстоятельства или факты, указанные в устном обращении, требуют дополнительной

²⁶ Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г ст. 96 // Российская газета.. -2014. -№ 138.

проверки, они регистрируются и передаются на контроль, а результаты их рассмотрения сообщаются заинтересованным лицам в установленном порядке и сроке.

Устные обращения подразделяются на: телефонные и личные (поданные при личной встрече).

«Не всегда целесообразно устное обращение, в таких случаях граждане могут подать письменное обращение. Такие обращения, как правило, пересылаются по почте, телеграфу, вручаются через бюро жалоб или лично, через секретариат».²⁷

Закон устанавливает для письменных обращений, требования, недоступность которых влечет за собой признание обращения анонимным и не подлежащим рассмотрению.

По форме подачи выделяют смешанные или устно-письменные обращения. Выполняются они в письменном виде, не присылаются по почте, а подаются только на личном приеме. Преимущество подачи на личном приеме – контроль рассмотрения данного обращения. На практике данная форма подачи обращения предполагает более оперативное его рассмотрение и принятие решений по поставленным в нем проблемам.

Для приема обращений граждан в форме электронных сообщений (интернет-обращений), применяется программное обеспечение, которое предусматривает заполнение заявителем реквизитов, необходимых для работы с обращениями и для письменного ответа в случае не заполнения указанных реквизитов, информирующее заявителя о невозможности принять его обращение.

Электронная цифровая подпись автора и адрес электронной почты являются дополнительной информацией. «В случаях, когда в интернет-обращение заявителем указан адрес электронной почты, на этот адрес направляется уведомление о приеме обращения или об отказе в рассмотрении с

²⁷ Бородин, И.А. О праве граждан на обращения в защиту своих прав и свобод // Военноюридический журнал. 2007. -№ 8. -С. 12.

обоснованием причин отказа. После этого обращение распечатывается, и дальнейшая работа ведется как с письменным обращением».²⁸

Ходатайство, петиция, письма – сигналы, письма-запросы и пр. – формы обращений, рассматриваемые наряду с вышеперечисленными формами.

Ходатайство – официальная просьба или представление, адресованное государственным органам (общественной организации) вышестоящей инстанции, о признании за лицом определенного статуса, прав или свобод в случаях, прямо указанных в законодательстве Российской Федерации. Примерами являются ходатайство о приеме в гражданство или выходе из гражданства Российской Федерации, о регистрации инициативной группы по проведению референдума, о признании лица беженцем или вынужденным переселенцем.

Петиция - коллективное обращение граждан в органы государственной власти или органы местного самоуправления. Документ составляется в письменной форме или электронном виде и подается гражданами в органы государственной власти или местного самоуправления. Основная цель петиций – обратить внимание официальных структур или общества на существующие проблемы в самых различных сферах экономики, политики, общественной жизни, здравоохранения, животного мира и так далее.

Письма-сигналы направлены на уведомление власти о каком-либо нарушении закона или подзаконного акта, об ущемлении прав других граждан, не имеющих прямого отношения к заявителю. Гражданин, преследует цель защиты права других граждан, обратить внимание власти на нарушения публичного порядка, и таким способом выполняет профилактическую, предупредительную функцию. Разновидностью сигнальных обращений являются сообщения о преступлениях и террористических актах, как готовящихся, так и уже совершенных. Письма-сигналы вообще не связаны с личностью заявителя, поэтому часто бывают анонимными.

²⁸ Надыгина, Е.В. Электронное обращение граждан как атрибут современного государства // Инновации в государстве и праве России: Материалы Международной научно- практической конференции//Нижний Новгород, -2009. - № 2. - С. 338.

Письма-запросы являются видом делового письма, во многих случаях направляются в органы государственной власти с целью получения определенных документов, информации, сведений и т.п.

Существует классификация обращений по субъекту (заявителю): коллективные и индивидуальные. Коллективное обращение - обращение двух или более граждан, которое содержит в себе частный интерес, или же обращение, принятое на митинге, собрании, подписанное организаторами этого собрания или митинга. Решение о коллективном обращении на собрании или митинге может быть принято путем голосования или путем сбора подписей. Индивидуальное обращение подписывается одним лицом – заявителем.

В действиях граждан по защите своих прав реализуется как частный, так и публичный интерес, если обращения граждан понимаются как правозащитные действия.

В частности, Н.А. Ямпольская разделяет их на три вида, каждому из которых соответствует определенный вид обращений граждан:

1. «Профилактические действия: их целью является создание оптимальных условий для реализации права, их формой являются предложения;
2. Сигнальные действия: их целью является устранение возможности совершения нарушений, предупреждение нарушений, защита уже нарушенных прав, устранение последствий нарушения, их формой являются жалобы».²⁹

«Данный подход является оптимальным в качестве базы для систематизации и классификации обращений граждан по содержанию. Он дает возможность «привязать» любую разновидность обращений к трем формам «правозащитных» действий».³⁰

Основными и наиболее распространенными видами обращений граждан являются, те, которые названы в Законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

²⁹ Нудельман В.Я. Обращение граждан в органы публичной власти как институт гражданского общества: понятие, сущность, содержание / В.Я. Нудельман // Юридическая мысль. 2010. -№ 3. -С. 49.

³⁰ Ямпольская Н.А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях // Вопросы советского государственного права. 1959. - С. 64.

«Субъекты института обращений делятся на лиц, правомочных обращаться в органы власти, и субъектов, обязанных принять, рассмотреть и ответить на обращение в порядке, в форме и в положенные сроки, которые установлены законом».³¹

Первая группа субъектов института обращений - это субъекты, обладающие правом на обращение. Данную группу представляют:

- Гражданин РФ - лицо, которое обладает гражданством РФ;
- Иностраный гражданин - физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и имеющее доказательство наличия гражданства (подданства) иностранного государства;
- Лицо без гражданства - физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства;
- Коллектив или объединение граждан - два или более лица, имеющие заинтересованность в разрешении вопросов, затронутых в едином обращении.

«Конституционно-правовой статус личности предполагает, что граждане могут осуществлять гарантированные им права и свободы как индивидуально, так и коллективно, т.е. совместно с другими лицами».³²

Согласно статье 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» «граждане имеют право обращаться лично и направлять индивидуальные и коллективные обращения».³³

Определение коллективного обращения закрепляется в ведомственных инструкциях и в некоторых законах субъектов РФ, которые закрепляют вспомогательные гарантии права граждан на обращение. Эти обращения

³¹ Румянцева В.Г. Статья: Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти: понятие, сущность, содержание// История государства и права, 2013. - №14. – С.5.

³² Савоськин А.В. О необходимости совершенствования института досудебных обращений граждан в свете правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013.№2.-С.50-54.

³³ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации [Электронный ресурс]: федерал. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 3 нояб. 2015 г.)// КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016.

могут появиться, если затрагиваются права и законные интересы именно группы лиц.

В соответствии с частью 3 статьи 1 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», «обращения иностранных граждан и лиц без гражданства рассматриваются в общем порядке, предусмотренном для граждан РФ, если иное не предусмотрено Федеральными законами и международными договорами Российской Федерации».³⁴

Иностранные граждане и лица без гражданства также имеют право обращаться в органы публичной власти, если в содержании права выделяется административный аспект.

В Конституции закреплено, что каждый имеет право получить юридическую помощь, она может быть необходима при составлении текста обращения и при участии в производстве по рассмотрению данного обращения. Поэтому в законе необходимо закрепить то, что заявитель вправе уполномочить другое лицо или орган защищать свои права и интересы по доверенности, заверенной в соответствии с законодательством. В интересах несовершеннолетних или недееспособных заявления или жалобы лиц вправе подавать их законные представители, а также органы опеки и попечительства. В некоторых ведомственных инструкциях закреплено, что обращения могут быть индивидуальными, то есть поданными самим гражданином, права которого нарушены, или его представителем, а также по просьбе гражданина представителем общественной организации, трудового коллектива и другим образом.

Во вторую группу субъектов института обращений входят:

- органы местного самоуправления: избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные по решению вопросов местного значения собственными полномочиями;

³⁴О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации [Электронный ресурс]: федерал. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 3 нояб. 2015 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016.

- органы государственной власти, выступающие частью государственного аппарата, образованным для выполнения функций государства и наделенным для этого государственно-властными полномочиями;
- должностное лицо: временно, постоянно или по специальному полномочию осуществляет работу представителя власти, либо выполняет административно-хозяйственные или организационно-распорядительные функции в государственном органе или органе местного самоуправления.

Некоторые законы субъектов РФ, увеличивают список субъектов, в которые можно отправить обращение.

По мнению С.В. Васильевой: «Субъектами права на обращение являются организации - под ними понимаются юридические лица и индивидуальные предприниматели, в том числе некоммерческие организации, а также общественные объединения, не зарегистрированные в качестве юридических лиц, включая религиозные группы. Субъектами рассмотрения обращений граждан должны быть признаны также структурные подразделения органов местного самоуправления, осуществляющие определенные государственные функции».³⁵

Все организации, которые осуществляют властные полномочия, в обязательном порядке должны рассматривать обращения граждан, на основе тех же предписаний, что и органы публичной власти.

Немало обращений граждане направляют в коммерческие организации, индивидуальным предпринимателям, общественным объединениям, которых нельзя обязать рассматривать эти обращения в соответствии с процедурой, установленной для реализации права на обращение в органы публичной власти.

³⁵С.В.Васильева, к.ю.н., Право граждан и организаций на обращение: нормативная модель и практика реализации, Москва, 2015г., С. 13-22.

2 ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ

2.1. Порядок направления обращений на рассмотрение

Обращение - это такое послание, в котором заключается стремление автора толкнуть орган или должностное лицо к каким-либо юридически важным действиям.

По смыслу право граждан на обращение имеет два значения

1. право на обращение – является эффективным механизмом защиты прав, свобод и законных интересов граждан;
2. право на обращение - это одна из форм осуществления власти народа.

Обращаясь с гражданской инициативой, предложениями граждане, тем самым, могут влиять на принятие решений государственными и муниципальными органами. Стоит отметить, что обращение граждан выступает как форма обратной связи народа и власти.

При приеме посетителей и обращений, следует культурно и уважительно отнестись к их просьбам и мнениям.

Равные права на личные обращения, а также направление индивидуальных и коллективных обращений доступны как для отдельных граждан, так и для объединений граждан, в том числе юридических лиц. Так же права равны при обращении в государственные органы, органы местного самоуправления и к должностным лицам, так и в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам.

Особое внимание может уделяться обращениям, поступившим от инвалидов и участников Великой Отечественной войны, как, например, это прямо предусмотрено в п. 1.2 Инструкции по рассмотрению обращений граждан и юридических лиц в Федеральной службе по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам и подведомственных организациях (утв. Приказом Роспатента от 2 ноября 2006 г. N 233/Л). Однако это вовсе не

означает преференций и неравенства одних граждан перед другими и принципу равенства не противоречит.

Порядок направления обращений определяется ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

В статье 2 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» закрепляется две формы обращения: личное и письменное. «Личное обращение заключается в непосредственном присутствии гражданина на приеме в государственном или муниципальном органе или у должностного лица. Письменное обращение может заключаться в направлении адресату по почте, с нарочным, подаче в канцелярию, секретарю или непосредственно должностному лицу документально оформленных обращений. На наш взгляд, письменная форма обращения более эффективна».³⁶ Как отмечал Л.И. Ратнер: «она более выразительная отрицательная оценка действий должностного лица, которая сохраняет непосредственное выражение взгляда на вещи самого жалобщика, его аргументацию, собственную оценку имевшего место факта, непосредственно выраженные эмоции».³⁷ Проект Федерального закона "Об обращениях граждан"³⁸ допускал также телефонные обращения: «руководители органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления организуют функционирование специальных телефонов для приема обращений граждан (телефоны "горячей линии")».³⁹

Номера данных телефонов и время приема звонком, размещаются в общедоступных местах, средствах массовой информации, электронных сетях.

При поступлении такого обращения, его содержание фиксируется в специальном журнале с указанием времени телефонного обращения, данных о заявителе.

³⁶ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации [Электронный ресурс]: федерал. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 3 нояб. 2015 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016.

³⁷ Ратнер Л.И. Об усилении гарантий своевременного и правильного разрешения жалоб трудящихся // Советское государство и право. 1959. N 9. С. 56.

³⁸ Федеральный закон "Об обращениях граждан" (проект) // Российская юстиция. 2004. N 6.

³⁹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации [Электронный ресурс]: федерал. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 3 нояб. 2015 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016.

Телефонные обращения анонимных заявителей, фиксируются, если в них содержится важная информация.

Письменное обращение может быть направлено любыми способами и при помощи любых средств связи, дающих возможность направить документ. Однако при этом желательно иметь подтверждение того, что это обращение было получено адресатом.

С момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления, а так же должностному лицу, письменное обращение должно быть зарегистрировано в течении трех дней. Поступившее обращение подлежит обязательному рассмотрению.

Письменное обращение должно быть направлено в тот государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в полномочия которых входит разрешение вопросов указанных в обращении. Если же обращение поступило не в тот орган власти, то оно подлежит обязательной переадресации в тот государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в полномочия которых входит разрешение вопросов указанных в нем. Обращение подлежит переадресации в течении 7 дней с момента поступления (регистрации). Стоит отметить, что гражданина отправившего обращение обязательно уведомляют о том, что его обращение переадресовано.

В практике встречаются случаи когда, указанные в обращении вопросы относятся к компетенции нескольких органов. В данной ситуации орган или лицо, который получил обращение, обязан отправить копию в течении 7 дней со дня регистрации в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления или соответствующим должностным лицам. Органы, рассматривающие данное обращение и направившие его копию могут запрашивать у других органов государственной власти документы и материалы о результатах рассмотрения письменного обращения.

В статье 8 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» указано, что: «Запрещается направлять жалобу на рассмотрение в

государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых, обжалуется. В случае если в соответствии с запретом, невозможно направление жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, жалоба возвращается гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующие решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд».⁴⁰

«Письменное обращение гражданина должно соответствовать требованиям ст. 7 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а именно, в обращении должны быть закреплены основные реквизиты».⁴¹

К.В. Арановский подчеркнул следующие требования, предъявляемые к письменным обращениям: «в вводной части обращения указывается адресат (государственный орган, орган местного самоуправления или фамилия, имя, отчество должностного лица, которому подается обращение, и его должность). Далее гражданин указывает свою фамилию, имя, отчество. Относительно последнего Закон содержит своеобразный подход, указывая обязательность его указания лишь при наличии. Как правило, гражданин России имеет отчество. Данный подход реализован для случаев подачи обращения гражданами стран, в которых отчество не используется. В вводной части указывается также адрес гражданина. Это необходимо для последующего направления гражданину ответа или уведомления о переадресации. Кроме того, в обращении могут быть указаны контактные телефоны гражданина».⁴²

⁴⁰ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации [Электронный ресурс]: федерал. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 3 нояб. 2015 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016

⁴¹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации [Электронный ресурс]: федерал. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 3 нояб. 2015 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016.

⁴² Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. М.: Юрист, 2002. – 224 с

Основная часть обращения описывает суть проблемы, решаемой гражданином, аргументы, на которых основаны запросы и предложения, а также сами просьбы и предложения.

В конце обращения, как правило, гражданин подписывается, а также указывая в скобках расшифровку своей подписи, дополнительно указывается дата, когда было подано обращение.

Для того, чтобы подчеркнуть достоверность своих доводов в обращении, гражданин может приложить копии или оригиналы документов.

Обращение необходимо подготовить в двух экземплярах — на втором экземпляре ставится подпись принявшего обращение лица (как правило, работника секретариата или канцелярии государственного органа, органа местного самоуправления), а также дата принятия. Впоследствии данный экземпляр обращения может служить письменным доказательством при обращении в суд.

Некоторые нормативные акты субъектов РФ четко предусматривают возможность подачи обращения в двух экземплярах и получения подписи на втором экземпляре. Так, в статье 6 Закона Томской области от 11 января 2007 г. N 5-ОЗ «Об обращениях граждан в государственные органы Томской области и органы местного самоуправления» указано, что: «по требованию гражданина ему выдается документ, подтверждающий принятие обращения, с указанием даты принятия и входящего номера документа либо ставится отметка о принятии обращения на втором экземпляре обращения, который остается у гражданина, либо на копии обращения».⁴³ В Законе Саратовской области от 29 июля 2010 г. N 142-ЗСО «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в государственные органы Саратовской области и органы местного самоуправления» указано, что: «оформление приема письменного обращения

⁴³ Закон Томской области от 11 января 2007 г. N 5-ОЗ «Об обращениях граждан в государственные органы Томской области и органы местного самоуправления» в ред. от 14.06.2016г.

ограничено отметкой на втором экземпляре обращения с указанием даты, занимаемой должности, фамилии и инициалов лица, принявшего обращение».⁴⁴

Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, подлежит рассмотрению в порядке, установленном Федеральным законом. В обращении гражданин в обязательном порядке указывает свои фамилию, имя, отчество, адрес электронной почты, если ответ должен быть направлен в форме электронного документа, и почтовый адрес, если ответ должен быть направлен в письменной форме. Гражданин вправе приложить к такому обращению необходимые документы и материалы в электронной форме либо направить указанные документы и материалы или их копии в письменной форме.

Также довольно распространенным становится обращение через сайты соответствующих органов, на которых организуются для этих целей специальные разделы.

Подобное нововведение связано с развитием системы электронных приемных и активизацией внедрения компьютерных технологий в деятельность государственных структур. При этом, как правило, в качестве электронного документа может выступать и электронное письмо, и заполненная электронная форма, предлагаемая на сайте соответствующего органа.

И.А. Бородин в своей работе указал, что: «при устном обращении гражданин сообщает фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии), место жительства, контактный телефон, суть предложения, заявления или жалобы. Устные обращения поступают от гражданина во время личного приема, личных встреч, посредством телефонной связи. Устные обращения граждан рассматриваются в тех случаях, когда изложенные в них факты и обстоятельства очевидны и не требуют дополнительной проверки. На устные обращения ответ, как правило, дается в устной форме. В случае если обстоятельства, изложенные в устном обращении требуют дополнительной

⁴⁴ Закон Саратовской области от 29 июля 2010 г. N 142-ЗСО «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в государственные органы Саратовской области и органы местного самоуправления».

проверки, устное обращение рассматривается в порядке, предусмотренном при работе с письменными обращениями. Устное — самое простое, потому что позволяет прямо изложить проблему».⁴⁵ Для того чтобы гражданину обратиться устно, необходимо более точно и доступно донести весь объем информации.

Устные обращения используются в редких случаях, для того чтобы незамедлительно сообщить о терактах и др., что позволит предотвратить серьезные последствия.

Закон допускает как индивидуальные (исходящие от одного лица), так и коллективные (исходящие от группы лиц) обращения.

Индивидуальные обращения могут предусматривать особый порядок их приема для отдельных категорий лиц. Так, право на внеочередной личный прием может быть закреплено законами субъектов РФ и органов местного самоуправления для таких граждан, как ветераны и инвалиды Великой Отечественной войны; ветераны и инвалиды боевых действий; инвалиды I и II групп, их законные представители, семьи, имеющие детей-инвалидов; беременные женщины; граждане, пришедшие на прием с детьми в возрасте до трех лет. Часто можно встретить то, как руководители государственных органов, органов местного самоуправления определяют дополнительные категории граждан, которые имеют право на внеочередной личный прием.

Коллективным обращение - обращение двух или более лиц, в том числе обращение, которое принято на митинге или собрании и подписано организаторами или участниками митинга, собрания.

Обращение может затрагивать как личные вопросы, так и общественные интересы. Обращение в соответствующие органы государственной власти является механизмом разрешения многих ситуаций, которые связаны с нарушением прав граждан, социальными конфликтами, а так же предупреждает массовые акции протеста. Право на обращение (право на подачу петиций) обеспечивает двустороннюю связь государства с индивидом.

⁴⁵ Бородин, И.А. О праве граждан на обращения в защиту своих прав и свобод / И.А. Бородин // Военно-юридический журнал. - 2015. - № 8. - С. 12.

Обращения можно разделить на первичные и повторные. Первичным обращением является такое обращение гражданина, которое содержит вопросы, ранее не рассматриваемые в данном органе, а так же обращение, поступившее от лиц, которые раньше не обращались в эти органы. Повторные обращения – это те, которые поступили от одного и того же лица по одному и тому же вопросу, в котором обжалуется решение, принятое по предыдущему обращению, поступившему в тот или иной орган, учреждение либо организацию, или указывается на недостатки, допущенные при рассмотрении и разрешении предыдущего обращения, либо сообщается о несвоевременном рассмотрении предыдущего обращения.

Не используются в ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» понятия первичное обращение и повторное обращение. Но возможно их встретить в иных нормативных актах, особенно в Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденной Приказом Генпрокуратуры России от 30 января 2013 г. N 45.

2.2 Рассмотрение обращений граждан

Как отмечал И.Е. Попов, обращения граждан должны рассматриваться на основании следующих основных принципов:

- «принцип всеобщего права на обращение, которое ограничивается запретом злоупотребления правом на подачу обращения в органы государственной и муниципальной власти;
- принцип свободы и добросовестности обращения - граждане вправе свободно направлять в государственные органы, органы местного самоуправления или должностным лицам предложения, жалобы и др.;
- принцип всеобщности – правом на обращение обладают все физические лица, за исключением случаев предусмотренных законом. Данные ограничения касаются обращений, носящих политический характер;
- принцип равноправия – равноправие граждан при реализации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления;
- принцип гласности – разбирательству должны подлежать все без исключения обращения граждан;
- принцип равной ответственности гражданина и органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц;
- принцип подведомственности – рассмотрения обращения должен производить тот государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, в чью компетенцию входит разрешение вопроса, поставленного в обращении и пр.

Выделяют также специфические принципы, свойственные институту права граждан на обращение, к которым относятся следующие:

- принцип неотъемлемости – означает, что права человека принадлежат ему от рождения и имеют естественный характер, государство может только регулировать их осуществление и устанавливать для них гарантии;
- принцип возможности обращения в устной или письменной форме – наряду с письменными обращениями граждане могут обращаться в органы

публичной власти в устной форме. Устное обращение возможно только на личном приеме, во время которого заводится карточка личного приема граждан;

- принцип индивидуальности и коллективности реализации права граждан на обращение – граждане имеют права обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам;
- принцип реализации конституционного права на участие в управлении делами государства – закрепляет право каждого члена любого сообщества, ассоциации, в том числе государственной, участвовать в управлении общими государственными делами и др.».⁴⁶

Основной нормативный акт, который устанавливает «способ рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами, является Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».⁴⁷

Исключительными являются обращения, подлежащие рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами. Данный способ рассмотрения обращений граждан распространяется на правовые отношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или Федеральным законом.

Согласно часть 4 статьи 1, введенной Федеральным законом от 07.05.2013 N 80-ФЗ «О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 1 и 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»

⁴⁶ Попов И.Е. Институт права граждан на обращение в органы власти: проблемы понятия и принципиальные особенности // Вестник ЮУрГУ 2009. N 6. С. 90 – 94.

⁴⁷ Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016.

Федерации», «установленный порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением указанными органами, должностными лицами обращений объединений граждан, в том числе юридических лиц, а также на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями и их должностными лицами».⁴⁸⁴⁹

Право на обращения в органы публичной власти является неотъемлемой возможностью человека и гражданина, а также организаций непосредственно или через представителей обращаться в устной или письменной форме, индивидуально или коллективно с жалобой, заявлением, ходатайством, а также с предложением в органы публичной власти в целях защиты (восстановления) или реализации своих прав, свобод и законных интересов, а также прав, свобод и законных интересов других лиц.

Согласно ст. 5 Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» граждане наделяются следующими правами при рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом:

- а) «представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме;
- б) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения,

⁴⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 01.05.2016г.). Российская газета. – 2001. - №249. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016.

⁴⁹ Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016.

составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;

с) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в статье 11 настоящего Федерального закона, уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;

д) обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;

е) обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения».⁵⁰

Стадии производства по обращениям граждан:

1. первичная обработка (поступление, фиксирование обращения);
2. сбор информации для дачи, верного решения;
3. принятие решения;
4. исполнение принятого решения (отправка ответа на обращение гражданина).

Государственные органы и органы местного самоуправления создают для работы с обращениями граждан департаменты, управления и иные структурные подразделения. Так, при Администрации Президента Российской Федерации существует Управление Президента по работе с обращениями граждан и организаций. Нормативной базой функционирования данного Управления выступает Указ Президента РФ от 17 февраля 2010 г. N 201 «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций». Этим Указом Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан было преобразовано в Управление Президента РФ по

⁵⁰ Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. Ст 5.

работе с обращениями граждан, а также утверждено Положение об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций. Данное Положение закрепляет: «за Управлением статус самостоятельного структурного подразделения Администрации Президента. К задачам Управления было отнесено обеспечение рассмотрения устных и письменных обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации и Администрации Президента РФ, либозапросов о предоставлении информации, касающейся деятельности Президента Российской Федерации и Администрации Президента РФ». ⁵¹

Согласно статье 4 Указа Президента РФ от 17 февраля 2010 г. N 201 «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций», Управление проводит:

- «информационно-статистическое, аналитическое и методическое обеспечение деятельности Президента Российской Федерации, Администрации Президента РФ и ее самостоятельных подразделений по рассмотрению обращений и запросов;
- обеспечение деятельности Приемной Президента РФ по приему граждан;
- анализ обращений, результатов их рассмотрения и принятых по ним мер, подготовку на его основе информационно-статистических обзоров и докладов;
- осуществление информационно-справочной работы, связанной с обращениями и запросами;
- обеспечение деятельности Комиссии при Президенте РФ по реабилитации жертв политических репрессий». ⁵²

⁵¹ Указ Президента РФ от 17.02.2010 N 201 (ред. от 25.07.2014) "Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций"// КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016.

⁵² Указ Президента РФ от 17.02.2010 N 201 (ред. от 25.07.2014) "Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций"// КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016.

Как отмечается в статье 8 комментария к ФЗ от 2 мая 2006г. № 59 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», законом установлен: «трехдневный срок для регистрации обращений. При регистрации обращения работники компетентного органа должны присвоить обращению входящий номер, внести его в журнал регистрации корреспонденции с указанием даты приема и входящего номера или совершить иные действия, предусмотренные внутренней инструкцией по делопроизводству, действующей в данном органе. Гражданину желательно получить на втором экземпляре обращения надпись, содержащую входящий номер обращения, дату приема, фамилию и должность работника, принявшего обращение, и его подпись. Как правило, конверты, в которых поступили обращения, сохраняются в тех случаях, когда только по ним можно установить адрес отправителя или когда дата почтового штемпеля необходима для подтверждения времени отправления и получения предложения, заявления и жалобы, а также в других необходимых случаях».⁵³

Часть 3 статьи 8 Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: «обязывает государственный орган, орган местного самоуправления и должностное лицо при получении обращения, содержащего вопросы, разрешение которых не входит в их компетенцию или превышает их полномочия, перенаправить данное обращение в компетентный орган, компетентному должностному лицу по подведомственности»⁵⁴. Отводится 7 дней органу государственной власти, местного самоуправления или должностному лицу на подобное перенаправление, которое первоначально получил обращение гражданина.

При перенаправлении обращения "по подведомственности" законом устанавливается требование об обязательном уведомлении гражданина. Не

⁵³ Комментарий к ФЗ от 2 мая 2006г. № 59 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

⁵⁴ Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016.

подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, если текст письменного обращения не поддается прочтению. Данное обстоятельство сообщается гражданину, который направил обращение, но в случае, если фамилия, имя и почтовый адрес поддаются прочтению. Если же и фамилия с адресом гражданина не могут быть прочитаны, компетентный орган не имеет реальной возможности сообщить гражданину о перенаправлении обращения или нечитаемости его текста.

Обращение подлежит обязательному рассмотрению, которое получено государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом в соответствии с их компетенцией.

С. Кенжаев определяет категорию рассмотрение обращений граждан как: «действия уполномоченных на то должностных лиц, направленные на решение вопросов о том, подлежат ли обращения разрешению теми органами или организациями, в которые они поступили, или иными органами, в которые они должны быть направлены (с извещением об этом авторов обращений для разрешения другим адресатом). В последнем случае рассмотрение обращений предусматривает направление их руководителям тех органов и организаций, которые должны их разрешить. Разрешение же обращений, в свою очередь, представляет собой действия уполномоченных на то должностных лиц, направленные на проверку фактов, изложенных в обращении, установление обоснованности содержащихся в них просьб, требований и соображений, принятие мер по устранению и предупреждению установленных проверкой недостатков и нарушений законности, удовлетворению содержащихся в обращении просьб и требований, связанных с полным восстановлением нарушенных прав, свобод и законных интересов, извещению авторов обращений о принятых мерах. Компетентные органы и должностные лица, принявшие обращение гражданина, обязаны дать на него ответ»⁵⁵.

⁵⁵ Кенжаев С. Обращения как важнейший фактор деятельности прокуроров по борьбе с нарушениями законности в сфере управления., Автореферат диссертация, д.ю.н.Москва 2015. С22

Исчерпывающий перечень случаев, когда обращение может быть оставлено без ответа, предусмотрен статьей 11 Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации".⁵⁶ Законом предусмотрена строго письменная форма ответа.

Согласно Федеральному закону от 02.05.2006 N 59 (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: «обращения граждан считаются разрешенными, если рассмотрены все поставленные в них вопросы, приняты необходимые меры и даны письменные ответы. При повторном обращении дополнительное рассмотрение разрешенных обращений граждан проводится руководителями структурных подразделений в случае выявления новых обстоятельств или изменения нормативного правового регулирования в сфере, касающейся решения вопроса, вызывающего указанные обращения». ⁵⁷

Закон предусматривает увеличение срока, если: возникла сложность, необходимо изучение дополнительных материалов, и др. Кроме того, продление срока рассмотрения обращения возможно, если государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо направили в соответствии с ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 02.05.2006 N 59 (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: «запрос для получения дополнительной информации. Продление установленного законом срока оформляется решением руководителя государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица

⁵⁶ Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016.

⁵⁷ Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 N 452 (ред. от 27.08.2015) "О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти"// КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета

или иного уполномоченного на то лица».⁵⁸ Необходимо уведомить гражданина, отправившего обращение, о продлении срока.

Что касается устного обращения гражданина в органы власти, то в статье 13 Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» определен порядок личного приема граждан:

1. «Личный прием граждан в государственных органах, органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан.
2. При личном приеме гражданин предъявляет документ, удостоверяющий его личность.
3. Содержание устного обращения заносится в карточку личного приема гражданина. В случае, если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов.
4. Письменное обращение, принятое в ходе личного приема, подлежит регистрации и рассмотрению в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.
5. В случае если в обращении содержатся вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, гражданину дается разъяснение, куда и в каком порядке ему следует обратиться.

⁵⁸ Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016.

б. В ходе личного приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов»⁵⁹.

Помимо административной процедуры рассмотрения обращений граждан, существует судебная, которая является надежным способом защиты граждан, особенно в случаях, когда их права и интересы нарушаются незаконными действиями органов государственной власти. Это объясняется тем, что дела рассматриваются судьями без ведомственного влияния и интересов, судьи независимы свободными от ведомственных влияний и интересов судьями, судьи независимы, обладают необходимой квалификацией для судопроизводства, а процедура осуществления правосудия лучше всего подходит для установления истины. Жалоба обычно подается в суд по месту жительства гражданина; заявитель лично участвует в рассмотрении дела и может активно защищать свои интересы, в судебном споре он - сторона, равноправная с другой стороной дела, которой является субъект власти, чьи действия обжалуются.

Отличие общей административной жалобы от других видов обращений:

- а) жалоба свидетельствует о наличие правового спора, который предъявляет особые требования к процессуальной форме рассмотрения данного вида обращения: административная процедура рассмотрения жалобы должна двигаться в том же направлении, что и судебный пересмотр;
- б) этот вид обращения требует более точного и подробного определения подведомственности обращения с ними с учетом различных аспектов государственно-служебного подчинения;
- с) возбуждение спора гражданином предполагает более подробный механизм направления, регистрации, передачи спора по жалобе;
- д) для жалобы должны быть определены виды и формы решений, а также основания для их вынесения;

⁵⁹ Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016.

е) по жалобам нужно определить порядок исполнения решения.

В России каждый гражданин имеет право обратиться с жалобой в суд, если он считает, что его права и свободы были нарушены незаконными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих.

3 ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ

Результатом норм Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ стало появление новых правовых отношений, субъектами которых являются граждане Российской Федерации, органы государственной власти, органы местного самоуправления и должностные лица.

Субъекты права на обращение подразделяются на лиц, имеющих право на подачу обращений в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к должностным лицам, а также на лиц, которые обязаны принимать, рассматривать и отвечать на обращения в порядке, форме и сроки, установленном Законом об обращениях.

Закон об обращениях включает в себя норму о юридической ответственности за невыполнение обязательств, вытекающих из правовых отношений, создаваемых институтом обращений граждан, а именно, право граждан на обращение соответствует обязанности субъектов, работающих с обращениями, создать условия для их рассмотрения.

Любая правовая норма носит репрезентативно-обязательный характер, поэтому она предусматривает как возможное, так и должное поведение.

Закон об обращениях содержит норму об ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан РФ, в том числе указание о том, что такие лица несут ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Закон об обращениях не содержит виды ответственности, которые могут быть применены за его нарушение, но имеется указание на отсылку к законодательству Российской Федерации. Следовательно, в этом случае необходимо рассматривать вопрос о возможности применения уголовной, административной и дисциплинарной ответственности.

Должностные лица, рассматривающие обращения граждан, могут нести ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений,

неправомерный отказ в их приеме, затягивание сроков рассмотрения обращений, их необъективное разбирательство, принятие необоснованных, незаконных решений, предоставление недостоверной информации, разглашение сведений о частной жизни граждан, воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ. Кроме того, должностные лица несут ответственность за преследование гражданина в связи с критикой, содержащейся в его обращении.

С.А. Ширококов отмечал, что «объективная необходимость введения ответственности за нарушение законодательства об обращениях граждан заключается в том, что само государство в ней заинтересовано для сдерживания чиновничьего беспредела, который процветает на всех уровнях власти».⁶⁰ Отсутствие определения оснований ответственности законом приводит к ситуации, когда государственный служащий, должностное лицо, представитель органа государственной власти или органа местного самоуправления не знают, за что, в какой форме они могут быть привлечены к ответственности.

Любая ответственность заключается в возникновении определенных неблагоприятных последствий нарушения норм лицом. «Под юридической ответственностью понимают вид государственного принуждения в сфере правового регулирования, обращенное на устранение препятствий к осуществлению права и на реализацию обязанности лицом, которое добровольно ее не исполняет».

Ответственность за нарушение Закона об обращениях является негативной реакцией государства на совершение правонарушения. Она основана на ряде принципов: законность; неотвратимость; применения мер ответственности только за правонарушения, предусмотренные законом; равенство всех субъектов права; справедливость и целесообразность.

Принцип законности означает, что для привлечения лица к ответственности должны быть предусмотрены все требования, изложенные в

⁶⁰ Ширококов С.А., кандидат юридических наук//Конституционное право человека и гражданина на обращения: автореферат, диссертация. Екатеринбург, 1999г. С35

законе, с соблюдением всех процедур, предусмотренных законом, для исполнителя всего комплекса защитных субъективных прав. Законно только привлечение к ответственности за деяния, установленные в нормативных актах в качестве недопустимых.

Неотвратимость ответственности означает, что нарушитель не может избежать неблагоприятных последствий совершенного деяния.

Этот принцип неразрывно связан с принципом справедливости. Несправедливо привлекать невиновного к ответственности, наказанию. Несправедливо также привлекать лицо, чья вина установлена, к слишком мягкой или слишком строгой мере ответственности. Каждый, кто нарушил норму права должен получить взыскание, соразмерное нарушению.

Под целесообразностью необходимо понимать учет при применении мер ответственности тяжести совершенного деяния, времени, прошедшего с момента его совершения, объема необходимых для исправления нарушителя мер, адекватности расходов.

Принцип равенства всех субъектов права при возложении юридической ответственности напрямую связан с конституционным принципом равенства всех перед законом и судом. При реализации юридической ответственности не должно приниматься привилегии в зависимости от пола, вероисповедания, социальной или национальной группы, расы.

Нарушения, связанные с рассмотрением обращений граждан, не формируют самостоятельный состав уголовного преступления. Они могут иметь отношение для квалификации преступления, но уголовная ответственность наступает только за действия (бездействие), предусмотренные диспозицией соответствующей статьи УК РФ.

Например, ст. 140 УК РФ «предусмотрена уголовная ответственность за неправомерный отказ должностного лица в предоставлении собранных документов и материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо предоставление гражданину неполной или заведомо ложной

информации, если эти деяния причинили вред правам и законным интересам граждан».⁶¹

Впоследствии вступления в силу Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2016) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" возник недостаток в регулировании ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Практика правового регулирования вопросов ответственности должностных лиц в субъектах РФ за нарушение порядка обращения граждан в течение длительного времени не гарантировала соответствующую защиту права граждан на обращение. Лишь Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 199-ФЗ внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, «установившие административную ответственность за нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления».⁶²

Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" в ч. 2 ст. 12 содержит норму о том, что «в исключительных случаях руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение, при этом, не называя те случаи, которые могут быть отнесены к числу исключительных, что на практике может привести к необоснованному затягиванию срока рассмотрения поступающих обращений».⁶³

⁶¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. №63-ФЗ (в ред. от 30.12.2012 г.) // СЗ РФ. – 1996. -№25. – Ст. 2954.

⁶² Федеральный закон от 31.12.2005 N 199-ФЗ (ред. от 22.10.2014) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий" // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.

⁶³ Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. –

Закон не содержит перечня исключительных случаев, но продлевая срок на 30 дней и сообщая об этом, в соответствии с требованиями Закона, автору обращения, субъект, рассматривающий обращение, должен дать убедительные аргументы в пользу продления срока. При принятии таких решений любой представитель публичной власти должен обращать внимание на реалии современного российского общества, и они указывают на, практически, полное недоверие граждан к публичной власти, что может вызвать большой поток жалоб в различные инстанции, даже по самому незначительному поводу. Следует иметь в виду, что убедительные доводы автора обращения не могут быть признаны таковыми, и это может привести к тому, что автор будет жаловаться на позднее рассмотрение его обращения.

Необходимо учитывать и другой вопрос. Это необходимость исключения неясности в информации (сведениях), которые могут быть распространены при ответе на обращение, а какие не могут быть сообщены, в связи с наличием в Уголовном кодексе РФ (ст. 140)⁶⁴, а также Кодексе РФ об административных правонарушениях (ст. 5.39)⁶⁵ ответственности за отказ в предоставлении гражданину информации. В Федеральном законе от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" указано, что «при рассмотрении обращения гражданин имеет право знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну».

Однако гражданин может не согласиться с ответом, в котором будет указано, что при работе над его обращением могут быть раскрыты

Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.

⁶⁴ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. №63-ФЗ (в ред. от 30.12.2012 г.) // СЗ РФ. – 1996. -№25. – Ст. 2954.

⁶⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 01.05.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.05.2016) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.

информация, затрагивающая права третьих лиц. В этом случае можно привлечь к ответственности за не предоставление информации, но разглашение информации, затрагивающие интересы третьих лиц, также влечет за собой применение санкций.

Так, в соответствии с Конституцией РФ «каждый имеет право на личную и семейную тайну, неприкосновенность частной жизни, (ч. 1 ст. 23); сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются» (ч. 1 ст. 24). Этому конституционному праву свидетельствует обязанность государственных гражданских и муниципальных служащих не разглашать сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным (муниципальным) служащим по его вине должностных обязанностей может стать основанием для применения к нему дисциплинарного взыскания. В ст. 13.11. Кодекса РФ об административных правонарушениях предусмотрена «административная ответственность за нарушение установленного порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных)». Таким образом, «должна быть обеспечена конфиденциальность персональных данных, за исключением случаев обезличенных персональных данных, а также общедоступных персональных данных»⁶⁶.

Необходимо обратить внимание на вопрос о повторных обращениях. «На основании ч. 5 ст. 11 Федерального закона N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" в случае, если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу, в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые

⁶⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 01.05.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.05.2016) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.

доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее отправленные обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу»⁶⁷. В то же время неоднократные обращения не всегда являются признаком злоупотребления правом, они также могут свидетельствовать о не качественном решении проблемы, изложенной в ранее направленном в орган местного самоуправления обращении. В этом случае прекращение переписки недопустимо.

Несмотря на закрепленные в законодательстве гарантии реализации права граждан на обращения, действия органов государственной власти, местного самоуправления по рассмотрению обращений граждан признаются судами не соответствующими требованиям Федерального закона. «Встречаются случаи (они отражены в материалах судебной практики), когда суды общей юрисдикции признают незаконными ответы органов местного самоуправления на обращения граждан, требуют устранить допущенные нарушения и дать ответы по существу сформулированных в обращении вопросов. Такие случаи являются не единичными».⁶⁸

В Постановлении от 18 июля 2012 г. № 19-П⁶⁹ Конституционный суд РФ выдвинул ряд позиций касательно субъектов права на обращение в органы государства и органы местного самоуправления, к их должностным

⁶⁷ Юдин А. Обращение граждан в органы власти // ЭЖ-Юрист. 2006. № 29. с. 22-25

⁶⁸ Короткова О. И. Признание ответов органов государственной власти и местного самоуправления на обращения граждан не соответствующими требованиям законодательства как толчок к необходимости реформирования правовой модели взаимоотношений государства и гражданина // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 4.

⁶⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 N 19-П "По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области"// КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.

лицам, увеличил круг таких субъектов за счет юридических лиц, а также расширил круг адресатов обращения.

При работе с обращениями граждан в деятельности органов местного самоуправления города Томска выделяется подход, позволяющий задействовать при даче ответов на обращения граждан отраслевые и территориальные структурные подразделения мэрии. Этот подход включает в себя всю структуру исполнительно-распорядительного органа муниципального образования в работе с обращениями граждан. Сложившаяся муниципальная практика основывается не только на положениях Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», но и на требованиях Федерального закона от 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», так как рассмотрение обращений гражданами и должностными лицами местного самоуправления является предоставлением муниципальной услуги.⁷⁰ Органам местного самоуправления необходимо принимать нормативные акты, регулирующие вопросы о порядке обработки, регистрации и учета, распределения и подготовки ответов на обращения граждан, а также административные регламенты предоставления муниципальной услуги по рассмотрению обращений граждан.

Отсюда следует, что органы местного самоуправления принимают акты, содержащие вопросы, которые связаны с подготовкой ответа на обращение граждан.

В настоящее время участились случаи выявления прокуратурой нарушений установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций.

⁷⁰ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Рос. газета. 2010. 30 июля.

В статье «5.59 КоАП РФ установлена ответственность за нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций. Санкция статьи предусматривает наложение административного штрафа в размере от 5000 до 10 000 рублей».⁷¹

Следует иметь в виду, что «положения ст. 5.59 КоАП РФ не распространяются на случаи отказа в предоставлении информации, ответственность за которые установлена ст. 5.39 КоАП, и на случаи ненадлежащего рассмотрения жалоб на нарушение порядка предоставления государственной или муниципальной услуги, порядка или сроков рассмотрения жалобы либо незаконный отказ или уклонение указанного должностного лица от принятия ее к рассмотрению, ответственность за которые установлена ст. 5.63 КоАП РФ».⁷²

Согласно ст. 10 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» «государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо:

- обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости с участием гражданина, направившего обращение;
- принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;

⁷¹Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 01.05.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.05.2016) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.

⁷² Там же.

- дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов». ⁷³

В статье 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлено, что «административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей». ⁷⁴

На основании ст. 28.4 КоАП РФ «дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.59 КоАП РФ, возбуждаются прокурором»⁷⁵.

Прокурор, при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации.

В прокуратуру Томской области поступило обращение томички о неполучении ответа на ее обращение, поданное в Департамент ЖКХ и государственного жилищного надзора Томской области.

Установлено, что в декабре 2015 года заявительница обратилась в Департамент ЖКХ и государственного жилищного надзора Томской области с жалобой на необоснованное начисление ей платы за электроэнергию на общедомовые нужды в многоквартирном доме.

⁷³ Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.

⁷⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 01.05.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.05.2016) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.

⁷⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 01.05.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.05.2016) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.

В соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» «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, а в случае продления срока рассмотрения – не позднее 60 дней с момента регистрации».

В нарушение установленного законом срока ответ заявителю на обращение направлен только на 72-й день с момента регистрации в Департаменте обращения.

По результатам проверки заместитель прокурора области Игорь Кошель возбудил в отношении председателя Комитета государственного жилищного надзора Департамента ЖКХ и государственного жилищного надзора Томской области дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.59 КоАП РФ (нарушение порядка рассмотрения обращений граждан).

Виновному должностному лицу назначено наказание в виде административного штрафа в размере 5 тыс. рублей (постановление мирового судьи судебного участка №3 Кировского судебного района г. Томска в законную силу не вступило).

Кроме того, заместитель прокурора области внес в адрес начальника Департамента представление об устранении нарушений закона, по результатам рассмотрения которого ответственное должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.⁷⁶

Следует отметить, что своевременное и качественное урегулирование проблем, которые содержатся в обращениях, в значительной мере способствует удовлетворению нужд и запросов граждан, снятию

⁷⁶По постановлению прокуратуры Томской области председатель регионального Комитета государственного жилищного надзора Департамента ЖКХ и государственного жилищного надзора оштрафован за нарушение срока рассмотрения обращения гражданина // Томск : официальный интернет-сайт прокуратуры Томской области / Электрон. дан. – Томск, [2016]. – URL: <http://prokuratura.tomsk.gov.ru/news/4327.html> (дата обращения: 09.04.2016).

напряженности в обществе, укреплению связи органов и учреждений с населением.

Перечень обстоятельств, освобождающих орган или должностное лицо от обязанности давать ответ по существу обращения, закрепляет ст. 11 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. 24.11.2016) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

1. Наличие в письменном обращении нецензурного либо оскорбительного выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи.

Оценка нецензурности дается по мнению органа или должностного лица, которое рассматривает обращение. Такая оценка необходимо должна быть максимально объективной.

Кроме ненормативной лексики к числу обстоятельств, которые освобождают от обязанности отвечать, норма перечисляет содержание в тексте угроз жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи. Поскольку все из названных угроз классифицируются как преступные, необходимо обратиться к теоретической классификации, разработанной в рамках уголовного права. Здесь различают:

- «угрозу применения физического насилия (опасного и неопасного для жизни или здоровья и насилия без конкретизации характера);
- угрозу причинения имущественного ущерба;
- шантаж (угроза распространения сведений, которые могут опорочить потерпевшего или его близких в глазах других лиц);
- угрозу совершением иных противоправных действий (злоупотребление, превышение власти)».

2. Повторность обращения. Если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему уже давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в тексте не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа или уполномоченное должностное лицо вправе

принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки по данному вопросу.

Данное возможно при условии, что указанное обращение и ранее направленные обращения были направлены в один и тот же государственный орган или одному и тому же должностному лицу. Направленный автору ответ должен содержать краткое изложение всего процесса переписки, разъяснений, данные ранее, а также все доводы, приведшие к решению о его прекращении.

Необходимо уведомить автора о том, что в случае возникновения новых фактов и обстоятельств по существу вопросов, поднятых в обращении, он имеет право повторно направить обращение.

При определении повторности обращения уполномоченное лицо должно надлежащим образом проверить наличие новых доводов или обстоятельств в обращении. Если в обращении таковые имеются, то рассмотрение обращения происходит в установленном порядке. В противном случае, если в повторном обращении заявителя ставятся вопросы, на которые ему уже давался ответ по существу в связи с ранее направленным обращением, при отсутствии новых доводов или обстоятельств, уполномоченное лицо, рассматривающее обращение, с согласия непосредственного руководителя или его заместителя направляет заявителю ответ с предупреждением о возможности прекращения переписки.

Содержание такого ответа может быть произвольным, но в соответствии с правовыми и этическими нормами. Если предупреждение не достигает своей цели и обращение повторно поступает в государственный орган в том же виде, руководитель государственного органа или уполномоченное должностное лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с российским или иностранным гражданином, лицом без гражданства, объединением граждан, в том числе юридическим лицом по конкретному вопросу.

3. Анонимность обращения. Если письменное обращение не содержит имени и фамилии гражданина, который направил обращение, или почтовый адрес, на который должен быть направлен ответ, то ответ на данное обращение не дается (ч. 1 ст. 11 ФЗ-59). Данное обращение признается анонимным.

Как следует из действующего законодательства, отсутствие возможности установления адресата обращения никак не исключает необходимости его регистрации и рассмотрения, но является основанием освобождения уполномоченного должностного лица от формирования и направления на него ответа.

Необходимо обратить, что отсутствие личной подписи гражданина в обращении не является основанием для отказа автору в ответе на обращение по существу. В этой связи письменное обращение без личной подписи заявителя при возможности установить адресат не может быть признано анонимным, и подлежит рассмотрению в установленном законом порядке.

Использование в обращении псевдонима, не являющегося произведением науки, литературы и искусства, вызывает обоснованные сомнения в авторстве и личном характере обращения. На этом основании государственный орган (должностное лицо), которое рассматривает обращение лица, вправе потребовать от заявителя подтверждения его личного обращения любым разумными способами.

Анонимные обращения, которые содержат сведения о преступлении, не могут служить поводом к возбуждению уголовного дела, но подлежат обязательной проверке в рамках уголовно-процессуального законодательства на предмет установления наличия или отсутствия признаков преступления.

Анонимные обращения могут использоваться в качестве источников информации для анализа. При таком подходе потенциально важная информация, содержащаяся в анонимных обращениях, могут быть направлены на совершенствование деятельности органов и учреждений.

4. Текст обращения не поддается прочтению. По смыслу закона данное положение следует толковать узко: «имеется в виду обращение, текст которого не просматривается, а слова не различимы без применения специальных технических средств (текст залит жидкостью, выцвел, написан крайне неразборчивым почерком, некачественным пишущим средством и т. п.)». К сожалению, на практике сотрудникам приходится иметь дело, по крайней мере, с двумя случаями, выходящими за рамки прямого законодательного регулирования.

Текст обращения читабелен, однако лишен логики (смысла), в связи с чем невозможно интерпретировать. Обычно авторами таких обращений являются лица, которые страдают различного рода психическими расстройствами, либо находятся в исключительных условиях. Рассмотреть такое обращение по существу очень сложно или невозможно, поэтому невозможно дать на него ответ, если существо вопроса неясно по известным причинам. Нет никаких юридических оснований оставлять обращение без ответа. В таких случаях, как представляется, гражданин должен быть уведомлен о том, что его заявление не может быть рассмотрено из-за двусмысленности предмета и что ему следует предложить использовать общепринятые термины и четкие формулировки.

Язык обращения не соответствует государственному языку. В соответствии со ст. 68 Конституции государственным языком Российской Федерации «на всей ее территории является русский язык. Республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации».

5. В обращении обжалуется судебное решение. Это обстоятельство, возникает в случаях, когда гражданин пытается решение суда, которое ему не нравится, в органе или учреждении уголовно-исполнительной системы, не входящие в систему судебной власти. Вероятность подачи данных

обращений не велика, т.к. при вынесении решения судья разъясняет всем участникам процесса возможность и процедуру обжалования, включая срок, в течение которого это можно сделать, при поступлении такого обращения закон обязывает должностное лицо в течение семи дней со дня регистрации обращения вернуть его гражданину с разъяснением порядка обжалования судебного решения.

б. Если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.

Государственные и иная охраняемые законом тайны должны соблюдаться на протяжении всего процесса обращения гражданина, включая ограничение его доступа к секретным документам и материалам. Если ответ на обращение гражданина требует использования сведений, которые содержатся в документах, присвоенных любой из перечисленных грифов, то гражданину, которые направил обращение, сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений.

Заключение

В данной магистерской диссертации подробно отражены все поставленные задачи, а именно рассмотрена сущность, содержание обращения как формы участия граждан в государственном управлении, понятие, особенности как административно-правовой формы, проанализированы особенности реализации права граждан на обращение в государственные органы, описан порядок направления обращения на рассмотрение и рассмотрения обращений граждан, определен порядок наступления юридической ответственности за нарушение права граждан на обращения.

Важное место в обеспечении стабильности общества занимает государственный контроль, являясь одним из основных механизмов регулирования общественных отношений. В системе социального управления, как верно отмечает Д.Н. Бахрах, «госконтроль – это важнейший вид обратной связи, по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дел, о выполнении предписываемых ими решений»⁷⁷.

В юридической литературе «под государственным контролем понимается особый вид деятельности государственных органов, осуществляемый в целях организации выполнения законов и иных нормативных правовых актов, указаний вышестоящих органов, соблюдения дисциплины, должного использования финансовых средств и имущества, организации работы с предложениями, заявлениями и жалобами граждан и т.д.».

Следует отметить, что «важным признаком высокого уровня развития демократии и гражданского общества в государстве является реальное участие граждан в управлении государственными делами. В настоящее время к управлению самыми различными сферами государственной и

⁷⁷ Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. М., 2009. С. 290.

общественной жизни, наряду с органами государства, достаточно активно привлекаются институты гражданского общества. Институты гражданского общества непосредственно не включены в структуру государства, однако позволяют гражданам и их добровольным, основанным на равенстве объединениям реализовывать свои законные интересы, инициативы и, таким образом, оказывать влияние на государство, в т.ч. и контролируя деятельность его различных структур»⁷⁸.

«Общественное мнение обнаруживает настоящее состояние общества и управления. Существующее зло не таится внутри, а выходит наружу. Народные нужды становятся известны всем, а потому скорее и легче могут быть изысканы средства исправления недостатков»⁷⁹.

Таким образом, подводя итоги проделанной работы, можно сделать следующие выводы:

1. Под обращением гражданина понимается 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 самоуправления.
2. Обращения граждан являются формой непосредственного управления делами государства и одним из способов контроля над публичным управлением, осуществляемым государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами.
3. Право граждан на обращение в органы власти является одним из важных элементов конституционно-правового статуса гражданина. На мой взгляд, только благодаря институту обращений граждан в органы власти, может осуществляться наиболее полноценная связь органов власти с

⁷⁸ Садохина Н. Е. Формы взаимодействия государственного и общественного контроля / Садохина Н. Е., Липунцова А. В. // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2012. № 8 (112). С. 292-298.

⁷⁹ Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1899. С. 54. Цитируется по: Тропникова Е. Д. Конституционное право на обращение: современное состояние и перспективы / А. В. Савоськин, Е. Д. Тропникова // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. 2013. № 2. С. 401-409.

гражданами и обществом в целом. Данное право можно считать одним из рычагов воздействия на деятельность государственных органов и органов местного самоуправления. Следует отметить, что реализация права на обращение предполагает развитие личной инициативы и личной заинтересованности граждан при решении вопросов государственного и общественного характера.

4. Основным нормативным актом, регулирующим реализацию конституционного права на обращение человека и гражданина в органы власти, является Федеральный закон от 02.05.2006 N59-ФЗ (ред. От 03.11.2015) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации". Данный закон является базовым документом для разработки и введения ведомственных правил и инструкций по рассмотрению обращений граждан органами государственной власти и органами местного самоуправления. Регламентация порядка рассмотрения обращений граждан имеет большое значение в реализации данного права и контроле за соблюдением порядка рассмотрения обращений.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Конституция РФ от 12.12.1993 г. (от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Российская газета. – 25.12.1993. - № 237.
2. О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21.07.1994г. ст. 96 // Российская газета. – 2014. - №138.
3. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации [Электронный ресурс]: федерал. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 3 нояб. 2015 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.
4. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг [Электронный ресурс]: федерал. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 15 февр. 2016 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.
5. Указ Президента РФ от 17.02.2010 N 201 (ред. от 25.07.2014) "Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций"// КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.
6. Указ Президента РФ от 10 ноября 2007 г. N 1495 "Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации"// КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.

7. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета 11.05.2006г. С. 4-6
8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ, 25.04.2005г. // Журнал российского права. 2005. №5. С.5.
9. Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 N 452 (ред. от 27.08.2015) "О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти".
10. Постановление Правительства РФ от 21.11.2015 N 1254 "О внесении изменения в пункт 5 Положения о единой государственной информационной системе учета научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения" // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.
11. Постановление Правительства РФ от 20.04.2015 N 373 (ред. от 07.12.2015) "Об основных условиях реализации программы помощи отдельным категориям заемщиков по ипотечным жилищным кредитам (займам), оказавшихся в сложной финансовой ситуации, и увеличении уставного капитала акционерного общества "Агентство по ипотечному жилищному кредитованию" // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.
12. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 N 19-П "По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области" // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.

13. Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 N 1920-1 - О Декларации прав и свобод человека и гражданина, ст. 21//Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991.№52. ст. 1865.
14. Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». 12 апреля 1968г. № 2534-VII (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета СССР. -1968. -№ 17. -Ст. 144.
15. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 01.05.2016г.) // Российская газета. – 2001. - №249.
16. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. №63-ФЗ (в ред. от 30.12.2012 г.) // СЗ РФ. – 1996. -№25. – Ст. 2954.
17. Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденная приказом Генеральной прокуратуры РФ от 17 декабря 2007 г. № 200. // Законность. 2008 . -№ 4.
18. Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в Фонде социального страхования Российской Федерации [Электронный ресурс]: Приказ ФСС РФ от 13 янв. 2016 г. № 11 (Зарегистрировано в Минюсте России 9 февр. 2016 г. № 41031) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.
19. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мельникова Александра Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 1 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" [Электронный ресурс]: Определение Конституционного Суда РФ от 29 сент. 2015 г. № 2310-О // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.

20. Об обращениях граждан в государственные органы Томской области и органы местного самоуправления [Электронный ресурс]: Закон Томской области от 11.01.2007 N 5-ОЗ (ред. от 15.05.2015) (принят постановлением Государственной Думы Томской области от 28.12.2006 № 3834) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.

21. Об упорядочении на территории Томской области режима работы органов государственной власти Томской области, органов местного самоуправления, нотариусов и адвокатов [Электронный ресурс]: Закон Томской области от 09.08.2005 N 116-ОЗ (ред. от 09.02.2012) (принят постановлением Государственной Думы Томской области от 28.07.2005 N 2293) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.

22. О порядке рассмотрения обращений граждан [Электронный ресурс]: Приказ ОГУ "ТТФОМС" от 24.05.2010 N 93 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.

23. О Регламенте работы Администрации Томской области [Электронный ресурс]: Постановление Главы Администрации (Губернатора) Томской области от 03.06.2004 N 98 (ред. от 08.12.2015) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.

24. Устав (Основной Закон) Томской области (принят решением Томской областной Думы от 26.07.1995 N 136) (ред. от 15.05.2015) [Электронный ресурс]: Закон Томской области от 11.01.2007 N 5-ОЗ (ред. от 15.05.2015) (принят постановлением Государственной Думы Томской области от

28.12.2006 № 3834) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.

25. По постановлению прокуратуры Томской области председатель регионального Комитета государственного жилищного надзора Департамента ЖКХ и государственного жилищного надзора оштрафован за нарушение срока рассмотрения обращения гражданина // Томск : официальный интернет-сайт прокуратуры Томской области / Электрон. дан. – Томск, [2016]. – URL: <http://prokuratura.tomsk.gov.ru/news/4327.html> (дата обращения: 09.04.2016).

Научная литература

26. Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. М., 2009. С. 290.

27. Безруков А.В. Конституционное право России: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2015. 304 с.

28. Беляков П. А. Деятельность прокурора в суде по защите права граждан на обращение // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 1 (43). С. 34-37.

29. Бессарабов В. Г. Деятельность Прокуратуры России по реализации конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти и органов местного самоуправления // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. 2015. Т. 21. № 2. С. 154-159.

30. Бородин, И.А. О праве граждан на обращения в защиту своих прав и свобод // Военноюридический журнал. 2007. -№ 8. -С. 12.

31. Бочкарев И.Е. О праве на обращение в форме электронного документа // Информационное право. 2015. № 4. С. 17 - 21.

32. Гриб В.В. Обращение граждан в органы государственной и местной власти как эффективная правовая форма воздействия на публичную власть // Юридический мир. 2010. N 12. С. 20 - 23; Трепель В.Г., Полинская Т.А., Шишов М.А., Шумилина Е.В. К вопросу о порядке рассмотрения административным органом обращений граждан // Административное право и процесс. 2011. N 6. С. 12 - 15; Гритчина Н.И. Проблемы реализации законодательства об обращениях граждан в органы местного самоуправления // Современное право. 2012. N 6. С. 21 - 25.
33. Гриценко Е.В., Бабелюк Е.Г., Проскурякова М.И. Развитие права на доступ к информации в сфере публичного управления в российском и германском конституционном праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5. С. 10 - 27.
34. Данилевский И.Н. Источниковедение: Теория. История. Метод. Источники российской истории: учеб. пособие для студентов вузов / И.Н. Данилевский, В.В. Кабанов, О.М. Медушевская, М.Ф. Румянцева. – М., 2000. – С. 395.
35. Кабашов С. Ю. Организация работы с обращениями граждан в истории России: учебное пособие: учебное пособие. — М. : ФЛИНТА, 2010. — 312 с.
36. Кабашов С. Ю. Организация работы с обращениями граждан: история и современность : учебное пособие : для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности 032001.65 "Документоведение и документационное обеспечение управления" и направлению 032000 "Документоведение и архивоведение" / Сергей Юрьевич Кабашов ; Башкирская акад. гос. службы и упр. при Президенте Республики Башкортостан .- Уфа : БАГСУ , 2011 - 241 с.
37. Калашников В.В. О некоторых вопросах административной ответственности за нарушение установленного законодательством порядка рассмотрения обращений граждан // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 12. С. 19 - 22.

38. Карасев А. Т., Савоськин А. В. Законы субъектов Российской Федерации об обращениях граждан // Российский юридический журнал. 2015. № 1. С. 48 - 54.
39. Конституционное право Российской Федерации: учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация «бакалавр») / И.А. Алжеев, И.Б. Власенко, Е.Ю. Догадайло и др.; отв. ред. С.И. Носов. М.: Статут, 2014. 391 с.
40. Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. М.: Проспект, 2015. Т. 2. 528 с.
41. Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 томах / С.В. Арбузов, Т.В. Бережная, И.А. Володько и др.; под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. Москва: Проспект, 2015. Т. 1. 432 с.
42. Конституция Российской Федерации в решениях Конституционного Суда России (постатейный) / Л.В. Лазарев, Т.Г. Морщакова, Б.А. Страшун и др. М.: Институт права и публичной политики, 2005. 670 с.
43. Короткова О. И. Признание ответов органов государственной власти и местного самоуправления на обращения граждан не соответствующими требованиям законодательства как толчок к необходимости реформирования правовой модели взаимоотношений государства и гражданина // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 4. с 67
44. Мамедов А.А. Электронное регламентирование деятельности исполнительных органов власти как вид административного процесса // Административное право и процесс. 2015. N 9. С. 42 - 45.
45. Мещерягина В. А. К вопросу о возможности признания правотворческой инициативы граждан разновидностью конституционного права на обращение в Российской Федерации // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2015. № 13-2. С. 87-89.
46. Мещерягина В. А. Содержание конституционно-правовой категории «обращение граждан» в Российской Федерации // Проблемы обеспечения,

реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. 2015. № 4. С. 116-122.

47. Мещерягина В. А. Юридическая природа конституционного права на обращение как субъективного права // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 64-69.

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

49. Мещерягина В.А. Юридическая природа конституционного права на обращение как субъективного права // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 64 - 69.

50. Михайлов А. Конституционное право граждан на обращение в Российской Федерации. — М.: Издательство «Весь Мир», 2010. 160 с.

51. Морукова А.А., Калинина С.В. К вопросу о порядке рассмотрения обращений граждан в Федеральной миграционной службе Российской Федерации // Миграционное право. 2015. N 1. С. 15 - 17.

52. Надыгина, Е.В. Электронное обращение граждан как атрибут современного государства // Инновации в государстве и праве России: Материалы Международной научно- практической конференции//Нижний Новгород, -2009. - № 2. - С. 338.

53. Научно-методическое пособие «Прокурорский надзор за исполнением законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан» // Генеральная прокуратура Российской Федерации. URL: <http://www.genproc.gov.ru/documents/nauka/document-27691/> (дата обращения: 03.02.2014).

54. Николайченко О.В. Внесудебная «защита» прав граждан при получении государственных (муниципальных) услуг // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 9. С. 9 - 14.

55. Нудельман В.Я. Обращение граждан в органы публичной власти как институт гражданского общества: понятие, сущность, содержание / В.Я. Нудельман // Юридическая мысль. 2010. -№ 3. -С. 49.
56. Нудненко Л.А., Хаманева Н.Ю. Новый закон об обращениях граждан: достоинства и недостатки//Государство и право. 2007. № 3. с. 5-9.
57. Омельченко О.А. «Законная монархия Екатерины II». М., 1994. С. 315-316.
58. Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений/ /Россинская А.Н.; Российский фонд культуры 3- е изд., Москва 1996г.
59. Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 06.02.2012.
60. По постановлению прокуратуры Томской области председатель регионального Комитета государственного жилищного надзора Департамента ЖКХ и государственного жилищного надзора оштрафован за нарушение срока рассмотрения обращения гражданина // Томск : официальный интернет-сайт прокуратуры Томской области / Электрон. дан. – Томск, [2016]. – URL: <http://prokuratura.tomsk.gov.ru/news/4327.html> (дата обращения: 09.04.2016).
61. Примакова Т.О. Российская общественная инициатива: проблемы формирования и функционирования новой формы непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 7. С. 69 - 74.
62. Риэскинен М.А. Право на обращение в органы публичной власти: судебная защита в действии // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 4 (105). С. 213-218.
63. Российское законодательство X-XX веков: М., 1985. Том 2, С. 54-61, С. 83-257.
64. Румянцев А.В. Особенности порядка регламентации конституционного права граждан на обращение в Российской Федерации, М., 2007 (ч. 1, гл. 1).

65. Румянцева В.Г. Статья: Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти: понятие, сущность, содержание// История государства и права, 2013. - №14. С. 59.
66. Савоськин А. В. Петиция в России: понятие и содержание // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. 2015. № 4. С. 123-133.
67. Савоськин А. В. Подзаконные акты об обращениях граждан: управленческий контекст // Вопросы управления. 2014. № 6. С. 188-195.
68. Савоськин А. В. Проблемы реализации новых пределов действия Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Юридический мир. 2014. N 7. С. 13 - 17.
69. Савоськин А. В. Система законодательства об обращениях граждан // Lex russica. 2014. № 12. С. 1420 - 1429.
70. Савоськин А. В., Мещерягина В. А. Конституционное право граждан на обращение: к вопросу о содержании субъективной стороны волеизъявления // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2015. № 3. С. 45-47.
71. Савоськин А. В., Мещерягина В. А. О реализации конституционного права на обращение в сети Интернет // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2015. № 2. С. 30-33.
72. Савоськин А.В. О необходимости совершенствования института досудебных обращений граждан в свете правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013.№2.-С.50-54.
73. Савоськин А. В., Холодилова Е. А. Субъекты конституционного права на обращение в российской федерации // Вопросы управления. 2014. № 5 (11). С. 221-228.
74. Савоськин А.В. Виды и особенности обращений граждан в зависимости от субъекта волеизъявления // Административное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 405 - 411.

75. Савоськин А.В. Допустимо ли признавать рассмотрение обращений граждан разновидностью государственных (муниципальных) услуг? // Административное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 574 - 579.
76. Савоськин А.В. К вопросу об использовании термина «обращение» в российском законодательстве // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 36 - 40.
77. Савоськин А.В. Муниципальные правовые акты об обращениях граждан: система и особенности // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. N 3. С. 48 - 53.
78. Савоськин А.В. Система обращений в соответствии с объективной стороной волеизъявления граждан РФ (подсистемы устных, письменных и конклюдентных обращений) // Актуальные проблемы российского права. 2014. N 7. С. 1346 - 1350.
79. Савоськин А.В. Система обращений граждан в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 10. С. 18 - 22.
80. Садохина Н. Е. Формы взаимодействия государственного и общественного контроля / Садохина Н. Е., Липунцова А. В. // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2012. № 8 (112). С. 292-298.
81. Съезды Советов Всероссийского и Союза ССР в постановлениях и резолюциях. – М., 1935. – С. 103, 104.
82. Талапина Э.В. Государственное управление: проблемы и перспективы правового регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 3. С. 96 - 101; N 4. С. 84 - 90.
83. Тепляков Д. О., Хандрик Е. А. Участие граждан в управлении делами государства посредством направления обращений субъектам публичной дипломатии // Евразийский юридический журнал. 2015. № 9 (88). С. 317-320.
84. Фирсова Т.А., Фирсова А.А. Прокурорская деятельность по обеспечению права на обращение // Законность. 2015. N 3. С. 27 - 30.

85. Хорьков В. Законы об обращениях граждан //Законность. 2008 . № 7. С. 21.
86. Чачуа Е. Б. Проблемы реализации конституционных прав граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления в рамках Федерального закона № 210-ФЗ // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 6. С. 19 - 22.
87. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1899. С. 54. Цитируется по: Тропникова Е. Д. Конституционное право на обращение: современное состояние и перспективы / А. В. Савоськин, Е. Д Тропникова // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. 2013. № 2. С. 401-409.
88. Широбоков С.А, кандидат юридических наук//Конституционное право человека и гражданина на обращения: автореферат, диссертация. Екатеринбург, 1999г.
89. Юдин А. Обращение граждан в органы власти // ЭЖ-Юрист. 2006. № 29. с. 22-25.
90. Ямпольская Н.А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях // Вопросы советского государственного права. 1959. - С. 64.