

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Пензенский государственный университет»

Кафедра

правовые дисциплины»

40.04.01 «Юриспруденция»

«Юрист в органах публичной
власти и управления»

на тему: «Право на обращение в органы государственной власти и
местного самоуправления»

номер группы

подпись, дата

Александровна

фамилия, имя, отчество полностью

ПОДПИСЬ, ДАТА

Александрова А.В.

фамилия, инициалы

ПО _____
наименование раздела, звание, должность

подпись, дата

ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ

ПО _____
наименование раздела, звание, должность

подпись, дата

фамилия, инициалы

ПОДПИСЬ, ДАТА

Елистратова О.В.

(b)N04,MISL 111111(02,16)

подпись, дата

Пузенцов К.В.

фамилия, инициалы

Заведующий кафедрой ГПД

подпись, дата

Романовская О.В.

фамилия, инициалы

Секретарь ГЭК

ПОДПИСЬ, ДАТА

Антипкина Е.Г.

фамилия, инициалы

Пенза, 2023 г.

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Юридический институт

Направление 40.04.01 «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой ГПД

_____/ Романовская О.В./

« ____ » _____ 2021 г.

ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу студентки гр. №213ЮЮОм1

Шуваловой Виктории Александровны

- 1. Тема работы:** Право на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления
- 2. Научный руководитель:** к.ю.н., доцент Александрова Анна Викторовна
- 3. Дата выдачи задания:** 09 ноября 2021 г.
- 4. Срок сдачи студентом законченной работы:** 26 декабря 2023 г.
- 5. Перечень подлежащих разработке вопросов:**
 - Изучить теоретические основы права граждан на обращение в государственные органы власти и органы местного самоуправления;
 - Проанализировать особенности реализации права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации;
 - Определить перспективы развития нормативно – правового регулирования права граждан на обращение в государственные органы власти и органы местного самоуправления Российской Федерации.
- 6. Консультанты по работе, с указанием относящихся к ним разделов работы**

Раздел	Консультант	Подпись, дата	
		Задание выдал	Выполненное задание принял
Введение		09 ноября 2021 г. Александрова А.В.	04 февраля 2022 г. Александрова А.В.
Теоретические основы права граждан на обращение в государственные органы власти и органы местного самоуправления		05 февраля 2022 г. Александрова А.В.	09 августа 2022 г. Александрова А.В.
Особенности реализации права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации		10 августа 2022 г. Александрова А.В.	01 февраля 2023 г. Александрова А.В.
Перспективы развития нормативно – правового регулирования права граждан на обращение в государственные органы власти и органы местного самоуправления Российской Федерации		02 февраля 2023 г. Александрова А.В.	30 августа 2023 г. Александрова А.В.
Заключение		31 августа 2023 г. Александрова А.В.	09 октября 2023 г. Александрова А.В.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	11
1.1 Исторические этапы развития права на обращение в государственные органы власти и органы местного самоуправления	11
1.2 Понятие и содержание права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления.....	16
1.3 Формы реализации права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления.....	20
2 ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.	26
2.1 Конституционно-правовое регулирование права граждан на обращение в государственные органы власти и органы местного самоуправления	26
2.2 Статус субъектов права обращения в государственные органы власти и органы местного самоуправления	34
3 ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ НОРМАТИВНО – ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	42
3.1 Проблемы эффективности реализации права граждан на обращение в государственные органы власти и органы местного самоуправления.....	42
3.2 Совершенствование законодательства в целях устранения злоупотребления правом граждан на обращение в государственные органы власти и органы местного самоуправления.....	54

ЗАКЛЮЧЕНИЕ	63
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	66
ПРИЛОЖЕНИЯ	76

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность выбранной темы исследовательской работы обусловлена теоретической и практической значимостью вопросов, связанных с нормативно-правовым регулированием права на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления в юридической практике и науке Российской Федерации, в том числе необходимостью создания эффективного и действенного механизма правового регулирования. Исходя из положений, закрепленных в Конституции РФ, право гражданина на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления представляет собой важнейший субинститут института прав и свобод человека и гражданина на внутригосударственном уровне. Правильное регулирование основных вопросов обращения в органы государственной власти и местного самоуправления является для государства одним из приоритетных проблем законодательной политики, для эффективности которой требуется адекватное и наиболее полное отражение в нормативно-правовых актах отдельных вопросов и положений. Именно поэтому в настоящее время особое значение приобретают вопросы регулирования на федеральном уровне порядка рассмотрения обращений граждан.

Целью исследования выступает теоретическое и практическое изучение права на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации как одного из основных прав гражданина.

Данную цель предполагается достичь путём последовательного решения следующих задач:

1. Описать исторические этапы становления права на обращение граждан в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации;

2. Раскрыть понятие и содержание права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации;

3. Изучить формы реализации права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации;

4. Проанализировать основы конституционно-правового регулирования прав на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации;

5. Рассмотреть и установить статус субъектов, имеющих право на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации;

6. Выявить и обозначить проблемы эффективности реализации права на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации;

7. Определить способы совершенствования законодательства в рамках права на обращение граждан в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.

Объект – связанные с правом на обращение в государственные органы власти и органы местного самоуправления общественные отношения, урегулированные нормами конституционного права Российской Федерации.

Предмет – правовые нормы, регулирующие процедуру обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации.

Методологическую основу диссертационного исследования составили:

1. Общефилософский метод исследования (данный метод используется с целью заложения философских принципов исследования общих закономерностей права на обращения, а именно – диалектический, т.е. исследование противоречий, обнаруживаемых в мыслимом содержании

исследуемого явления)¹.

2. Общенаучные методы исследования, в которые входят: логический метод (использовался для исследования юридических явлений, применялись индукция и дедукция); системный метод (право на обращение рассматривалось как составная часть единой системы права и закона); функциональный метод (использовался для выяснения того, какие потребности общества решает право на обращение граждан); системно-структурный метод исследования (использовался для изучения права на обращение граждан как цельной системы и иерархической структуры) и количественно-статистический анализ (создание опроса, сбор и анализ полученных данных).

3. Частнонаучные методы исследования, в которые входят: историко-правовой метод (использовался для анализа исторических источников, документов прошлых лет (законов, официальных документов и судебной практики)); социологический метод (использовался с целью изучения «права в действии», т.е. связи права с жизнью, эффективности государственно-правового регулирования); метод правового прогнозирования (использовался для составления научно обоснованных прогнозов о будущих состояниях права на обращения граждан); метод правовой кибернетики (использовался для поиска новых сведений о праве и государстве с помощью информационной системы и технических средств кибернетики) и формально-догматический метод (использовался с целью выработки понятий и их определений).

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в определении роли права на обращения граждан в государственные органы власти и органы местного самоуправления Российской Федерации в процессе масштабного перехода общества в век цифровизации и цифровой трансформации государственного управления.

¹ Михайлов Ф. Т. Диалектика / Новая философская энциклопедия: в 4 т. / пред. науч.-ред. совета В. С. Стёпин. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Мысль, 2010. — С. 2816.

Практическая значимость данного исследования заключается в подготовке рекомендаций для улучшения эффективности института права на обращение граждан в государственные органы власти и органы местного самоуправления при цифровом государственном управлении.

Нормативную базу диссертационного исследования составили: международно-правовые акты (Всеобщая декларация прав и свобод человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.) и национально-правовые акты (Конституция Российской Федерации 1993 г., Федеральный закон от 02.05.2006 г. №59 ФЗ-59 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131 ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Закон Пензенской области от 28.12.2012 г. № 2327-ЗПО «О порядке рассмотрения обращений в Пензенской области»), а также судебная практика.

Научная новизна исследовательской работы состоит в том, что в ней на основе изучения актуальной нормативно-правовой базы, правоприменительной практики, а также собственных научных изысканий автора проведено всестороннее исследование конституционного права на обращение гражданами в органы государственной власти и органы местного самоуправления Российской Федерации.

Структура диссертации состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников.

Первая глава объединяет в себе три параграфа, в которых рассматриваются теоретические основы конституционного права граждан на обращение: исследуется история его законодательного закрепления и развития, раскрывается понятие, содержание и формы реализации указанного права. Вторая глава, включающая два параграфа, посвящена особенностям реализации права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации. Третья глава посвящена перспективам развития нормативно-правового регулирования права граждан

на обращение, она состоит из двух параграфов, в которых определяется круг проблем, связанных с реализацией права на обращение, а также предлагаются пути совершенствования законодательного регулирования указанного права.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1.1 Исторические этапы развития права на обращение в государственные органы власти и органы местного самоуправления

Институт права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации имеет сложную многовековую историю становления, проходившую в несколько этапов. Впервые оно нашло закрепление на законодательном уровне в XV веке, а именно в Судебнике Ивана III 1497 года¹, который стал главным сводом, объединившим существовавшие на Руси нормы права. В нем впервые упоминаются «жалобщики» как лица, обращающиеся с жалобами, просьбами, требованиями к боярам, которые были обязаны рассмотреть и решить все обращения, исходя из сути проблемы.

Важно отметить, что Судебник 1550 года² и Соборное уложение 1649 года³ оставили значительный след в истории развития рассматриваемой в диссертации категории право на обращения тем, что в данных документах был запущен процесс детализации института право на обращение, включая в том числе регламентацию порядка работы, круг субъектов обращений, а также меры ответственности должностных лиц. Кроме того, данные акты запретили жалобщикам непосредственно обращаться к царю. Для индивидуальных или коллективных письменных прошений подданных на имя царя (впоследствии они стали называться челобитными вплоть до третьей четверти XVIII века) специально был создан орган управления, так

¹ Судебник 1497 г. Российское законодательство X-XX веков. В девяти томах/ Под общ. ред. О.И. Чистякова / Т. 2 Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства / Отв. ред. А. Д. Горский. - М: Юридическая литература, 1984. - С. 54-55.

² Судебник 1550 года. Памятники русского права. Выпуск четвертый. Памятники права периода укрепления Русского централизованного государства XV–XVII/ Под. ред. Л.В. Черепнина. - М.: Гос. изд-во юридической лит., 1956. – С. 233-261.

³ Соборное уложение по изданию М.Н. Тихомирова, П.П. Елифанова. - URL: <http://hist.msu.ru/ER/Eteht/1649.htm> (дата обращения: 10.02.2022).

называемый челобитный приказ, с обязательной инстанцией, предшествующей обращению к суду самого государя. С того самого момента, положившим начало появлению специальных детализированных регламентов, в государстве начала складываться определенная иерархия с установленной субординацией. В случае отказа в приеме жалобы или отсутствия решения по жалобе, жалобщик мог обратиться уже к царю.

Стоит заметить, что до царствования Петра I право на обращение только находило предпосылки к дальнейшему развитию. В этот период шла интенсивная подготовка и уточнение субъектов, имеющих право обратиться с челобитной к государю. Формировался также порядок работы с обращениями во властных структурах, определялись меры ответственности властных лиц и жалобщиков.

Новый этап становления института права на обращение открывается с административной реформой и созданием Сената и коллегии Петром I. «Кроме того из-за огромного количества челобитных и жалобщиков, что не давали покоя, как писал сам Петр I, государю пришлось ввести новую должность – рекетмейстер и в 1722 году издать новый указ «О генерале рекетмейстере», посвященный его деятельности»¹. Следовательно, так появилась специальная служба по работе с челобитными.

Продолжателем и преемником благих законотворческих идей Петра I стала императрица и Самодержица Всероссийская Екатерина II, закрепившая в Манифесте 1763 г.² порядок рассмотрения жалоб и просьб. Этот значимый документ стал большим шагом вперед, поскольку являлся первым актом, установившим порядок рассмотрения обращений по существу и работы с обращениями всего государственного аппарата, а также появилось четкое разграничение административных и судебных производств по обращениям.

¹ Преображенский А.А. Законодательство Петра I / Отв. ред. А.А. Преображенский, Т.Е. Новицкая. М.: Юридическая литература, 1997. - С. 86-88.

² Манифест Екатерины II от 14.06.1763 г. «О порядке рассмотрения жалоб и просьб на высочайшее имя» / Полное собрание Законов Российской империи: Собрание Первое. Т. XVI. - Санкт-Петербург: тип. 2 Отд-ния Собств. е. и. в. канцелярии, 1830 - 1851. - С. 303-304.

Спустя 47 лет Манифест Екатерины II был дополнен М.М. Сперанским новым документом – Манифест «Об образовании Государственного Совета»¹. Согласно ему, создавалось специальное подразделение, возглавляемое одним из членов Совета, принимающее обращения. Впоследствии оно было преобразовано в Канцелярию Его Императорского Величества по принятию прошений на Высочайшее Имя приносимых.

Октябрьская революция 1917 года приостановила действие ранее созданных нормативных актов. Лишь спустя время, в первые годы советской власти, было принято Постановление VI Всероссийского Съезда Советов от 08.11.1918 года «О точном соблюдении законов»². Благодаря этому акту, в обязанность должностных лиц входило принятие обращения от любого гражданина Республики. Позже Декрет СНК РСФСР 1919 года определил точный порядок подачи и рассмотрения жалоб, а также орган, контролирующий процесс.

В 1958 году встал вопрос о неэффективности предыдущих разработок в связи с прохождением новых стадий общественного прогресса, сделавшего «сильный рывок» вперед в развитии законодательства и социума в том числе, поэтому ЦК КПСС принял новое Постановление «О серьезных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся», затем «О мерах по устранению канцелярско-бюрократических извращений при оформлении трудящихся на работу и разрешении бытовых нужд граждан» и «Об улучшении работы по рассмотрению писем и организации приема трудящихся». В последнем постановлении подчеркивалось, что письма граждан – одна из наиболее значимых форм укрепления отношений партии с народом, участия населения в управлении государственными делами, способ выражения мнения народа, а также важное средство добычи информации о жизни государства.

¹ Манифест «Об образовании Государственного совета» от 01.01.1810 года/ Российское законодательство X-XX веков. В девяти томах: Т. 6 Законодательство первой половины XIX века. / Отв. ред. О.И. Чистякова. - М.: Юридическая литература, 1988. - С. 72-74.

² Мальков В.В. В учреждение поступила жалоба /В.В. Мальков. - М.: Моск. рабочий, 1972. - С.19.

В связи с этими новшествами последующим нормативным документом, сыгравшим не малозначительную роль в становлении настоящего законодательства, регулирующего порядок обращения граждан в государственные органы власти, стал Указ Президиума Совета СССР от 12 апреля 1968 года «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»¹. Впервые в документе были лаконично закреплены процедура, условия и сроки рассмотрения обращений граждан, которые несли обязательный характер для всех органов власти и общественных организаций. Особый акцент ставился Президиумом Совета по обеспечению необходимых условий реализации народом своего права на обращение. Дело в том, что были выявлены случаи письменного бессодержательного формального ответа, не затрагивающего существа дела; несвоевременного рассмотрения заявления, жалоб и обращений, а также уклонения лиц, исполняющих обязанности в сфере государственного управления, от приема граждан. Горький опыт был подвергнут критике, поскольку недостаточно осуществлялся контроль за исполнением принятых решений по обращениям, слабо велась работа по толкованию законодательства, не изучались, не анализировались и не принимались меры по устранению причин обращения граждан к органам государственной власти. Предположительно, причинами данного халатного отношения по рассмотрению обращений могли послужить невнимательное отношение государства к человеку и его потребностям.

С 7 октября 1977 года право на обращение стало конституционным правом советских граждан, — принятая в этот день новая Конституция СССР впервые закрепила это важнейшее право. Статья 49 закрепляла право «вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе»². Также данному праву косвенно были посвящены статьи 7-8

¹ Указ Президиума ВС СССР от 12.04.1968 года №2534 - VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»// Ведомости Верховного Совета СССР. – 1968. – № 17. – Ст. 143.

² Конституция СССР 1977 года // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1977. - № 41. - Ст. 617.

Конституции, где прописывалось право участия общественных организаций и трудовых коллективов в делах государства; и статья 48 Конституции, дающая гражданам право участия в обсуждении и принятии законов на уровне общегосударственном и местном.

С целью наиболее полного раскрытия права и подробного закрепления некоторых положений в 1990 году была выдвинута идея о проекте Закона СССР, посвященная обращению граждан. Однако данный законопроект не нашел поддержки и принят не был¹.

12 декабря 1993 года была принята новая, ныне действующая Конституция РФ, в которой право граждан на обращение прямо закреплено в статье 33, посвященной возможности гражданина влиять на деятельность государственных органов, а также органов местного самоуправления посредством жалоб, заявлений, предложений и ходатайств. Согласно данной норме, обращаться в государственные и муниципальные органы может любой гражданин вне зависимости от возраста, пола, рода деятельности и т.д. Стоит отметить, что Конституция Российской Федерации не запрещает воспользоваться данным правом иностранным гражданам, лицам без гражданства. Еще одной особенностью в институте права на обращения стало обращение за судебной защитой. Существует также разделение жалоб на виды: индивидуальные и коллективные.

Кроме того, современный этап ознаменовался разработкой и принятием Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»², который регламентировал техническую работу с обращениями граждан, установил порядок рассмотрения обращений государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Также данный этап развития права характеризуется наличием иных актов, фиксирующих и конкретизирующих

¹ Иванченко А.В. Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия / А.В. Иванченко. – М.: Новое издание, 2005.- С. 56.

² Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 19. - Ст. 2060.

порядок работы с обращениями граждан, такими актами, например, являются акты органов местного самоуправления.

Резюмируя вышеизложенное, автор диссертации приходит к выводу о том, что институт права на обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления имеет долгую и сложную историю развития, и на протяжении многих столетий законодательство в данной сфере совершенствуется, учитывая опыт и важные положения предыдущих нормативно-правовых актов и документов.

Анализ исторической литературы позволяет выделить 3 этапа развития данного института:

1. подготовительный этап, характеризующийся правовой несформированностью института, включающий в себя период с IX по XV вв.;
2. этап первоначального закрепления в законодательных актах, характеризующийся внесением в нормативно-правовые акты некоторых положений института и их последующее совершенствование, включающий в себя период с 1497 по 1977 гг.;
3. этап конституционного закрепления, включающий в себя период с 1977 г. по сегодняшний день.

1.2 Понятие и содержание права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления

Для наиболее полного и всеобъемлющего изучения института права на обращение в Российской Федерации следует рассмотреть плюрализм понятия «обращение» и «право на обращение» и выявить его особенности с целью точного обозначения и последующего раскрытия содержания данного феномена.

Начать следует с толкового словаря С.И. Ожегова, где под обращением понимается «призыв, речь или просьба, обращенные к кому-нибудь»¹. Исходя из короткого определения, можно сделать некоторые выводы, один из них – обращение может быть устным или письменным, второе – один

¹ Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов. - М.: АСТ, 2015. – С. 736.

субъект обращается с чем-либо ко второму субъекту (образуется причинно-следственная связь). Однако для правовой сферы данное определение достаточно широкое, поскольку возникают вопросы касательно субъектов, обращающихся с теми или иными вопросами, а также субъектов, к которым с данными вопросами обращаются; далее – процедуре, условиях, а также способов обращения. Однако определение, данное С.И. Ожеговым, является фундаментом, на который нужно опираться при формулировании и анализе содержания права на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

П. 1 ст. 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» дает обобщенное понятие обращения гражданина. Согласно данной статье и комментариям к ней, обращение гражданина – «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 или орган местного самоуправления»¹.

Данное определение обозначает конкретных субъектов: кому направляется обращение (в государственный орган, орган местного самоуправления, должностному лицу) и кто направляет обращение (гражданин). Уже здесь возникает пробел в законодательстве, поскольку гражданин в конституции – лицо, принадлежащее к постоянному населению данного государства (Российской Федерации в этом случае), пользующееся правами, обеспеченными конституцией, и исполняющее все установленные конституцией обязанности. Входят ли в понятие «гражданин» лица без гражданства или иностранные граждане? Или право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления Российской Федерации могут реализовывать исключительно граждане Российской

¹ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 19. - Ст. 2060.

Федерации? Далее обозначается форма обращения. Оно может быть письменным, устным, а также подаваться в форме электронного документа посредством Интернет-сети. И последнее – виды обращений. Законодательство выделяет 3 вида: предложение, заявление и жалоба. Каждому виду дано официально закрепленное в федеральном законе определение.

Предложением считается «рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества»¹.

Заявлением - «просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц»².

Жалобой – «просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц»³.

Ознакомившись с определением понятия «обращение граждан», можно выявить сущность данного феномена. Существует множество точек зрения на сущность права граждан на обращение в государственные органы власти и органы местного самоуправления. Наиболее распространенными мнениями являются:

1. Право на обращение служит средством обратной связи между гражданами и государством, в котором они проживают на постоянной основе

¹ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 19. - Ст. 2060.

² Там же.

³ Там же.

или пребывают. Данную точку зрения поддерживают такие российские учёные, как Н.И. Борисов, И.А. Третьяков и С.Ю. Тюрина. В своих трудах авторы пишут, что для государственных органов власти обращения граждан – это очень важный, реальный источник информации о жизнедеятельности народа, способ общения с народонаселением, способность узнать о растущих потребностях развивающегося общества¹. Обращение служит запускающим элементом огромного механизма реагирования и удовлетворения интересов граждан.

2. Сущностью права на обращение граждан является форма участия населения в управлении делами государства. Однако ключевой момент данной точки зрения заключается в массовом характере обращения (сюда относят коллективные обращения, заявления, ходатайства по какому-либо конкретному обстоятельству)². Эта точка зрения принадлежит так же И.А. Третьякову.

3. Довольно интересной представляется позиция А.А. Мишунина и А.П. Сунцова, отмечающих, что сущность кроется в форме реализации народовластия. Мнение в некоторых аспектах схоже с точкой зрения И.А. Третьякова, однако важный феномен заключается в понятии «народовластие» ибо гражданин в данном случае обращается с гражданской инициативой, которая может сопутствовать в принятии решений государственными органами или органами местного самоуправления.

С.В. Васильева разработала свою классификацию, сильно разнящуюся от вышеперечисленной. Она выделяет два аспекта сущности права на обращение. Один рассматривается в конституционно-правовом ключе, наполняя содержание политической сферой. Например, обращения, посвященные изменению или дополнению действующего законодательства, проведение политической реформы и т.д.

¹ Третьяков И. А. Место конституционного права на обращения в системе основных прав и свобод человека и гражданина // Юристъ-правоведъ. — 2010. — № 2. — С. 14-18.

² Там же. С. 15.

Второй аспект – реализация «государственной услуги»¹, как именует С.В. Васильева. Сюда относят обращения, посвященные требованиям граждан оказать им услугу в той или иной области права (административном праве, налоговом, земельном, гражданском и т.д.)².

Изучив труды указанных выше исследователей, автор диссертации резюмирует, что все точки зрения соприкасаются с основной концепцией: сущность права обращения граждан в государственные органы власти и органы местного самоуправления выступает особым средством защиты и восстановления нарушенных прав народонаселения посредством общения с государством через должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления.

Обращением в органы государственной власти и местного самоуправления считаются направленные в государственные органы, органы местного самоуправления или должностному лицу устные, письменные (посредством электронной связи, личной подачи или отправлением почтой) предложение, жалоба, заявление или ходатайство, поданные гражданами Российской Федерации, лицами без гражданства и иностранными гражданами, пребывающими на территории Российской Федерации единолично или коллективно.

1.3 Формы реализации права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления

Прежде чем говорить о формах реализации права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации, следует разобраться в еще одном основном понятии, используемом в юридической науке – реализации права.

Под реализацией права следует понимать претворение, воплощение в жизнь предписаний юридических норм путем правомерного поведения субъектов общественных отношений (в данном случае должностных лиц,

¹ Васильева С. В. Право граждан и организаций на обращение. Нормативная модель и практика реализации // Законодательство и экономика. — 2005. — № 5. — С. 35-42.

² Там же. С 36.

органов государственной власти, органом местного самоуправления и граждан). Поскольку, как отмечается в определении, реализация права связана с поведением субъекта, соответствующим правовым предписаниям, то обращение граждан в органы государственной власти и местного самоуправления можно рассматривать в качестве активных положительных действий субъекта (т.е. использования норм права).

Итак, граждане Российской Федерации используют право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления в двух формах:

1. Подача индивидуального вида обращения (свою проблему или вопрос излагает отдельное (индивидуальное) лицо);
2. Подача коллективного вида обращения (волеизъявление двух или более граждан, объединенных общей целью, проблемой, вопросом).

Стоит отметить, что право на обращение, в любой из форм, реализуют свободно и добровольно, но, не нарушая права и свободы других лиц. Кроме того, граждане имеют право:

- представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме;
- 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 содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;
- получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов (за исключением рассмотрения отдельных обращений), уведомление о переадресации письменного обращения;
- 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;

- обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения¹.

В предыдущем параграфе был упомянут вопрос о подаче жалоб иностранными гражданами и лицами без гражданства. Следует сделать уточнение: законодательство Российской Федерации не дает прямого запрета, однако Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59 «О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации» в ч.3 ст. 1 делает оговорку, напоминающую о договоренностях на международном уровне, поскольку на рассмотрение обращений иностранных граждан и лиц без гражданства могут влиять случаи, установленные международным договором Российской Федерации или Федеральными законами.

Реализовать право на обращение граждан можно в устной либо письменной форме.

Устные обращения – это обращения, изложенные (озвученные) лично гражданином уполномоченному лицу в ходе приема, звонка на «горячую линию», по телефону доверия и т.д. При этом ответ на данные обращения может быть дан также в устной форме, если нет необходимости проводить проверочные мероприятия или письменно, если по доводам и вопросам лица необходимо получить дополнительные сведения.

Письменные обращения – это изложенные в письменной форме предложения, заявления, жалобы граждан. При этом не имеет значения, написаны обращения от руки на бумажном носителе или напечатаны на компьютере или телефоне, а в дальнейшем распечатаны и подписаны или направлены в электронном виде в орган власти (электронные обращения являются разновидностью письменных). Ответ на подобные обращения всегда дается письменно, в том числе по средствам информационно – коммуникативных технологий.

¹ Право на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления. - URL: <https://nagorny.mos.ru/presscenter/news-regions/detail/8347727.html> (дата обращения: 15.07.2022).

Исходя из практики, на сегодняшний день предпочтение отдается письменным обращениям (в свете развития информационно – коммуникативных технологий все большую актуальность приобретают обращения, поданным посредством электронной связи), которые также проходят регистрацию в государственном органе или органе местного самоуправления. Устные обращения стали менее востребованы. Например, Генеральная прокуратура Российской Федерации не принимает устные обращения даже в случае личного присутствия заявителя. Отдел регистрации обращений граждан требует в свободной форме письменного обращения, иначе прокуратура рассматривать заявление не станет. Прием у дежурного прокурора состоится, однако ответ от Генеральной прокуратуры вне зависимости от сроков рассмотрения будет отсутствовать. Это связано с тем, что от граждан поступает большое количество обращений, и с нарастающим объемом заявлений государственные органы уже не способны справиться, что напрямую сказывается на эффективности рассмотрения. Другая причина кроется в злоупотреблении правом на обращение, которому посвящен отдельный параграф в диссертации. Соответственно, гражданину проще обратиться именно с устным обращением, а должностному лицу сразу дать ответ на поставленный вопрос, однако на практике все не так просто. Бесспорно, устное обращение бережет время заявителя и должностного лица, но отсутствие переписки ведет к отсутствию доказательственной базы в случае невыполнения должностным лицом своих обязанностей, что впоследствии может привести к невозможности подачи жалобы на бездействие в правоохранительные органы.

Прием обращений государственным органом власти и органом местного самоуправления вне зависимости от формы подачи предполагает определенную структуру, которой придерживаются должностные лица. Любое обращение в первую очередь должно быть зарегистрировано с присвоением индивидуального номера в срок не позднее трех дней. Именно с момента регистрации начинается исчисление срока, в течение которого

должны быть рассмотрены жалоба, заявление, предложение и ходатайство. Если обращение подано некомпетентному лицу или органу, то в случае личного приема с предъявлением письменного обращения, его направления по средствам Интернет – сети или иными способами, государственные органы принимают обращение гражданина и направляют его в соответствующие инстанции (компетентным должностным лицам), с обязательным уведомлением заявителя. В данном случае момент начала исчисления срока начинается со дня регистрации указанного обращения в уполномоченном его рассмотреть органе.

Известны случаи, когда обращение в государственные органы власти и местного самоуправления подается не с целью исполнения своего гражданского долга и защиты прав и законных интересов, а с прямым намерением принести вред своими действиями. Данное явление называют злоупотреблением правом, что тоже является реализацией права на обращение в ее пассивной форме.

Исходя из принципа разделения властей, обращения можно классифицировать на следующие виды:

1. Обращения в судебные органы власти (исковые заявления, апелляционные, кассационные и надзорные жалобы и т.д.);
2. Обращения в исполнительные органы власти (заявления о государственной регистрации юридического лица или индивидуального предпринимателя, заявление о выдаче загранпаспорта, заявление в ЗАГС о регистрации брака и т.д.);
3. Обращения в законодательные органы власти (предложения с правотворческой инициативой);
4. Обращения в органы, которые не относятся ни к одной из ветвей власти (обращение к Президенту РФ, обращение в прокуратуру, обращения в органы местного самоуправления и т.д.).

Таким образом, граждане бесплатно, добровольно и свободно способны реализовать свое право на обращение в государственные органы

власти и органы местного самоуправления с соблюдением обязательно требуемой законодательством формы обращения. Обращения, соответствующие требованиям, требуют обязательного государственного реагирования в течение срока, прямо указанного в нормативно-правовых актах.

2 ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Конституционно-правовое регулирование права граждан на обращение в государственные органы власти и органы местного самоуправления

В предыдущей главе рассматривались теоретические основы обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления Российской Федерации. Как ранее было обозначено, право граждан на обращение является конституционным правом. Оно закреплено и гарантировано Конституцией Российской Федерации, закрепляющей лишь общие положения, составляющие один из фундаментов демократического государства. Таким образом, стоит отметить, что механизм реализации волеизъявления граждан не исчерпывается рамками конституционного права на обращения. Примером могут послужить публичные мероприятия, забастовки, а также общественная экспертиза законопроектов и т.д.

Поскольку предмет исследования права на обращение граждан очерчен областью конституционного права, будет логичным начать именно с него.

Конституционное право граждан на обращение рассматривается как субъективное право (возможность отдельного субъекта поступать определенным образом с соблюдением меры дозволенного поведения в обществе). Оно обеспечивается юридическими обязанностями других лиц и отражает меру возможного поведения лица в обществе¹.

Рассматриваемый институт конституционного права, как и любой другой – это объективно обособившаяся внутри одной отрасли или нескольких отраслей права совокупность взаимосвязанных юридических норм, регулирующих небольшую группу видовых родственных отношений.

¹ Лукьянова Е.Г. Права человека и закон // Теория и практика российского конституционализма: сб. докладов науч.-практ. конф., посвященной 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина (26 июня 2012 г.). М.: Изд. центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013. - С. 174 - 178.

В данном случае – общественных отношений в сфере обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления.

В своих трудах С.С. Алексеев пишет: «Субъективное право является мерой возможного поведения, которое обеспечивается государством путем возложения соответствующих обязанностей на иные субъекты права»¹. С юридической стороны государственное гарантирование субъективных прав осуществляется через возложение на определенных лиц юридических обязанностей и предоставления конституционных гарантий, служащим правовым механизмом, благодаря которому возможно достижение целей правового регулирования, прописанных и заложенных в нормах конституции.

Исходя из данного определения, можно выделить 4 дозволенные меры², позволяющие отразить содержание субъективного права:

1. Определенное поведение самого субъекта;
2. Требование субъекта определенного поведения от других субъектов;
3. Возможность прибегнуть к мерам государственного принуждения;
4. Использование социальных благ.

Однако прежде чем перейти к детальному анализу непосредственного конституционного права гражданина на обращение в государственные органы власти и органы местного самоуправления и перечню его правомочий, необходимо отделить его от неконституционного субъективного права на обращение. Так, на основании указанных выше теоретических постулатов под правом граждан на обращение следует понимать обеспеченную государством универсальную возможность лица предъявлять требования (в отдельных случаях – просьбы) в целях удовлетворения своего интереса. В определение не включены адресат волеизъявления и содержание обращения, так как они являются основными критериями для разграничения

¹ Алексеев С.С. Собрание сочинений: в 10 т. Т. 3: Проблемы теории и права: курс лекций. / С.С. Алексеев. - М.: Статут, 2010. - С. 298.

² Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия: Теоретические проблемы субъективного права / Н.И. Матузов. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1972. - С. 115–124.

двух принципиально различных разновидностей права на обращение: конституционного и неконституционного.

Субъектом, реагирующим на обращения, может быть любой субъект права. Например, если это коммерческая организация, то на обращения отвечает гражданин (генеральный директор, бухгалтер, руководитель отдела и т.д.); если государственный (муниципальный) орган – их должностные лица.

Конституция Российской Федерации в качестве адресата обращений закрепляет только государственные органы, органы местного самоуправления и их должностных лиц, а иные законы, применительно к гражданско-правовым отношениям, закрепляют иных адресатов.

Деление права на обращения на конституционное и неконституционное связано с социальной ценностью общества (степень важности). Конституционные права закреплены в конституциях и универсальных международных договорах, пактах и т.д., считаясь основными. Эти права признаются обществом наиболее значимыми и базовыми. Неконституционные права закреплены не только в конституциях и международных нормах, но и напрямую не детерминированы ими. В отличие от конституционных они распространяются не на всех граждан, а на субъекты со специальным статусом: покупатель, арендатор, работник и т.д.

Закрепленное в ст. 33 Конституции Российской Федерации субъективное право, безусловно, является конституционным, а потому должно считаться основным. Как любое основное конституционное право, оно обладает следующими признаками. «Во-первых, право на обращение является основным, так как опосредует наиболее существенное (коренное) отношение между государством и человеком. Конституционно обусловленные обращения граждан являются неотъемлемым условием реализации большинства конституционных прав и свобод, поэтому надлежащая регламентация этого права претворяет в жизнь сущностные свойства государства как правового и демократического. То есть право на

обращение является основным не только по форме, но и по своему содержанию. Во-вторых, субъективное конституционное право на обращение является базой для других юридических прав и свобод граждан, вытекающих из него, но закрепляемых в отраслевом законодательстве. По сути, конституционное право на обращение создает возможности для реализации содержащихся в нем идей»¹.

Исходя из преамбулы Основного закона нашего государства, где сказано, что «народ, принимая Конституцию Российской Федерации, осознавал себя частью мирового сообщества, и в соответствии с ее положениями, закрепленными в ч. 4 ст. 15 общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры, признается частью правовой системы России, институт обращений составляют и международно-правовые акты»². Однако лишь в некоторых из них содержится право на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления. В большинстве своем они подразумевают это. По мнению В.Д. Зорькина, «рассматриваемое право соотносится со ст. 19 Всеобщей декларации прав и свобод человека 1948 г. и ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.»³.

Кроме того, право на обращение (право подать различные предложения и заявления), как институт прямой демократии, соотносится также со следующими положениями: ст. 21 Всеобщей Декларации прав человека 1948 г., ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., в которых говорится о праве граждан своей страны на участие в управлении делами государства.

¹ Лоншаков Ю.С. Теоретические основы права граждан на обращение: понятие, содержание, признаки, взаимосвязь с политическими правами // Бизнес и закон. Международный экономико-юридический журнал. - 2010. - № 2. - С. 141-144.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993)// Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 31. – Ст. 4398.

³ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. - М.: Инфра-М, 2011. –С. 341.

Конституционное право выделяет несколько подходов к перечню его правомочий от узких до широких. Если говорить об узких, то Б.В. Маслов подразделяет на:

- право на предложения;
- право на заявления;
- право на жалобу;
- право на иные виды обращений¹.

Если говорить о широких, то К.А. Черкесов, основываясь на исследованиях права на обращение в странах СНГ и Балтии, выявил более десяти правомочий (например, право на критический анализ деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, право давать рекомендации органам государственной власти и органам местного самоуправления, право на обращение с защитой к органам государственной власти и органам местного самоуправления)².

Со вторым подходом сложно согласиться, поскольку он раскрывает исключительно потенциальное содержание вместо субъективного права, а также не является полным перечнем правомочий заявителя.

В комментарии к Конституции Российской Федерации под редакцией В.Д. Зорькина выделяются три правомочия: «правомочие личного обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, правомочие направлять в названные органы индивидуальные и коллективные обращения; правомочия требования рассмотрения обращения в разумный срок компетентным лицом аппарата публичной власти и получения на него мотивированного и обоснованного, по существу поставленных в обращении вопросов, ответа, содержащего указание на конкретные обстоятельства, положенные в его основу»³. Не совсем корректным представляется данный

¹ Маслов Б.В. Институт обращений граждан в административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Б.В. Маслов. - М., 2008. - С. 9.

² Черкесов К.А. Конституционное право на обращение в органы публичной власти в государствах - членах СНГ и странах Балтии: сравнительно-правовое исследование: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Черкесов К.А. - Москва, 2010. - С. 9-10.

³ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. - М.: Инфра-М, 2011. - С. 235.

перечень правомочий, поскольку первые два из них отражают способы подачи обращений, а третий вид содержит три правомочия, куда входят: рассмотрение по существу, рассмотрение в срок и мотивированный ответ.

Конституционное право на обращение реализуется в правоотношениях двух типов: общерегулятивном – порождающем права и обязанности для государства и общества в целом, и непосредственном – порождающем права и обязанности между конкретным заявителем и адресатом.

В основу существования правоотношений общерегулятивного типа положено то, что Конституция РФ является базой нашего законодательства. Соответственно, все закрепленные в конституции права будут являться юридической основой для всех иных прав, которые детализируются, конкретизируются и раскрываются в отраслевом законодательстве, тем самым образуя универсальную гарантию получения и рассмотрения обращения гражданина. Содержание указанного правоотношения образует само право на обращение, возможность подать его. Обязанным субъектом такого правоотношения является государство, волю которого выражают публичные органы, в частности должностные лица, которым потенциально могут быть направлены обращения. Управомоченным обращаться субъектов могут выступать любые организации или граждане, находящиеся под юрисдикцией Российской Федерации.

Существование непосредственного (конкретного) конституционного правоотношения обусловлено таким свойством Основного закона как его прямое действие. Учитывая то, что нормы Конституции РФ содержат конкретные, но зачастую декларативные правила поведения, они неизбежно должны быть дополнены в отраслевом законодательстве. Однако конкретизация и детализация указанных норм в законах и подзаконных актах, (например, в части установления требований к форме обращения и обязанностей по его рассмотрению), не всегда превращает их в отраслевое законодательство. В данном случае можно говорить о таком термине, как «трансформация» субъективного конституционного права в отраслевом

законодательстве¹, которая выражается в восполнении отраслевым законодательством содержащегося в статье 33 Конституции РФ положения об обязательности принятия и рассмотрения обращения гражданина. Из этого исходил законодатель, установив в п. 1 ст. 1 Федерального закона от 02.05.2006 №59-ФЗ, что «настоящий Федеральный закон регулирует правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение»². Более того, можно говорить о наличии двух правоотношений – это непосредственное, если обращение подается и рассматривается только по правилам, установленным ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» и отраслевом, если рассмотрение обращения основывается на нормы, закреплённые в рамках иных федеральных законов, например, ГПК. Также отметим, что в рамках данного правоотношения мы уже говорим о конкретных субъектах (адресат и заявитель) и непосредственном праве заявителя сформировать требование и обязать адресата рассмотреть его.

Кроме того, конституционное право на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления обладает дуальной структурой. Во – первых, любое обращение содержит в себе материально – правовое требование, направленное на удовлетворение конкретного блага (интереса) заявителя. Во – вторых, процессуально – правовое требование, то есть требование к уполномоченному субъекту о рассмотрении и предоставлении ответа (вне зависимости от удовлетворения основного требования). При этом оба эти требования выступают в неразрывном единстве и раздельное их существование невозможно. Наиболее ярким примером такой структуры служит исковое заявление. «При обращении в суд истец предъявляет требование к ответчику, опираясь на

¹ Гукасян Р.Е. Реализация конституционного права на судебную защиту: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Р. Е. Гукасян. – М., 2006. – С. 51.

² Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 19. - Ст. 2060.

нормы материального права, а требование о защите своего права на основании процессуальных норм адресует суду»¹. Поэтому, анализируя право человека на судебную защиту, например, А.Н. Ведерников выделяет два его блока: «первый – право на обращение в суд как орган судебной власти, специально предназначенный для разрешения судебных обращений, второй – право на разрешение обращения по существу»².

Проведенный анализ позволяет утверждать, что право на обращение не используется гражданами само по себе, оно всегда взаимосвязано с другими правами (необязательно конституционными) или законными интересами, помогает их реализации. Так, например, направление предложения является реализацией гражданином конституционного права на участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации); направление жалобы может быть формой реализации права на государственную защиту прав и свобод (ч. 1 ст. 45 Конституции Российской Федерации); направление заявления, тем более, предполагает права и свободы, о реализации (предоставлении) которых просит заявитель.

Суммируя всё вышеизложенное, следует сказать, что применение ст. 33 Конституции ко всем видам обращений позволяет гарантировать приоритет прав и интересов личности, при её взаимодействии с государством, реализацию ст. 2, 17, 18, 19 Конституции Российской Федерации, а также обеспечение единства и демократизма подходов к реализации волеизъявлений в России. При этом применение указанной статьи ко всем видам обращений, в частности и нетрадиционным, не означает, что их правовое регулирование абсолютно идентично. Наоборот, в целях наиболее эффективной реализации прав, свобод и интересов граждан, различные виды обращений должны быть урегулированы различным образом (в том числе на конституционном уровне), исходя из их особенностей. При этом должна

¹ Клейман А.Ф. Основные вопросы учения об иске в советском гражданском процессуальном праве. М.: Изд-во Высшей школы МВД СССР, 1959. - С. 22.

² Ведерников А.Н. О понятии и сущности конституционного права личности на судебную защиту // Вестник Томского государственного университета. - 2011. - № 348. - С. 80–81.

быть учтена и реализована генеральная идея о праве гражданина обращаться и обязательности реагирования на каждое волеизъявление уполномоченными рассматривать и разрешать обращения субъектами права.

2.2 Статус субъектов права обращения в государственные органы власти и органы местного самоуправления

Согласно Конституции Российской Федерации, народ выражает волю непосредственно или опосредованно (через выборы, референдумы, обращения и т.д.), однако не каждый человек имеет право на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Юриспруденция рассматривает такое понятие, как «субъект права». Любой субъект права обладает определенным статусом, позволяющим ему действовать в своих интересах и (или) в интересах государства.

В соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» субъектами права на обращение являются:

- граждане России;
- иностранные граждане и лица без гражданства, законно находящиеся на территории Российской Федерации;
- государственные органы и органы местного самоуправления;
- должностные лица.

Указанные субъекты можно условно поделить на две группы: к первой группе мы отнесем субъекты, которые обращаются с какими-либо вопросами, проблемами и предложениями, ко второй группе мы отнесем субъекты, которые принимают и рассматривают обращения.

Граждане РФ – лица, обладающие гражданством Российской Федерации. Они свободно и добровольно реализуют свое право, обращаясь с различными проблемами, просьбами, предложениями в органы власти как устно, так и письменно (в электронном виде), как индивидуально, так и группами лиц.

Иностранные граждане и лица без гражданства, согласно статье 64 Конституции РФ «пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации»¹, следовательно, установленный названным выше законом порядок рассмотрения обращений граждан России распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом.

Государственные органы и органы местного самоуправления, а также должностные лица относятся ко второй группе субъектов права на обращение. Исходя из анализа Федерального закона № 59-ФЗ, они являются адресатами, то есть субъектами, которым направляют предложения, заявления или жалобы, и которые обязаны не только принять и зарегистрировать обращение лица, но и рассмотреть его, дать ответ в установленные законом сроки, а также, по возможности, разрешить указанные в обращении проблемы.

Важно отметить, что Основной закон не конкретизирует правовой статус лица, выступающего субъектом обращения в органы власти, однако в ст. 33 Конституции Российской Федерации наиболее общим образом сформулированы основные постулаты. Из конституционного принципа равенства следует, что осуществление права на обращение не зависит от возраста: несовершеннолетние также вправе обращаться в государственные органы, муниципальные образования, к должностным лицам с предложениями, заявлениями, жалобами.

Статья 5 упомянутого выше Федерального закона № 59 содержит гарантии безопасности гражданина, направившего обращение в орган власти. Запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 31. – Ст. 4398.

лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц. При рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни граждан, без их на то согласия. Не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Кроме гарантий указанный закон закрепляет и ряд прав граждан. Так граждане имеют право индивидуально или коллективно обратиться в государственные органы и органы местного самоуправления, выбрав наиболее для них удобный способ обращения. Это право, не только на прямую закрепляется ФЗ от 02.05.2006 г. №59, но и как было указано в предыдущем параграфе относится к конституционно - гарантированным. Должностные лица государственных органов и органов МСУ обязаны дать ответ, а граждане, соответственно, имеют право получить мотивированный ответ по существу поставленных в обращении вопросов в течение одного месяца (это наиболее стандартный срок, но он может быть увеличен или сокращен при наличии веских на то оснований) или уведомление о переадресации письменного обращения в орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов в течении семи дней.

При рассмотрении обращения органом или должностным лицом гражданин имеет право лично или через своего представителя:

1. запрашивать информацию о дате и номере регистрации обращения;
2. представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании;

3. 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;

4. обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения;

5. гражданин также имеет право направлять жалобу 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;

6. осуществлять иные права в соответствии с федеральным и областным законодательством.

Помимо прав, исходя из анализа закона, можно выделить и ряд обязанностей граждан. Так «гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество (последнее - при наличии), почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату»¹.

Далее остановимся на вопросе представительства. Полномочия представителя, выступающего с обращением от имени гражданина, удостоверяются подписью руководителя организации по месту жительства, работы или учебы, лечения, скрепленной печатью, а для лиц, находящихся в местах лишения свободы, - руководителями исправительных учреждений.

¹ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 19. - Ст. 2060.

Вместе с тем Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» наделяет правом на обращение граждан лишь непосредственно. Поэтому целесообразно дополнить ст. 2 Федерального закона от 2 мая 2006 г. положением, согласно которому граждане имеют право обращаться лично или через своих представителей, уполномоченных в установленном законом порядке, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам.

Федеральный закон № 59-ФЗ также предусматривает возможность обращения в органы власти конкретного лица, подающего заявление в защиту интересов организации либо выступающего представителем организации, при этом не лишая его статуса физического лица и в силу положений указанного закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не предусматривая какого-либо умаления его прав по сравнению с «обычным» заявителем-гражданином. Кроме того, ч. 1 ст. 2 данного закона дает право не только на индивидуальное, но и на коллективное обращение.

Таким образом, можно утверждать, что названный закон распространяет свое действие на процедуру рассмотрения обращений, поданных в защиту интересов организаций их представителями или другими лицами.

Отдельно стоит остановиться на вопросе ответственности. За нарушение должностным лицом государственного органа или органа местного самоуправления порядка и срока рассмотрения обращения гражданина устанавливается административная ответственность. Закреплена данная ответственность в статье 5.59 КоАП РФ¹. Возбуждаются дела об административной ответственности должностных лиц государственных органов по указанной статье исключительно прокурором (ч. 1 ст. 28.4 КоАП

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 1 (часть I). - Ст. 1.

РФ). Прокурор выносит по этому поводу мотивированное постановление (см. приложение А), которое составляется по результатам проведенной проверки. Рассмотрение дел данной категории осуществляется мировым судьей, который после всестороннего анализа предоставленных материалов выносит решение в виде постановления (см. приложение Б).

Возможность привлечения к ответственности должностного лица, за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, то есть за несоблюдение срока направления ответа, требования о полном и всестороннем рассмотрении жалобы, предложения или заявления, также является гарантией соблюдения права гражданина на обращение, своевременное и полное рассмотрение и разрешение предложения, заявления или жалобы.

Ответственность предусмотрена также и для граждан. Так своеобразными видами ответственности является оставление обращения без ответа, прекращение переписки по рассматриваемому вопросу.

Должностное лицо имеет право оставить обращение без ответа, если:

- оно содержит оскорбительные выражения с использованием ненормативной лексики в адрес отдельных лиц или учреждений, государства, органов государственной власти и местного самоуправления;
- в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ;
- текст письменного обращения не поддается прочтению¹.

Должностное лицо имеет право прекратить переписку, если:

- в письменном обращении содержится вопрос, на который ему неоднократно давались письменные ответы по существу, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства².

¹ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 19. - Ст. 2060.

² Там же.

В целом, стоит отметить, что обращение оставляется без ответа только при возникновении исключительных обстоятельств, препятствующих их разрешению по существу. В других случаях отказ в рассмотрении обращения, может послужить основанием для привлечения должностного лица к ответственности. Интересным является дело из судебной практики 2020 года между гражданином и заместителем Министра обороны Российской Федерации. Так гражданину было отказано в личном приеме из-за его нецелесообразности, которая заключалась в том, что, по мнению должностного лица, заявитель обратился с вопросом и доводами, которые ранее были разрешены в судебном порядке и на которые уже неоднократно письменно направлялись ответы. Хотя конкретных доводов, указывающих на то, в чем именно выражается несогласие или какие действия заявитель считает неправильными, его обращение не содержало (он обратился с просьбой провести личный прием по вопросу индексации пенсии и собирался изложить доводы в ходе личного приема). В связи с вышеуказанными положениями должностное лицо, не выяснив предварительной сути обращения, отказало гражданину в возможности изложить свои аргументы. Более того, должностное лицо поручило рассмотрение обращения гражданина, которое он хотел оставить в ходе личного приема, нижестоящему органу, действия которого заявитель оспаривал. В результате Верховный суд РФ встал на сторону гражданина и признал апелляционное определение коллегии судей о признании незаконным решения заместителя Министра законным, отказав в удовлетворении кассационную жалобу заместителя¹.

Таким образом, субъектами, обладающими правом на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, являются:

1. Граждане (физические лица), которые могут выступать как индивидуально, так и коллективно;

¹ Отказ чиновника в личном приеме по причине нецелесообразности является незаконным (Определение ВС РФ от 18.02.2020 № 13КА19-3). — URL: https://souz-u-t-s.ru/details/novosti_syda/Otkaz-chinovnika-v-lichnom-prieme-po-prichine-netcelesoobraznosti/ (дата обращения: 19.01.2023).

2. Организации (юридические лица: Конституционный Суд России признал за юридическими лицами и объединениями граждан право на обращения в государственные органы с 2012 года).

3 ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ НОРМАТИВНО – ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1 Проблемы эффективности реализации права граждан на обращение в государственные органы власти и органы местного самоуправления

Эффективное взаимодействие государственных органов и граждан в решении жизненно важных общественных вопросов является наиболее важным аспектом для здорового развития социального государства. На сегодняшний день достаточно большое количество граждан нашей страны стремится взаимодействовать с властью. Обращаясь в органы власти, они часто могут указать на проблему, возможно, указать пути её разрешения, и способствовать, таким образом, совершенствованию системы государственного управления, улучшению социальной действительности в целом¹.

Для подтверждения данной гипотезы автор диссертации провел опрос среди жителей Пензы и Пензенской области. Результаты таковы: 44% граждан, из числа опрошенных, обращались в органы государственной власти, а у 25,3% граждан обращались родственники и знакомые (см. рис. 1), схожую картину мы можем увидеть и при обращении граждан в органы местного самоуправления, так 42,7% - лично обратились в МСУ или направили обращение электронным способом или через отделения почты, а у 18,7% от 102 опрошенных лиц обращались знакомые/родственники (см. рис. 2).

¹ Дубенюк А.В. Проблемы реализации прав граждан на обращение в органы государственной власти // Новый юридический вестник. — 2021. — № 2 (26). — С. 6-9. — URL: <https://moluch.ru/th/9/archive/188/5962/> (дата обращения: 18.02.2023).

Приходилось ли Вам обращаться в органы государственной власти?

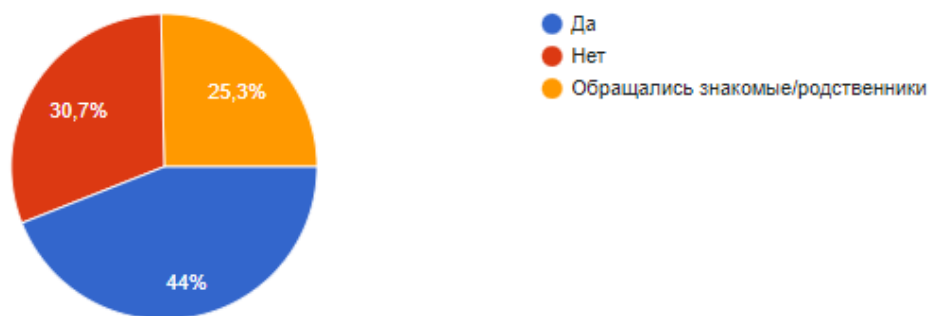


Рис. 1. Опрос на тему: «Приходилось ли Вам обращаться в органы государственной власти».

Приходилось ли Вам обращаться в органы местного самоуправления?

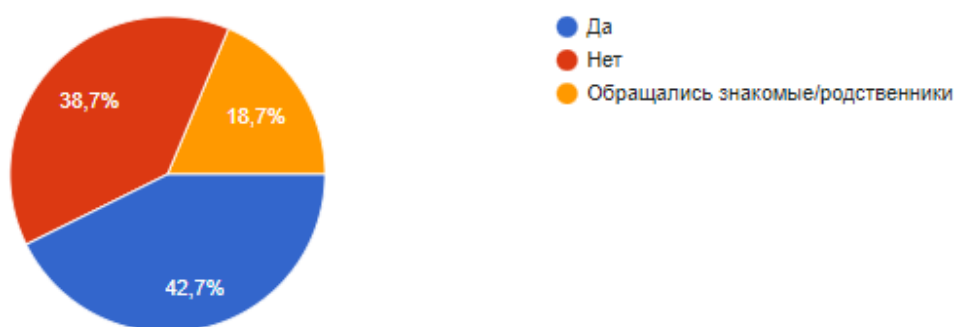


Рис. 2. Опрос на тему: «Приходилось ли Вам обращаться в органы местного самоуправления».

Также стоит обратить внимание и на статистику, предоставленную органами власти, которая указывает нам на то, что ежегодный объем поступающих обращений в органы власти очень велик (см. рис. 3, см. рис. 4). Только в один орган местного самоуправления – Администрацию Лунинского района Пензенской области в 2022 году поступило около 310 обращений от граждан, проживающих на территории данного муниципального образования (см. рис. 3). Эти данные служат доказательством того, что достаточно большое количество граждан хотят участвовать в жизни города, района, другого муниципального образования,

хотят улучшать, совершенствовать социальную действительность, зачастую ожидают от властей помощи.

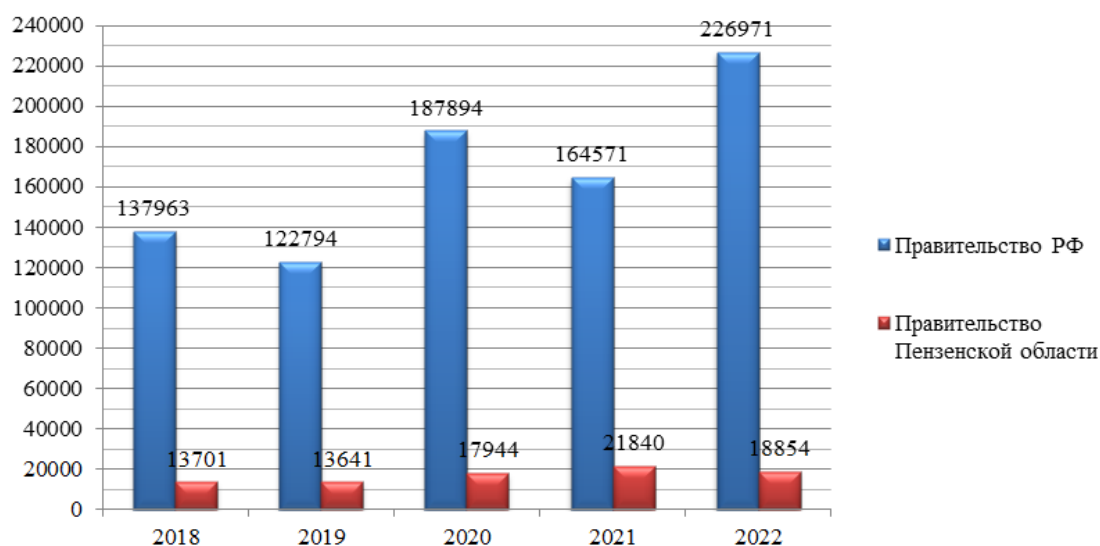


Рис. 3. Количество обращений граждан, поступивших в органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере Правительства РФ и Правительства Пензенской области, по годам, шт.).

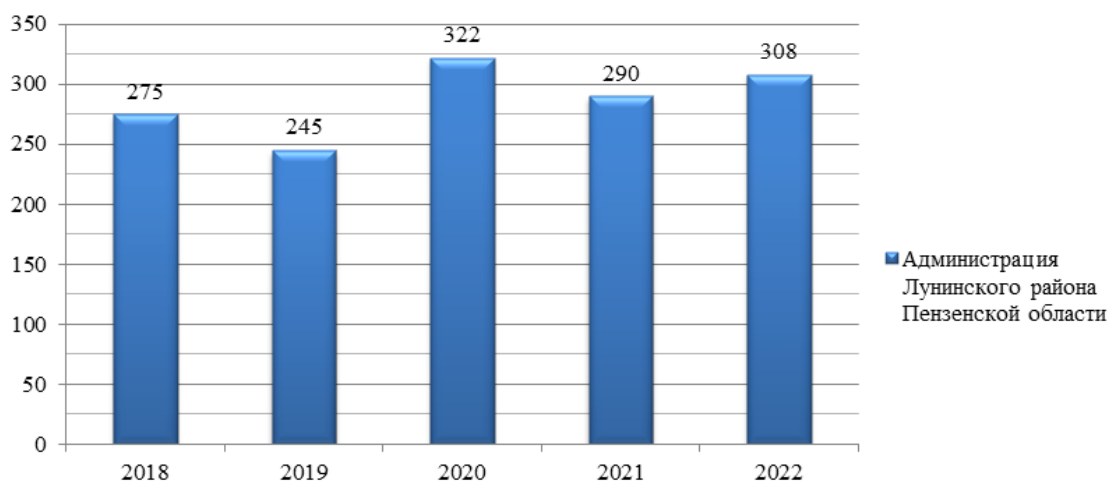


Рис. 4. Количество обращений граждан, поступивших в орган местного самоуправления (на примере Администрации Лунинского района Пензенской области, по годам, шт.)

При этом большое количество поступающих обращений является проблемой для органов власти, которые при взаимодействии с иными проблемными аспектами, негативно сказываются на качестве и полноте предоставляемых на жалобы ответов, а также принимаемых должностными

лицами мер. Связан такой большой объем обращений в первую очередь с технологическим прогрессом, с внедрением информационно – коммуникативных технологий в повседневную жизнь, а также с повторными обращениями по одному и тому же вопросу.

Электронное обращение увеличивает круг лиц, которые обращаются в государственные органы и органы местного самоуправления со своими просьбами, замечаниями, проблемами, а также идеями об улучшении процессов управления государством. Такого рода форма начала применяться в России с 24 декабря 2001 г., когда Президент Российской Федерации начал ежегодно отвечать в прямом эфире на вопросы граждан, которые задаются через различные средства связи: с помощью телефона или компьютера, посредством SMS и MMS сообщения, интернет-сайта, социальных сетей, а также посредством телемостов и иных платформ, предназначенных для видеоконференций. Созданный механизм позволяет гражданам взаимодействовать с государственными службами 24 часа в сутки, 7 дней в неделю, а также дает им возможность влиять на политические обсуждения и процессы в своем городе, регионе и стране¹.

Кроме того, такой механизм взаимодействия органов власти и граждан является быстрым, удобным, а также экономит материальные и временные ресурсы в работе органов государственной власти и органов местного самоуправления, отдельных должностных лиц, а также граждан.

Данные преимущества, безусловно, актуализируют электронный способ подачи обращений. Исходя из данных опроса, мы видим, что на сегодняшний день большинство лиц предпочитают направлять обращения через интернет (сайты, электронную почту и тому подобное) (57,3%), менее активно используя, например, почтовые отправления (2,9%) или даже обращение на личном приеме (40%) (см. рис. 5).

¹ Мокрый В. С. Местное самоуправление: пути становления и развития // Журнал российского права. – 2018. – №10. – С. 3-10.

Каким образом Вы бы хотели обратиться в органы государственной власти или местного самоуправления?

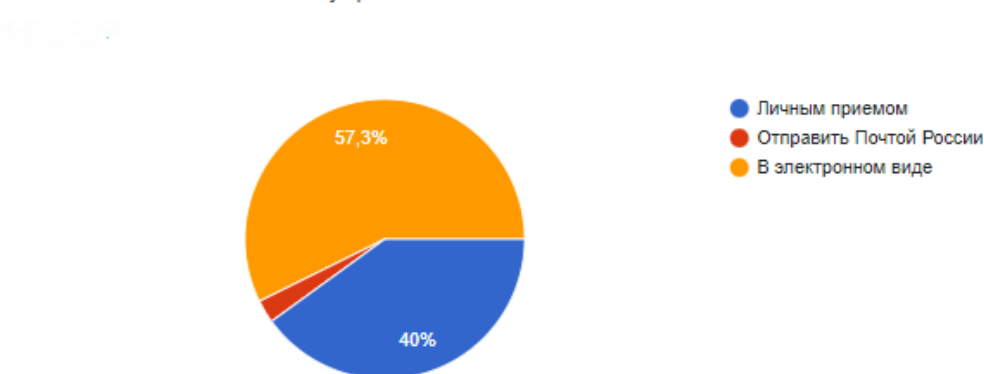


Рис. 5. Способ обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Помимо результатов опроса, актуализация электронного способа подачи обращений, подтверждается и данными представленными органами власти. Согласно этим показателям – число обращений, поданных именно электронным способом очень активно увеличивается. Так, например, в Правительство Пензенской области в 2022 году потупило 7001 обращение, поданное электронным способом, что на 2944 больше, чем за аналогичный период 2019 года (см. рис. 6). В свою очередь, анализируя статистику, представленную Правительством Российской Федерации, можно установить, что в 2022 году в указанный государственный орган поступило более 209 тысяч электронных обращений, когда за аналогичный период 2019 года в форме электронного документа поступило только 93,6 тысяч предложений, заявлений и жалоб (см. рис. 7).

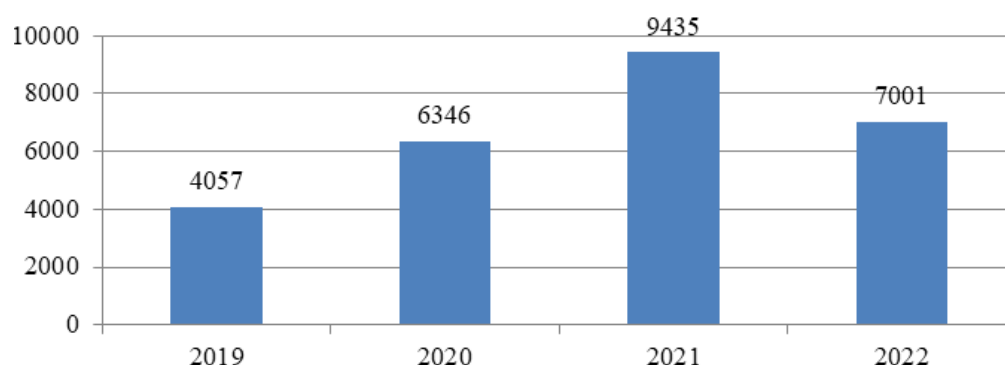


Рис. 6. Количество электронных обращений, поступивших в органы государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере Правительства Пензенской области, по годам, шт.)

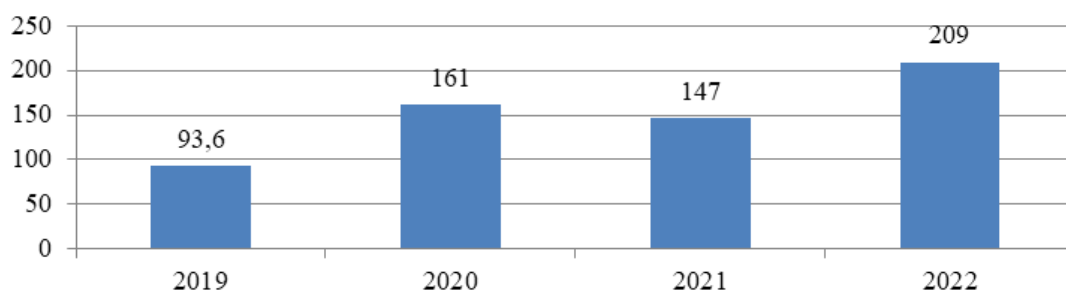


Рис. 7. Количество электронных обращений, поступивших в органы государственной власти Российской Федерации (на примере Правительства РФ, по годам, тыс.)

В целом, можно отметить, что механизм подачи обращений электронным способом довольно успешно функционирует, как мы увидели - набирает популярность среди жителей нашей страны, постоянно совершенствуется и развивается, но, несмотря на, казалось бы, его эффективность и ряд других положительных сторон, электронный способ подачи обращений сталкивается с проблемами.

Наиболее важной, на взгляд автора диссертации, остаётся проблема появления технических неполадок, которые могут возникнуть в электронном пространстве: ошибки ввода данных, сбои, задержка полученных электронных документов, различного вида ошибки системы и т.д. Для устранения данных проблем, безусловно, требуется предпринимать необходимые меры для предотвращения технических неполадок, к примеру, проводить профилактические работы и следить за состоянием систем, а также при обнаружении технических сбоев в системе немедленно принимать необходимые меры по их устранению¹.

Следующая проблема, по мнению автора диссертации, которую можно установить исходя из полученных знаний в ходе прохождения практики в прокуратуре – это нехватка специалистов для того, чтобы принять и рассмотреть полученные обращения граждан по существу и ответить на них.

¹ Шувалова В. А. К вопросу об электронном способе подачи обращений в органы государственной власти и местного самоуправления // Современные тенденции развития отечественного и зарубежного законодательства: сборник статей по материалам III региональной научно-практической конференции, Пенза, 26 апреля 2023 года. – Пенза: Пензенский государственный университет, 2023. – С. 297-301.

Проблема кадровых (трудовых) ресурсов являются очень значимой для большого круга государственных органов и органов местного самоуправления, в нее входит:

- нехватка компетентных работников;
- нехватка профессиональных и грамотных работников;
- отсутствие оперативного решения вопроса по существу.

Для решения вышеперечисленных проблем автор исследовательской работы предлагает следующие варианты:

- увеличить количество штатных единиц в отделах, которые занимаются обработкой входящих обращений;
- проводить обучение государственных служащих на местах или повысить квалификацию кадров по работе с предложениями, заявлениями и жалобами граждан с целью повышения их компетентности;
- проводить аттестацию, с целью получения сведений об уровне знаний должностными лицами нормативно – правовых актов, регламентирующих работу с обращениями граждан;
- отменить «жесткую бюрократию» (снизить бюрократический подход) с целью обработки полных аргументированных ответов на обращения и ответов по существу, поскольку из-за бюрократизма в большинстве случаев обратившийся с обращением получает в ответ «отписку» вместо конструктивного решения проблемы. Обратимся к статистическим данным, только 9,9% из опрошенных считают, что органы власти им действительно помогли, и «скорее помогли, чем нет» только 1/3 от числа опрошенных лиц. При этом не помогли основной массе лиц (35,2%). В целом отрицательные ответы дали более половины опрошенных («нет» 35,2%; «скорее нет, чем да» 22%) (см. рис. 8). Подобный подход государства подрывает доверие граждан.

Если Вы обращались в органы государственной власти или местного самоуправления, получали ли желаемый результат?

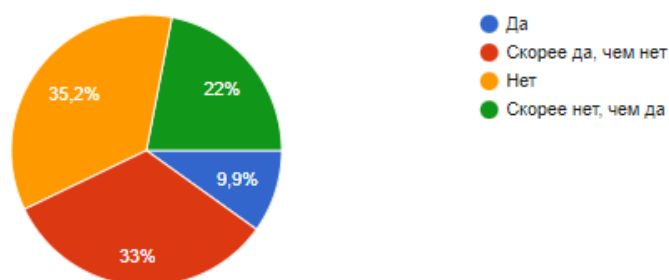


Рис. 8. Качество и удовлетворенность обратившихся с обращением граждан

Необходимо понимать, что эффективность работы с обращениями граждан зависит от существующей системы обеспечения неукоснительного соблюдения, установленного Федеральным законом от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» порядка и сроков рассмотрения обращений граждан, от повышения качества этой работы и определения мер по предотвращению повторных обращений. Однако одна из актуальных проблем сегодня — повторные обращения, «то есть обращения поступившие от одного и того же лица, по одному и тому же вопросу (не считаются повторными письма одного и того же автора по разным вопросам)»¹. Их появление говорит о том, что гражданин не удовлетворён полученным ответом на свое обращение или не получил ответ в установленный законом срок².

Стоит отметить, что с проблемой повторных обращений сталкиваются все органы, всех уровней власти. Согласно статистическим данным, представленным Администрацией Лунинского района Пензенской области объем повторных обращений в данном муниципальном образовании ежегодно увеличивается. Так, если в 2019 году повторных обращений в

¹ Порядок рассмотрения письменных и устных обращений граждан. — URL: <http://sfo.gov.ru/priemnaya/poryadok/> (дата обращения: 12.03.2023).

² Дубенюк А.В. Проблемы реализации прав граждан на обращение в органы государственной власти // Новый юридический вестник. — 2021. — № 2 (26). — С. 6-9. — URL: <https://moluch.ru/th/9/archive/188/5962/> (дата обращения: 12.03.2023).

администрации района было 19, то в 2022 их число увеличилось до 36 (см. рис. 9). В свою очередь, данная проблема для государственных органов в городах еще более актуальна и распространена чем для сельских учреждений. Так в администрацию города Кузнецка Пензенской области в 2022 году поступило 91 повторное обращение, когда всего несколько лет назад эти показатели были ниже более чем в два раза (в 2019 году в администрацию города Кузнецка Пензенской области поступило 38 повторных обращений от граждан) (см. рис. 10).

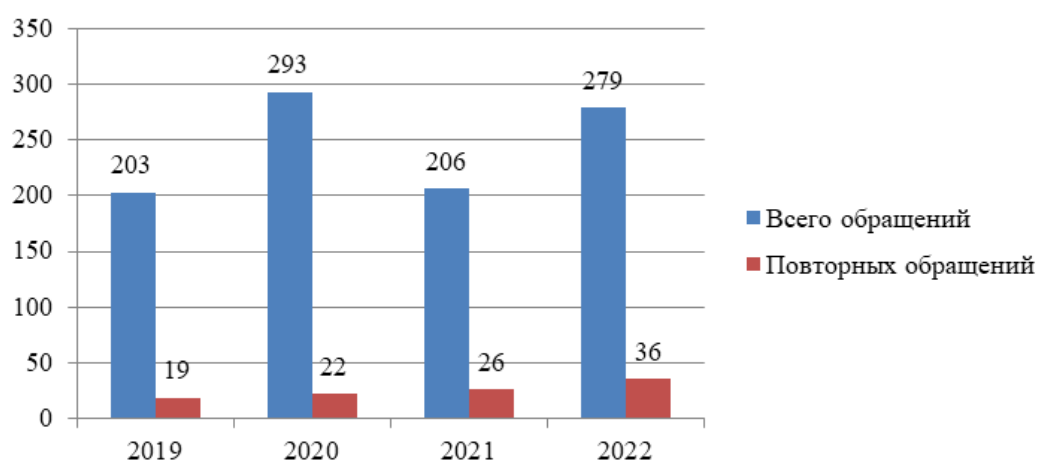


Рис. 9. Количество повторных обращений, поступивших в органы местного самоуправления (на примере Администрации Лунинского района Пензенской области, по годам, шт.)

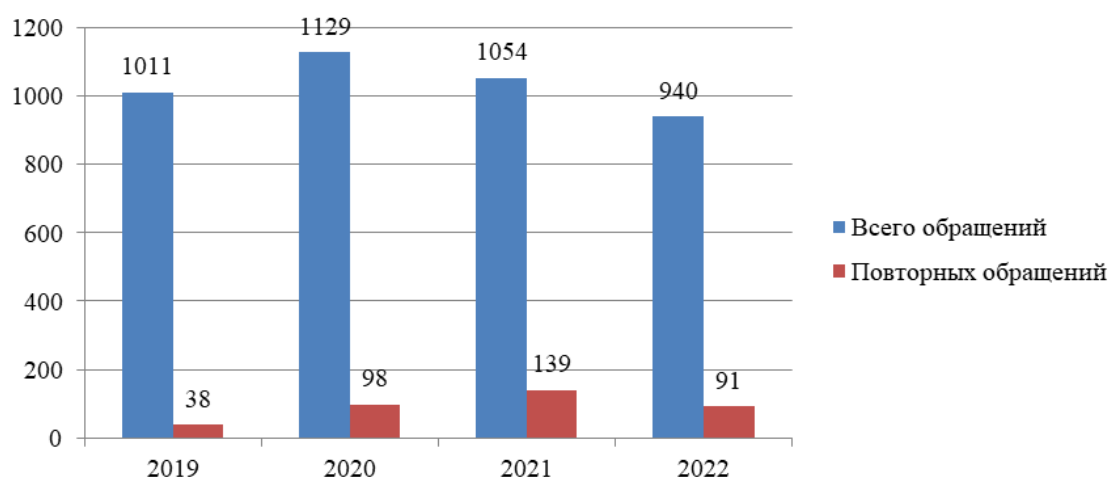


Рис. 10. Количество повторных обращений, поступивших в органы местного самоуправления (на примере Администрации города Кузнецк Пензенской области, по годам, шт.)

Еще одной основной проблемой является то, что законом недостаточно внимания уделено вопросу качества работы с обращениями граждан. На сегодняшний день в законе не дается толкование термина «ответа по существу». Последствием такого упущения является то, что гражданин вместо необходимой информации или реального решения его проблемы получает лишь отсылки к законам, нормы которого и так могут быть ему известны, и которые никак не способствуют решению существующей проблемы. Результатом таких ответов, служит то, что достаточно большое количество граждан начинают считать обращение в органы власти неэффективным (37,4%), что мы и видим из приведенных данных (см. рис. 11).

Как Вы считаете, эффективно ли обращение в органы государственной власти или органы местного самоуправления?

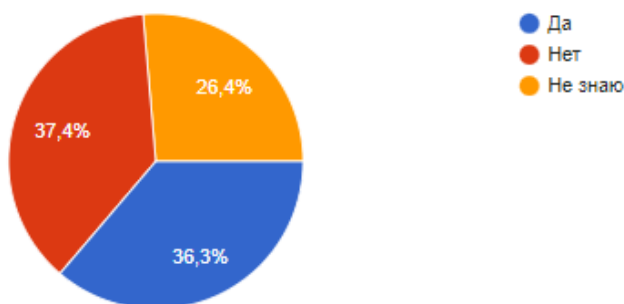


Рис. 11. Опрос на тему: «Эффективно ли обращение в государственные органы и органы местного самоуправления»

Для решения указанной проблемы необходимо закрепить на законодательном уровне содержание термина «ответ по существу», формирование которого, по мнению автора диссертации, возможно исходя из уже имеющихся теоретических основ, выработанных на основании существующего опыта деятельности государственных органов по рассмотрению обращений. Так, исходя из анализа «Методических рекомендаций по вопросам особенностей порядка и сроков рассмотрения обращений в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 N 59-ФЗ "О

порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"»¹, а также «Инструкции Генеральной Прокуратуры Российской Федерации»², можно установить, что включает в себя термин «ответа по существу». Итак, «ответ по существу» - это ответ, в котором: а) рассмотрены все поставленные в обращении вопросы; б) приняты в соответствии с действующим законодательством необходимые меры; в) даны исчерпывающие ответы заявителям. Кроме того, все ответы, в том числе и ответы об отказе в рассмотрении обращения, должны быть мотивированы (в них должны содержаться обоснования принятия соответствующего решения), а также в них должен быть указан порядок их обжалования.

Кроме того, существует реальная проблема с принятием обращений по электронной почте. Согласно ст. 4 Закона о порядке рассмотрения обращений граждан: «обращение гражданина (далее — обращение) — это направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина...» В п. 3 ст. 7 закона предусматривается: «обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, подлежит рассмотрению в порядке, установленном настоящим Федеральным законом». В соответствии с указанной статьей, ответ должен направляться гражданину также посредством электронной почты на указанный в обращении электронный адрес. Несмотря на то, что способ электронного общения является более удобным и оперативным, на практике граждане часто сетуют на то, что «по электронной почте многие не отвечают, считают ее чем-то

¹ Методические рекомендации по вопросам особенностей порядка и сроков рассмотрения обращений в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». - URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/403506032/> (дата обращения 04.04.2023).

² Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 30.01.2013 г. № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации»// Законность. – 2013. - № 4.

несерьезным»¹. Для устранения данной проблемы органам власти необходимо сконцентрировать силы на развитии информационно-телекоммуникационной инфраструктуры для взаимодействия с гражданами.

Для решения рассматриваемой проблемы и оптимизации работы с обращениями граждан в современных условиях предлагается автоматизация и информатизация системы документооборота для своевременного приема, регистрации, рассмотрения обращения, а также перенаправления обращения в компетентный орган.

Стоит упомянуть недавно сложившуюся практику о нарушении порядка рассмотрения обращений служащими. Так, например, 21 сентября 2023 года по инициативе прокурора Прокуратуры Петровского района была проведена проверка исполнения законодательства о порядке рассмотрения обращения граждан в администрации Петровского городского округа, и установлено, что одним из руководителей администрации нарушен пункт о направлении заявителю ответа на обращение по почтовому адресу, указанному в обращении. В связи с данным обстоятельством, упомянутое лицо привлечен к административной ответственности по статье Кодекса об административном правонарушении Российской Федерации, а именно ст. 5.59 Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, влекущее за собой штраф в размере 5 000 рублей. Вместе с тем, прокуратура взяла под контроль фактическое исполнение административного наказания с вынесением акта о прокурорском реагировании, не забыв вынести в адрес главы администрации представление об устранении нарушений законодательства². Таким образом, остается открытым вопрос, с чем может быть связано подобное халатное отношение со стороны администрации:

¹ Решетникова Д. С. Проблемы эффективности реализации права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления // Бизнес-образование в экономике знаний. — 2018. — № 2. - С. 65-68.

² По инициативе прокурора муниципальный служащий привлечен к административной ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан. - URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_26/mass-media/news?item=90368282 (дата обращения: 07.10.2023).

нехваткой трудового ресурса, халатность должностных лиц или отсутствие решения по вопросу заявителя?

Таким образом, институт права обращения граждан до сих пор имеет «шероховатости» для цельного и эффективного действия. Улучшить механизм указанного права реально, однако для этого требуются в том числе высокоразвитые технологии с бесперебойной работой для отправления обращений и получения ответа в электронном виде. Исходя из настоящей действительности, многие возможности переходят в государственное приложение «Госуслуги», откуда можно, в том числе отправить обращение, но, учитывая нестабильную работу данного приложения, проблема технологической развитости государства на 2023 год пока еще остается актуальной.

3.2 Совершенствование законодательства в целях устранения злоупотребления правом граждан на обращение в государственные органы власти и органы местного самоуправления

Проблема злоупотребления правом является актуальной темой для научных статей, юридических дискуссий и исследовательских работ. Это не случайно. С каждым годом растет количество обращений в суд с проблемой злоупотребления правом.

Законодательного определения термина «злоупотребление правом» не закреплено. Гражданский кодекс Российской Федерации в статье 10 лишь перечисляет основные действия, которые составляют признаки злоупотребления:

1. осуществление прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу;
2. действия в обход закона с противоправной целью;
3. иное заведомо недобросовестное осуществление субъективных прав.

Несмотря на перечисленные действия, список деяний, которые также могут попасть под злоупотребление остается открытым.

Прокурор Торжокской межрайонной прокуратуры И.В. Виноградова в своих рассуждениях задает следующий вопрос: «В каких случаях и при наличии каких признаков можно говорить о злоупотреблении правом на обращение в государственные органы или к должностным лицам?». К сожалению развернутого ответа, на данный вопрос И.В. Виноградова не дает. Она лишь указывает на отдельные обстоятельства, при наличии которых можно говорить о злоупотреблении правом на обращение, следствием чего является отказ в их рассмотрении. Так в ее трактовке говорить о злоупотреблении правом на обращение можно лишь: «Если будет установлено, что обращение в указанные органы не имело под собой никаких оснований и продиктовано не намерением исполнить свой гражданский долг или защитить права и охраняемые интересы, а исключительно намерением причинить вред другому лицу»¹.

В свою очередь, из рассуждений старшего помощника прокурора Северского района Краснодарского края Ереджибоковой В.Н., можно установить, что говорить о злоупотреблении правом на обращение можно, если в жалобе, предложении или заявлении будут использованы «нецензурные либо оскорбительные выражения, угроза жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи»². Аналогичную точку зрения поддерживает и старший помощник прокурора города Севастополь по рассмотрению обращений и приему граждан Орлова И.А.³.

Таким образом, можно сделать небольшой вывод, что злоупотребление правом – одна из форм осуществления субъективного права, которое

¹ Прокурор разъясняет // Злоупотребление правом при обращении в государственные органы. - URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_69/activity/legal-education/explain?item=57210640 (дата обращения: 23.05.2023).

² Прокурор разъясняет // Последствия злоупотребления правом на обращение. - URL: <http://проксев.рф/razyasnenie-zakonodatelstva/posledstviya-zloupotrebleniya-pravom-na-obrashchenie/> (дата обращения: 27.05.2023).

³ Прокурор разъясняет // Последствия злоупотребления правом на обращение. - URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_92/activity/legal-education/explain?item=78599928#:~:text=Под%20злоупотреблением%20правом%20на%20обращение,и%20выражение%20мнения%2C%20что%20недопустимо (дата обращения 27.05.2023).

противоречит цели, ради которой оно представляется субъектам, т.е. вступает в противоречие с его социальным назначением¹.

Проанализировав Федеральный закон № 59, автор диссертации предлагает классифицировать злоупотребление правом на виды:

1. по качеству обращений:
 - обращения, содержащие нецензурную лексику, оскорбления, угрозы должностному лицу;
 - обращения с заведомо ложными сведениями;
 - обращения, умышленно написанные нечитаемым текстом;
 - обращения, в которых содержится вопрос, на который не раз давались письменные ответы.
2. по количеству обращений:
 - продолжительное нахождение гражданина на личном приеме (например, были случаи в Генеральной прокуратуре Российской Федерации, когда во время личного приема гражданин не желал освободить кабинет прокурора, находясь там более часа, из-за чего остальные заявители не могли дожидаться своего посещения);
 - избыточный объем обращения;
 - необоснованно большое количество раз обращений по одному и тому же вопросу.

Такие проблемы возникают по причине низкого уровня регламентации обязанностей, поскольку, чем шире предоставленное субъекту право, тем многообразнее могут быть злоупотребления. Для анализа с целью разрешения перечисленных проблемных вопросов целесообразно рассмотреть законодательство других государств, например, Республики Беларусь, где статья 8 Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц» гласит: «Заявители обязаны: соблюдать требования настоящего Закона; вежливо относиться к работникам организаций, индивидуальным

¹ Грибанов В. П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав// В.П. Грибанов. - М.: Рос. право, 1992. – С. 204.

предпринимателям и их работникам, не допускать употребления нецензурных либо оскорбительных слов или выражений; своевременно информировать организации, индивидуальных предпринимателей об изменении своего места жительства (места пребывания) или места нахождения в период рассмотрения обращения; исполнять иные обязанности, предусмотренные настоящим Законом и иными законодательными актами»¹. Однако одним обязывающим характером невозможно ограничиться, требуется юридическая ответственность для полноценного действия данного механизма.

Федеральный закон № 59-ФЗ закрепляет два вида юридической ответственности субъекта, злоупотребляющего правом на обращение:

- оставление обращения без ответа, поставив заявителя в известность о недопустимости злоупотребления правом;
- прекращение переписки по рассматриваемому вопросу.

Оба вида ответственности предполагают ограничение конституционного права гражданина.

Действующее законодательство, предоставив гражданам широкие права на обращение, практически не ограничило их. Сложившаяся ситуация требует разрешения посредством дальнейшего совершенствования законодательства.

Существует также противоположная позиция, в которой говорится, что в положениях закона содержатся нормы не улучшающие, а наоборот ухудшающие положение граждан². В частности, речь идет об увеличении срока рассмотрения обращений с 15-ти дней до 30-ти, однако в защиту такого решения можно привести аргумент о наличии большого объема поступающих жалоб и заявлений. Исключение составил 2023 год, который

¹ Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. - URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=h11100300> (дата обращения: 19.06.2023).

² Соловьев С. Г., Попов Е. И. О совершенствовании законодательства об обращениях граждан // Российский юридический журнал. - 2010. - № 2. - С. 139–144.

отличился за последние три года наименьшим количеством обращений в I квартале.

Касаясь вопроса сроков, также стоит упомянуть, что письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения¹.

Согласно Информационно-статистическому обзору обращений граждан, рассмотренных в Федеральной службе государственной статистики в I квартале 2023 года общее число обращений граждан в Росстат составило 3 402, что на 25,8% меньше поступивших обращений в I квартале 2022 года (4 585) (см. рис. 12). Аналогичную ситуацию мы можем видеть, например, и в показателях, предоставленных Правительством Пензенской области. В I квартале 2023 года общее число обращений граждан составило 2813, что на 1289 меньше, чем за аналогичный период 2022 года (см. рис. 13).

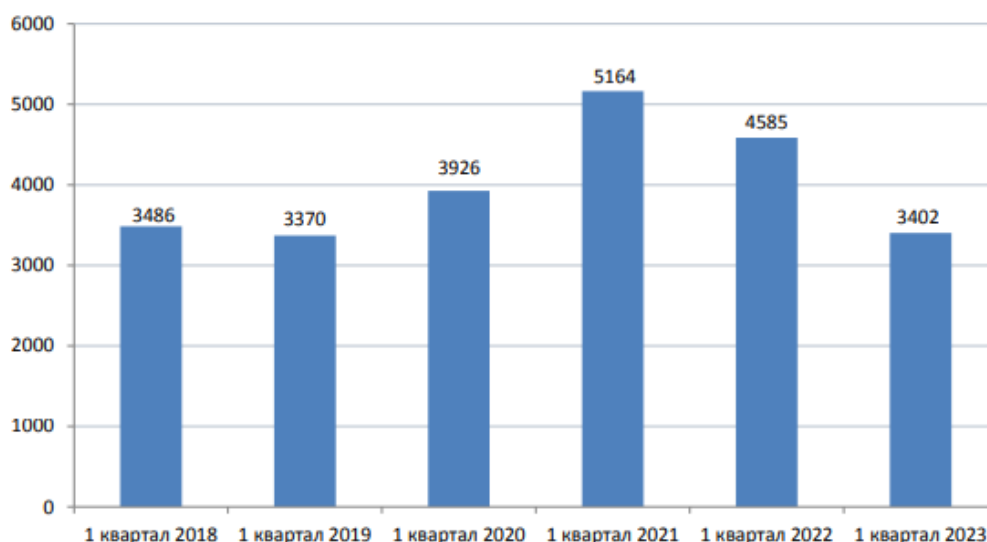


Рис. 12. Количество обращений граждан, поступивших в Росстат за I квартал с 2018 по 2023 гг.

¹ Право на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления. - URL: <https://nagorny.mos.ru/presscenter/news-regions/detail/8347727.html> (дата обращения: 23.06.2023).

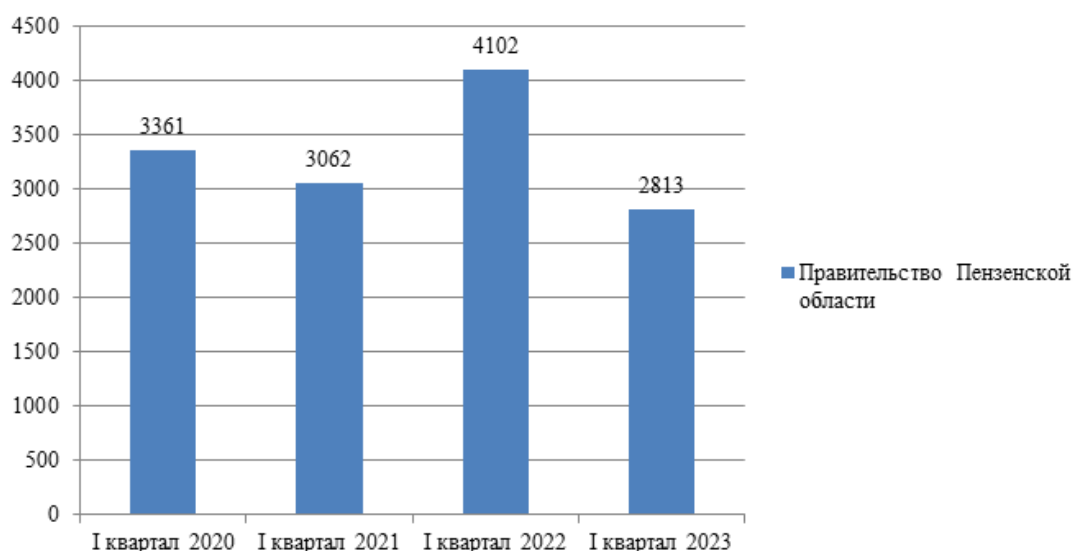


Рис. 13. Количество обращений граждан, поступивших в Правительство Пензенской области за I квартал с 2020 по 2023 гг.

Значительное количество обращений граждан в органы государственной власти в сочетании с несовершенным законодательством позволяет должностным лицам давать расплывчатые ответы или не давать их вовсе, написав формальную «отписку» об отказе в принятии обращения.

Интересным является то, что употребление пословиц как средство подчеркивания иронии в заявлениях расценивается как злоупотребление правом, поскольку идет вразрез с официально-деловым стилем повествования и считается грубостью, что недопустимо при обращении к должностному лицу¹. Даже использование слова «неграмотный» было расценено как основание для оставления обращения без рассмотрения. Ради справедливости надо отметить, что арбитражный суд к решению данного вопроса подошел объективно, указав, что «неграмотный» является употребляемым в литературном языке и не может являться основанием для оставления обращения без рассмотрения на основании ч. 3 ст. 11 Закона № 59-ФЗ².

¹ Апелляционное определение Московского городского суда от 04.08.2014 г. № 33-30712/14. - URL: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/0b7e770e-f1c3-4019-8964-8ce50e75adad> (дата обращения: 07.07.2023).

² Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 24.06.2013 г. № 06АП-2627/13 по делу № А80-409/2012. - URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/JVjKwdYNyOoR/> (дата обращения: 07.07.2023).

Основываясь на изложенном, современная правовая наука должна вырабатывать пути минимизации злоупотребления правом на обращение, активно внедряя информационные технологии.

Для решения части насущных проблем автор диссертации считает возможным предложить следующие варианты:

1. исходя из уровня технологического развития в том или ином муниципальном образовании, для уменьшения срока личного приема гражданина (борьбы с необоснованно длительным пребыванием на личном приеме), следует постепенно переводить данную форму (определенную часть от выделенного объёма времени, которое должностные лица посвящают личному приему граждан) в формат онлайн-конференций с ограниченным временем эфира, выработав наиболее оптимальные временные рамки;

2. с целью устранения фактов ложной информации о личности подающего обращение электронным способом использовать государственные системы, в которой прописаны персональные данные гражданина, например: государственная система «Госуслуги» с возможностью предоставления доказательственных материалов. В таком случае обращения будут направляться с электронной подписью заявителя, что является подтверждением личности;

3. актуализировать практику подачи обращений через систему «Госуслуги» и установить ограничение на количество символов. Это поможет в уменьшении объема обращений.

Но для того, чтобы перечисленные способы работали, назревает необходимость расширения, в том числе правового механизма ответственности за злоупотребление правом на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления¹.

2 декабря 2022 года депутаты от фракции ЛДПР и их однопартиец, сенатор И.Н. Абрамов, внесли на рассмотрение Государственной Думы

¹ Мещерягина В. А. Злоупотребление правом на обращение: современное состояние и перспективы правового противодействия // Юридическая наука и практика. – 2019. – Т. 15. - № 2. – С. 111-116.

законопроект о праве граждан обращаться в государственные органы и к должностным лицам через их официальные страницы в социальных сетях, например, «Одноклассники» и «ВКонтакте»¹. Однако автор диссертации считает данное решение неприемлемым, поскольку возникает вопрос касательно подтверждения личности. Наиболее логичным видится, если обращение в государственные органы возможно было подавать через государственные платформы с квалифицированной электронной подписью.

В 2022 году Государственная Дума Российской Федерации в первом чтении приняла законопроект, в рамках которого рассматривался вопрос предоставления гражданам возможности подавать свои обращения через систему «Госуслуги». Данные поправки в Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в случае их принятия должны были вступить в силу с 1 марта 2023 года. «Тогда проводился первый эксперимент по использованию портала госуслуг для направления гражданами обращений в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам, а также для направления такими органами и организациями ответов на указанные обращения. В эксперименте принимают участие 21 федеральный орган исполнительной власти, органы и организации из 84 субъектов Российской Федерации. Рассматриваемый же законопроект закрепляет возможности направления гражданами и организациями обращений в форме электронного документа через портал госуслуг в госорганы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, осуществляющим публично значимые функции государственным и муниципальным учреждениям, иным организациям и их должностным лицам. При этом не исключается возможность направления обращения в письменной форме (в бумажном виде), или в форме

¹ В государственные органы предложили обращаться через социальные сети. - URL: <https://pravo.ru/news/244247/> (дата обращения: 04.08.2023).

электронного документа по электронной почте, или через информационные системы органов и организаций в Интернете. Однако направление обращений через портал госуслуг позволит ускорить процесс взаимодействия граждан и органов власти, ведь ответственный за рассмотрение обращения орган будет определен из заранее сформированного списка. На конец мая 2023 года законопроект не был введен в действие»¹. В феврале 2023 года рассмотрение законопроекта перенесено Советом Государственной Думы Российской Федерации на 30 мая 2023 года. 29 мая 2023 года рассмотрение данного законопроекта было также перенесено на более поздний срок, согласно протоколу № 104 заседания Совета Государственной Думы от 29 мая 2023 г.².

На сегодняшний день указанный законопроект подписан Президентом РФ (подписание состоялось 04 августа 2023 года), а также опубликован на официальном интернет портале (www.pravo.gov.ru) 04 августа 2023 года.

Таким образом, в действительности российское право в сфере обращения граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления имеет пробелы, которые следует восполнить согласно тенденциям развития цифрового общества и государства. Законодательство требует ряд изменений и дополнений, чтобы идти наравне с интересами социума, а также способностью их удовлетворить.

¹ Направить обращение в органы власти можно будет на портале госуслуг. - URL: <https://www.garant.ru/news/1585250/> (дата обращения: 04.08.2023).

² Система обеспечения законодательной деятельности. - URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/184897-8> (дата обращения: 06.08.2023).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение стоит отметить, что важнейшее место в системе основных прав и свобод человека и гражданина принадлежит праву на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления, закрепленному в статье 33 Конституции Российской Федерации. Это объясняется тем, что указанное право выполняет несколько важнейших функций. «Во-первых, обращения являются одной из форм участия граждан в управлении делами государства; во-вторых, это один из способов восстановления нарушенного права; в-третьих, это один из источников информации для органов государства и местного самоуправления (способ доведения до власти интересов и потребностей народа); в-четвертых, обращение можно рассматривать как один из способов устранения нарушений законности и предотвращения правонарушений»¹.

Обращения граждан – важное средство проявления общественно-политической активности, заинтересованности жителей в общественных делах муниципального образования. Исследование показало, что данный институт способен обеспечивать реальные гарантии прав и свобод человека.

В рамках исследования было определено три этапа развития института право на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления: подготовительный этап; этап первоначального закрепления в законодательных актах; этап конституционного закрепления.

Граждане Российской Федерации используют право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления в двух формах:

1. Подача индивидуального вида обращения;
2. Подача коллективного вида обращения.

Были выявлены способы подачи обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления:

1. Устные;

¹ Головацкая М. В. К вопросу о порядке рассмотрения обращений граждан // Юрист. - 2007. - № 5. - С. 11 - 13.

2. Письменные (в том числе в электронном виде).

Не менее важным выводом является то, что Конституция Российской Федерации в качестве адресата обращений закрепляет только государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица, а иные законы, применительно к гражданско-правовым отношениям, закрепляют иных адресатов.

В ходе исследования были обозначены субъекты, которые обладают правом на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Среди них выделены:

1. Граждане (физические лица);
2. Организации.

Однако, несмотря на всю важность права граждан на обращение, в процессе его реализации возникает немало спорных моментов. Этому была посвящена третья глава диссертации, в которой был проведен анализ и сбор статистических данных. Были выдвинуты предложения для улучшения работы механизма обращения в современном мире.

Для решения ряда проблем и оптимизации работы с обращениями граждан в современных условиях предлагается автоматизация и информатизация системы документооборота для своевременного приема, регистрации, рассмотрения обращения, а также перенаправления обращения в компетентный орган. В качестве приложения, которое способно справиться с нелегкой задачей, рассматривается интернет-портал «Госуслуги». Большинство населения предпочитает подавать обращения в электронном виде, однако встает проблема ложных сведений о заявителе. Этот вопрос также решаем благодаря современным технологиям, которые требуют наиболее тщательной разработки. В 2022 году был выдвинут законопроект по изменению подачи обращений в электронном виде через портал «Госуслуг», однако в феврале 2023 года рассмотрение законопроекта было перенесено. На сегодняшний день указанный законопроект подписан Президента РФ (подписание состоялось 04 августа 2023 года).

Всё изложенное выше позволило также сделать следующие выводы: обращение может затрагивать как личные вопросы, так и общественные интересы. Обращение в соответствующие органы помогает разрешению многих ситуаций, связанных с нарушением прав граждан, социальными конфликтами, предупреждает массовые акции протеста. Право на обращение (право петиций) обеспечивает двустороннюю связь государства с человеком.

Органы и должностные лица, в компетенцию которых входит рассмотрение вопросов, поставленных в обращения, обязаны рассмотреть их в установленные сроки, объективно оценить, принять мотивированное решение и ответить автору обращения по существу. В случае отказа в принятии или рассмотрении предложения гражданин имеет право обжаловать такие действия в вышестоящую инстанцию.

Вместе с тем, все поступающие обращения в органы государственной и муниципальной власти олицетворяют собой инструмент влияния на действия и решения властей, ценность которого будет неизменно возрастать по мере повышения уровня правосознания населения, совершенствования функционирования демократических институтов в России. В данном качестве они предполагают собой необходимые условия для успешного решения задач по повышению эффективности деятельности как системы государственного и муниципального управления, так отдельного органа в целом.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 31. – Ст. 4398;
2. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.10.1994 № 51-ФЗ (ред. от 01.10.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 32. - Ст. 3301;
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 19.10.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 1 (часть I). - Ст. 1;
4. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 02.11.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003 - № 40 - Ст. 3822;
5. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 19. - Ст. 2060;
6. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 30.01.2013 г. № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации // Законность. – 2013. - № 4;
7. Закон Пензенской области от 28.12.2012 г. № 2327-ЗПО (с изменениями и дополнениями) «О порядке рассмотрения обращений в Пензенской области» // Пензенские губернские ведомости. - 2012. - № 123;
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 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» // Собрание законодательства Российской Федерации. –

2012. - № 31. – Ст. 4470;

9. Конституция СССР 1977 года // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1977. - № 41. - Ст. 617. (утратил силу);

10. Указ Президиума ВС СССР от 12.04.1968 года №2534 - VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»// Ведомости Верховного Совета СССР. – 1968. –№17. – Ст. 143 (утратил силу).

Учебная и научная литература

11. Алексеев С.С. Собрание сочинений: в 10 т. Т. 3: Проблемы теории и права: курс лекций./ С.С. Алексеев. - М.: Статут, 2010. - С. 298;

12. Гимазова Ю. В. Государственное и муниципальное управление / Ю.В. Гимазова. – М.: Юрайт, 2019. – С. 464;

13. Грибанов В. П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав/ В.П. Грибанов. - М.: Рос. право, 1992. – С. 204;

14. Гукасян Р.Е. Реализация конституционного права на судебную защиту: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Р. Е. Гукасян . – М., 2006. - С. 51;

15. Емельянов Н. А. Местное самоуправление / Н.А. Емельянов. – М.: Элит, 2019. – С. 396;

16. Иванченко А.В. Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия / А.В. Иванченко. – М.: Новое издание, 2005.- С. 56;

17. Инновационные подходы к преподаванию дисциплины «Обращения граждан в Российской Федерации»: учебное пособие / авт.-сост.: Е.В. Надыгина; ФГБОУ ВПО «Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» национальный исследовательский университет. – Н. Новгород: Изд-во ФГБОУ ВПО «Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» национальный исследовательский университет, 2012 – С. 51;

18. Клейман А.Ф. Основные вопросы учения об иске в советском гражданском процессуальном праве/ А.Ф. Клейман. - М.: Изд-во Высшей школы МВД СССР, 1959. - С. 22;
19. Мальков В.В. В учреждение поступила жалоба /В.В. Мальков. - М.: Моск. рабочий, 1972. - С.19;
20. Манифест Екатерины II от 14.06.1763 г. «О порядке рассмотрения жалоб и просьб на высочайшее имя» / Полное собрание Законов Российской империи: Собрание Первое. Т. XVI. - Санкт-Петербург: тип. 2 Отд-ния Собств. е. и. в. канцелярии, 1830 - 1851. - С. 303-304;
21. Манифест «Образование Государственного совета» от 01.01.1810 года/ Российское законодательство X-XX веков. В девяти томах: Т. 6 Законодательство первой половины XIX века. / Отв. ред. О.И. Чистякова. - М: Юридическая литература, 1988. - С. 72-74;
22. Маслов Б.В. Институт обращений граждан в административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Б.В. Маслов. - М., 2008. - С. 9;
23. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия: Теоретические проблемы субъективного права / Н.И. Матузов. - Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1972. - С. 115–124;
24. Михайлов Ф. Т. Диалектика / Новая философская энциклопедия: в 4 т. / пред. науч.-ред. совета В. С. Стёпин. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Мысль, 2010. — С. 2816;
25. Нарутто С.В. Обращение граждан в органы публичной власти: учебник/ С.В. Нарутто. – Москва: Норма: ИНФРА – М, 2021. – С. 10-11;
26. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов. - М.: АСТ, 2015. – С. 736;
27. Порядок рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: справочно – практическое пособие/ А.Н. Балашов, Е.А. Демкин, Л.В. Зубова, Е.И. Маторина, А.С. Кусков: ФГБОУ ВО «Саратовская

государственная юридическая академия». – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2019. – С. 11-12;

28. Право граждан на обращение и получение информации от государственных и муниципальных органов власти: научно-популярное издание / авт.-сост.: А. Н. Балашов, Л. В. Зубова, Е. И. Маторина; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2018 – С. 56;

29. Преображенский А.А. Законодательство Петра I / Отв. ред. А.А. Преображенский, Т.Е. Новицкая. М.: Юридическая литература, 1997. - С. 86-88;

30. Судебник 1497 г. Российское законодательство X-XX веков. В девяти томах/ Под общ. ред. О.И. Чистякова / Т. 2 Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства / Отв. ред. А. Д. Горский. - М: Юридическая литература, 1984. - С. 54-55;

31. Судебник 1550 года. Памятники русского права. Выпуск четвертый. Памятники права периода укрепления Русского централизованного государства XV–XVII/ Под. ред. Л.В. Черепнина. - М.: Гос. изд-во юридической лит., 1956. – С. 233-261;

32. Черкесов К.А. Конституционное право на обращение в органы публичной власти в государствах - членах СНГ и странах Балтии: сравнительно-правовое исследование : автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Черкесов К.А. - Москва, 2010. – С. 9-10.

Публикации в научных журналах, сборниках и СМИ

33. Бородин Е.В., Козаренок И.А., Кудрина А. В., Шепелев В.А. Реализация прав граждан на обращение / Е. В. Бородина, И. А. Козаренко, М. В. Кудрина, В. А. Шепелев // Астраханский медицинский журнал. - 2009. - № 1. - С. 98– 103;

34. Варгина В. М. Право граждан на обращение в государственные органы и органы муниципальных образований / В. М. Варгина // NovaUm.Ru. – 2018. – № 15. – С. 293-297;
35. Васильева С. В. Право граждан и организаций на обращение. Нормативная модель и практика реализации / С. В. Васильева // Законодательство и экономика. — 2005. — № 5. – С. 35-42;
36. Ведерников А.Н. О понятии и сущности конституционного права личности на судебную защиту/ А.Н. Ведерников // Вестник Томского государственного университета. - 2011. - № 348. - С. 80–81;
37. Галяева А. Ю. Право граждан на обращение: понятие и содержание / А. Ю. Галяева // Вопросы устойчивого развития общества. – 2021. – № 11. – С. 485-493;
38. Головацкая М. В. К вопросу о порядке рассмотрения обращений граждан / М. В. Головацкая // Юрист. - 2007. - № 5. - С. 11- 13;
39. Гудкова В. Е. Реализация права граждан на обращения в органы государственной власти и местного самоуправления / В. Е. Гудкова // Юридические и экономические факторы устойчивого развития: сборник статей Международной научно-практической конференции, Петрозаводск, 20 июня 2022 года. – Петрозаводск: Международный центр научного партнерства «Новая Наука» (ИП Ивановская И.И.), 2022. – С. 69-72;
40. Зайков Д. Е. Недопустимые обращения граждан: проблемы квалификации и правоприменительной практики / Д. Е. Зайков // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 8(105). – С. 68-74;
41. Карасев А. Т. Подача гражданином обращения как стадия конституционно-правовой процедуры реализации субъективного права на обращение / А. Т. Карасев, А. В. Савоськин // Российское право: образование, практика, наука. – 2019. – № 4(112). – С. 20-28;
42. Кладкина Д. А. Право граждан на обращение: развитие правового регулирования / Д. А. Кладкина // Форум молодых ученых. – 2019. – № 4(32). – С. 475-479;

43. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. - М.: Инфра-М, 2011. – С. 1008;
44. Лоншаков Ю.С. Теоретические основы права граждан на обращение: понятие, содержание, признаки, взаимосвязь с политическими правами / Ю.С. Лоншаков // Бизнес и закон. Международный экономико-юридический журнал. - 2010. - № 2. - С. 141-144;
45. Лукьянова Е.Г. Права человека и закон / Е.Г. Лукьянова // Теория и практика российского конституционализма: сб. докладов науч.-практ. конф., посвященной 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина (26 июня 2012 г.). М.: Изд. центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013. - С. 174-178;
46. Луценко В. А. Право граждан на обращение в Российской Федерации: понятие, содержание права граждан на обращение, классификация обращений/ В. А. Луценко // Инновации. Наука. Образование. 2020. - №22. – С. 1106-1112;
47. Мещерягина В. А. Злоупотребление правом на обращение: современное состояние и перспективы правового противодействия / В. А. Мещерягина, А. С. Морозова, М. Н. Вилачева // Юридическая наука и практика. – 2019. – Т. 15. - № 2. – С. 111-116;
48. Мокрый В. С. Местное самоуправление: пути становления и развития / В.С. Мокрый // Журнал российского права. – 2018. – №10. – С. 3-10;
49. Подъячев К. В. Институт обращений граждан в органы власти в России/ К. В. Подъячев // Политические исследования. - 2007. - №5. - С. 68-80;
50. Попов И.Е. Институт права граждан на обращения в органы власти: проблемы понятия и принципиальные особенности/ И.Е. Попов// Вестник Южно-Уральского государственного университет. - 2009. - № 17. - С. 90-94;
51. Решетникова Д. С. Проблемы эффективности реализации права

граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления / Д. С. Решетникова // Бизнес-образование в экономике знаний. — 2018. — № 2. - С. 65-68;

52. Савоськин А. В. Место конституционного права на обращение в системе прав и свобод человека / А. В. Савоськин // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2014. – Т. 14. - № 4. – С. 144-159;

53. Соловьев С.Г., Попов Е.И. О совершенствовании законодательства об обращениях граждан / С. Г. Соловьев, Е. И. Попов // Российский юридический журнал. - 2010. - № 2. - С. 139–144;

54. Третьяков И. А. Место конституционного права на обращения в системе основных прав и свобод человека и гражданина / И. А. Третьяков // Юрист-правовед. — 2010. — № 2. — С. 14-18;

55. Усманов А. К. Право на обращение как конституционное право человека и гражданина / А. К. Усманов // Право и государство: история и современность, перспективы развития: Сборник материалов I Всероссийской научно-практической конференции, Стерлитамак, 28 сентября 2017 года / Ответственный редактор Е.С. Косых. – Стерлитамак: Башкирский государственный университет, 2017. – С. 109 - 111;

56. Хаманева Н.Ю. Конституционное право граждан на подачу обращений/ Н.Ю. Хаманева //Государство и право. - 1996. - № 11 – С. 10-18;

57. Хаманева Н.Ю. Право граждан на подачу обращений / Н.Ю. Хаманева // Гражданин и право. - 2000. - № 1 – С. 33-38;

58. Шайхуллин М. С. Право на обращения в системе конституционно- правовых гарантий реализации прав, свобод и законных интересов граждан / М. С. Шайхуллин // Матрица научного познания. – 2021. – № 2-1. – С. 176-178;

59. Шувалова В. А. Реализация конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления / В.

А. Шувалова // Современные вопросы государства, права, юридического образования: Сборник научных трудов по материалам XVII Международной научно-практической конференции, Тамбов, 22 декабря 2021 года / Редколлегия: А.В. Лапаева, Н.С. Ельцов, О.В. Моисеева. – Тамбов: Издательский дом "Державинский", 2022. – С. 119-123;

60. Шувалова В. А. К вопросу реализации права на обращение граждан в органы государственной власти и местного самоуправления / В. А. Шувалова // Актуальные проблемы современного конституционализма: Сборник научных статей по материалам VII Всероссийской научно-практической конференции студентов, магистрантов и молодых ученых, Пенза, 28 апреля 2022 года / Под редакцией В.А. Даниловой, А.Л. Гусевой. – Пенза: Пензенский государственный университет, 2022. – С. 212-216;

61. Шувалова В. А. К вопросу об электронном способе подачи обращений в органы государственной власти и местного самоуправления / В. А. Шувалова // Современные тенденции развития отечественного и зарубежного законодательства: сборник статей по материалам III региональной научно-практической конференции, Пенза, 26 апреля 2023 года. – Пенза: Пензенский государственный университет, 2023. – С. 297-301.

Источники на электронных носителях

62. Апелляционное определение Московского городского суда от 04.08.2014 г. № 33-30712/14. - URL: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/0b7e770e-f1c3-4019-8964-8ce50e75adad> (дата обращения: 07.07.2023);

63. В государственные органы предложили обращаться через социальные сети. -URL: <https://pravo.ru/news/244247/> (дата обращения: 04.08.2023);

64. Дубенюк А. В. Проблемы реализации прав граждан на обращение в органы государственной власти / А. В. Дубенюк. — Текст: непосредственный // Новый юридический вестник. — 2021. — № 2 (26). — С.

6-9. — URL: <https://moluch.ru/th/9/archive/188/5962/> (дата обращения: 18.02.2023);

65. Методические рекомендации по вопросам особенностей порядка и сроков рассмотрения обращений в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». - URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/403506032/> (дата обращения 04.04.2023);

66. Направить обращение в органы власти можно будет на портале госуслуг. - URL: <https://www.garant.ru/news/1585250/> (дата обращения: 04.08.2023);

67. Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. - URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=h11100300> (дата обращения: 19.06.2023);

68. Обращения граждан в органы власти как форма влияния на принятие политических решений. - URL.: <http://www.civisbook.ru/files/File/Podyachev.pdf> (дата обращения: 01.05.2023);

69. Отказ чиновника в личном приеме по причине нецелесообразности является незаконным (Определение ВС РФ от 18.02.2020 № 13КА19-3). — URL: https://souz-u-t-s.ru/details/novosti_syda/Otkaz-chinovnika-v-lichnom-prieme-po-prichine-netcelesoobraznosti/ (дата обращения: 19.01.2023);

70. По инициативе прокурора муниципальный служащий привлечен к административной ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан. - URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_26/mass-media/news?item=90368282 (дата обращения: 07.10.2023);

71. Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 24.06.2013 г. № 06АП-2627/13 по делу № А80-409/2012. - URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/JVjKwdYNyOoR/> (дата обращения: 07.07.2023);

72. Порядок рассмотрения письменных и устных обращений граждан. — URL: <http://sfo.gov.ru/priemnaya/poryadok/> (дата обращения: 12.03.2023);

73. Право на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления. - URL: <https://nagorny.mos.ru/presscenter/news-regions/detail/8347727.html> (дата обращения: 15.07.2022);

74. Прокурор разъясняет // Злоупотребление правом при обращении в государственные органы. - URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_69/activity/legal-education/explain?item=57210640 (дата обращения: 23.05.2023);

75. Прокурор разъясняет // Последствия злоупотребления правом на обращение . - URL: <http://проксев.пф/razyasnenie-zakonodatelstva/posledstviya-zloupotrebleniya-pravom-na-obrashchenie/> (дата обращения: 27.05.2023);

76. Прокурор разъясняет // Последствия злоупотребления правом на обращение . - URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_92/activity/legal-education/explain?item=78599928#:~:text=Под%20злоупотреблением%20правом%20на%20обращение,и%20выражение%20мнения%2C%20что%20недопустимо (дата обращения 27.05.2023);

77. Система обеспечения законодательной деятельности. - URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/184897-8> (дата обращения: 06.08.2023);

78. Соборное уложение по изданию М.Н. Тихомирова, П.П. Епифанова. -URL: <http://hist.msu.ru/ER/Eteht/1649.htm> (дата обращения: 10.02.2022).

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ А

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

о возбуждении дела об административном правонарушении

21.05.2021

г. Верещагино

Заместитель прокурора Верещагинского района советник юстиции Чудинов В.С., рассмотрев материал о нарушении законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан,

УСТАНОВИЛ:

Прокуратурой Верещагинского района проведена проверка исполнения законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан в администрации Верещагинского городского округа Пермского края (далее – администрация Верещагинского городского округа), расположенной по адресу: Пермский край, г. Верещагино, ул. Ленина, д. 26, в ходе которой установлены следующие нарушения.

Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон о порядке рассмотрения обращений граждан) регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Согласно ч. 4 ст. 1 Закона о порядке рассмотрения обращений граждан, установленный настоящим Федеральным законом 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.

В соответствии с ч. 1 ст. 9, ст. 10, ч. 1 ст. 12 Закона о порядке рассмотрения обращений граждан, обращение, поступившее должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. Должностное лицо:

обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости - с участием гражданина, направившего обращение;

запрашивает, в том числе в электронной форме, необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;

дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в статье 11 настоящего Федерального закона.

Письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения, за исключением случая, указанного в части 1.1 настоящей статьи.

Распоряжением главы городского округа – главы администрации Верещагинского городского округа Пермского края от 09.01.2020 № 254-01-12-95-к Имполитова Татьяна Георгиевна с 09 января 2020 назначена на высшую должность муниципальной службы исполняющего обязанности руководителя аппарата администрации городского округа.

Постановлением администрации Верещагинского городского округа от 13.05.2020 № 254-01-01-683 утвержден порядок рассмотрения обращений граждан в администрации Верещагинского городского округа Пермского края. В соответствии с п. 4 Постановления контроль и ответственность по рассмотрению обращений граждан в администрации Верещагинского городского округа возложена на и.о. руководителя аппарата администрации городского округа Имполитову Т.Г.

Установлено, что 12.02.2021 на официальный сайт администрации Верещагинского городского округа (<http://veradmgo.ru>) поступило письменное обращение Кредитор Елены (Лаюкс Елены Александровны) № 31403, с электронной почты elkredy@mail.ru по вопросу предоставления документов, связанных с деятельностью управляющей компании ООО «Домоуправление».

По результатам рассмотрения обращения, 10.03.2021 в адрес Лаюкс Е.А. направлен письменный ответ № 254-01-49-181, из которого следует, что данное обращение для разрешения и подготовки ответа было перенаправлено в ООО «Домоуправление» в соответствии со ст. 8 Закона о порядке рассмотрения обращений граждан. Однако указанное решение принято с нарушением установленного действующим законодательством порядка рассмотрения обращений граждан.

Так, частью 3 статьи 8 Закона о порядке рассмотрения обращений граждан установлено, что письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения, за исключением случая, указанного в части 4 статьи 11 настоящего Федерального закона.

Установлено, что ООО «Домоуправление» является коммерческой организацией, осуществляющей управление многоквартирными домами, учредителем ООО «Домоуправление» является физическое лицо, на указанное общество не возлагались обязанности по исполнению государственных или муниципальных публично-значимых функций в рамках компетенции публично-правового образования.

Таким образом, ООО «Домоуправление» не является органом, на который возлагаются обязанности по рассмотрению обращений граждан в соответствии с Законом о порядке рассмотрения обращений граждан.

В итоге решение администрации Верещагинского городского округа от 10.03.2021 № 254-01-49-181 о направлении обращения в ООО «Домоуправление» принято с нарушением ст. 8 Закона о порядке рассмотрения обращений граждан. Обращение подлежало разрешению в соответствии со ст.ст. 9, 10, 12 Закона о порядке рассмотрения обращений граждан.

В соответствии с ч. 4 ст. 10 Закона о порядке рассмотрения обращений граждан ответ на обращение направляется в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному в обращении, однако ответ заявителю направлен по почтовому адресу, который фактически не был указан в заявлении.

Таким образом, в действиях и.о. руководителя аппарата администрации Верещагинского городского округа Пермского края Имполитовой Т.Г. содержится состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях – нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностными лицами органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных статьями 5.39, 5.63 КоАП РФ.

Статьей 15 Закона о порядке рассмотрения обращений граждан предусмотрено, что лица, виновные в нарушении настоящего Федерального закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 28.1, ч. 1 ст. 25.11, ст. 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, ст.ст. 25, 27 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»,

ПОСТАНОВИЛ:

Возбудить дело об административном правонарушении по ст. 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в отношении должностного лица – и.о. руководителя аппарата администрации Верещагинского городского округа Пермского края Имполитовой Татьяны Георгиевны, 27.02.1985 г.р., уроженки г. Верещагино, Пермской области, зарегистрированной по месту жительства по адресу: Пермский край, г. Верещагино, ул. Парковая, д. 12, кв. 94.

Дело об административном правонарушении направить для рассмотрения по существу мировому судье судебного участка № 2 Верещагинского судебного района Пермского края.

Заместитель прокурора района
советник юстиции

В.С. Чудинов

Разъясняются права и обязанности лица, привлекаемого к административной ответственности, предусмотренные ст.25.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях, а именно:

1. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии с настоящим Кодексом.

2. Дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. В отсутствие указанного лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела, либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения, разъяснены.

Также разъяснено право не свидетельствовать против самого себя и своих близких родственников, предусмотренное ст. 51 Конституции РФ.

Права разъяснены и понятны:

21 мая 2021г.

Т.Г. Имполитова

Копия настоящего постановления получена:

21 мая 2021г.

Т.Г. Имполитова

Потерпевшему по делу – Лаюкс Елене Александровне разъясняются права и обязанности, предусмотренные статьёй 25.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: потерпевший вправе знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью представителя, обжаловать постановление по данному делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с настоящим Кодексом; дело об административном правонарушении рассматривается с участием потерпевшего. В его отсутствие дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении потерпевшего о месте и времени рассмотрения дела и если от потерпевшего не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения, потерпевший может быть опрошен в соответствии со статьёй 25.6 КоАП РФ.

Копия настоящего постановления направлена Лаюкс Е.А. заказным почтовым отправлением по адресу её проживания.

Рисунок 1 – Образец Постановления заместителя прокурора района о возбуждении дела об административном правонарушении по статье 5.59 КоАП РФ

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Информация предоставлена Интернет–порталом ГАС «Правосудие» (sudrf.ru)
Судебный участок № 2 Верещагинского судебного района Пермского края
90.perm.msudrf.ru

Решение по административному делу

Дело № 5-548/2021

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

<ДАТА1>

г. <АДРЕС>

Мировой судья судебного участка <НОМЕР> <АДРЕС> судебного района <АДРЕС> края <ФИО1>,
с участием прокурора <ФИО2>,
лица, привлекаемого к административной ответственности <ФИО3>

рассмотрел дело об административном правонарушении в отношении должностного лица Имполитовой <ФИО4>, <ДАТА2> рождения, уроженки г. <АДРЕС>, занимающую должность <ОБЕЗЛИЧЕНО>, проживающей по адресу: <АДРЕС>, о привлечении к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ,

УСТАНОВИЛ:

Имполитова Т.Г., являясь должностным лицом - <ОБЕЗЛИЧЕНО>, нарушила установленный законодательством РФ порядок рассмотрения обращений граждан, а именно проведенной прокуратурой <АДРЕС> района <АДРЕС> края проверкой соблюдения законодательства о рассмотрении обращений граждан установлено, нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращения граждан. Установлено что <ДАТА3> на официальный сайт администрации <АДРЕС> городского округа <АДРЕС> края (<НОМЕР>) поступило письменное обращение <ФИО5> <НОМЕР>, с электронной почты <НОМЕР>, по вопросу предоставления документов, связанных с деятельностью управляющей компании ООО «Домуправление», однако в нарушение требований ФЗ от <ДАТА4> <НОМЕР> «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», указанное обращение на момент проверки рассмотрено, но решение принято с нарушением законодательства Российской Федерации.

Лицо, привлекаемое к административной ответственности Имполитова Т.Г. в судебном заседании с протоколом согласилась, вину в совершении административного правонарушения признала.

Заявитель <ФИО5> в судебное заседание не явилась, извещалась, представила заявление о рассмотрении дела без ее участия, настаивала на привлечении к административной ответственности виновное лицо.

Прокурор в судебном заседании настаивал на привлечении <ФИОЗ> к административной ответственности

Заслушав участников процесса, изучив материалы дела об административном правонарушении, суд приходит к следующему.

В силу ч. 4 ст. 1 Федерального закона от <ДАТА5> <НОМЕР> «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее - Федеральный закон <НОМЕР>) установленный настоящим законом 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 так же 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.

В соответствии с п. 3 ст. 5 Федерального закона <НОМЕР> следует, что при рассмотрении обращения должностным лицом гражданин имеет право, в том числе на получение письменного ответа по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в ст. 11 настоящего Федерального закона, а в случае, предусмотренном ч. 5.1 статьи 11 настоящего Федерального закона, на основании обращения с просьбой о его предоставлении, уведомления о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Из ч. 2 ст. 8 Федерального закона <НОМЕР>, следует, что письменное обращение граждан подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в орган местного самоуправления или должностному лицу.

Согласно п. 3 ст. 5, ст. 12 Федерального закона <НОМЕР> «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» гражданин Российской Федерации имеет право получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Также из п. 1 ст. 9 следует, что обращение гражданина, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению.

В соответствии со ст. 12 Федерального закона от <ДАТА5>г. <НОМЕР> «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 письменного обращения. В исключительных случаях, а также в случае направления запроса, предусмотренного частью 2 статьи 10 настоящего Федерального

закона, 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.

Согласно ч. 3 ст. 8 Федерального закона <НОМЕР>, письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения.

Постановлением администрации <АДРЕС> городского округа <АДРЕС> края от <ДАТА7> <НОМЕР> утвержден порядок рассмотрения обращения граждан в администрации <АДРЕС> городского округа <АДРЕС> края.

В соответствии с п. 4 Постановления контроль и ответственность по рассмотрению обращения граждан в администрации <АДРЕС> городского округа <АДРЕС> края возложена на <ОБЕЗЛИЧЕНО>.

Распоряжением главы городского округа - главы администрации <АДРЕС> городского округа <АДРЕС> края от <ДАТА8> <НОМЕР>-95-к Имполитова Т.Г. с <ДАТА8> назначена на высшую должность муниципальной службы <ОБЕЗЛИЧЕНО>.

Статьей 15 Федерального закона от <ДАТА5> <НОМЕР>, предусмотрена ответственность за нарушение настоящего Федерального закона, а именно лица, виновные в нарушении настоящего Федерального закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

Согласно ст. 2.4. КоАП РФ административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Под должностным лицом следует понимать лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции.

Вина <ФИО3> в совершении правонарушения подтверждается постановлением прокурора <АДРЕС> района <АДРЕС> края от <ДАТА> заявлением <ФИО5> в прокуратуру <АДРЕС> района <АДРЕС> края; обращением <ФИО5> <НОМЕР>, с электронной почты <НОМЕР> на официальный сайт администрации <АДРЕС> городского округа <АДРЕС> края (<НОМЕР>); постановлением администрации <АДРЕС> городского округа <АДРЕС> края от <ДАТА7> <НОМЕР>; ответом на обращение от <ДАТА10> 254-01-49-181; распоряжением главы городского округа - главы администрации <АДРЕС> городского округа <АДРЕС> края от <ДАТА8> <НОМЕР>-95-к; объяснением <ФИО3>; копией паспорта <ФИО3>

Таким образом, установлено, что Имполитова Т.Г. являясь должностным лицом, совершила административное правонарушение, предусмотренное ст. 5.59 КоАП РФ - нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан, должностными лицами органов местного

самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных статьями 5.39, 5.63 КоАП РФ.

При назначении наказания судья учитывает характер совершенного правонарушения, обстоятельства дела, данные о личности лица, привлекаемого к административной ответственности: имеет постоянное место работы, жительства, ранее к административной ответственности за совершение аналогичного правонарушения не привлекалась. Обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность, не установлено.

Руководствуясь ст. 29.7, ст. 29.10 КоАП РФ, мировой судья

ПОСТАНОВИЛ:

Имполитову <ФИО4> признать виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ и назначить наказание в виде административного штрафа в размере 5000 рублей.

Информация о получателе штрафа: ИНН <НОМЕР>, КПП <НОМЕР>, БИК <НОМЕР>, УФК по Пермскому краю (Агентство по делам юстиции и мировых судей <АДРЕС> края л/с 04562021620) Отделение <АДРЕС> Банка России// УФК по Пермскому краю г. <АДРЕС>, Счет УФК по Пермскому краю <НОМЕР>, Корр/счет банка, в котором УФК по Пермскому краю открыт счет 40102810145370000048, ОКТМО 57712000, код вида дохода 886 1 16 01053 01 0059 140, УИН «0», наименование платежа - административный штраф, постановление № 5-548/2021 от <ДАТА11>

Разъяснить, что штраф должен быть уплачен не позднее шестидесяти дней со дня вступления постановления в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки. Документ, подтверждающий уплату штрафа необходимо предоставить в судебный участок <НОМЕР> <АДРЕС> судебного района <АДРЕС> края.

Неуплата административного штрафа в срок, влечет наложение административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа, но не менее одной тысячи рублей, либо административный арест на срок до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок до пятидесяти часов.

Постановление может быть обжаловано в <АДРЕС> районный суд <АДРЕС> края через мирового судью в течение 10 суток со дня вручения или получения копии постановления.

Мировой судья

А.В. Ковальногих

Копия верна.

Мировой судья

А.В. Ковальногих

Подлинный документ подшит в дело № 5-548/2021

судебного участка <НОМЕР> <АДРЕС> судебного

района <АДРЕС> края

УИД 59MS0090-01-2021-002096-39

Рисунок 2 – Образец Постановления мирового судьи о возбуждении дела об административном правонарушении по статье 5.59 КоАП РФ