

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему «Административно-правовая защита права граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления»

Студент

П.А. Туркина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

кандидат юридических наук И.А. Александров

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020



**Росдистант**  
ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	11
1.1. Конституционно-правовая природа права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления .....	11
1.2. Понятие, цели и правовое регулирование административно-правовой защиты права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления .....	19
ГЛАВА 2. МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....	28
2.1. Процедура рассмотрения обращений граждан .....	28
2.2. Контроль и надзор за соблюдением установленных правил рассмотрения, принятия решения по обращениям граждан и его исполнением .....	40
2.3. Юридическая ответственность за нарушение права граждан на обращение .....	46
2.4. Возмещение причиненного ущерба .....	55
ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ В ПРАКТИКЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	63
3.1. Вопросы, возникающие в процессе административно-правовой защиты права граждан на обращение .....	63
3.2. Основные направления совершенствования административно-правовой защиты права граждан на обращение .....	75
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	85
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ .....	92

## ВВЕДЕНИЕ

### **Актуальность исследования**

Конституция Российской Федерации в статье 33 провозгласила право граждан на обращение в органы государственной власти и в органы местного самоуправления. Посредством данного права обеспечивается своеобразный диалог граждан с органами власти, который немислим без права этих граждан обращаться по различным вопросам своей жизни в эти органы, с тем, чтобы они либо защитили их от неправомерных действий (бездействия) других лиц, либо учли какие-либо общезначимые интересы, удовлетворили зависящие от их распорядительной деятельности потребности. В свою очередь, именно благодаря таким обращениям органы публичной власти приобретают достоверную информацию о положении дел на управляемых ими территориях, могут корректировать свои властные действия в тех направлениях и по тем вопросам, которые наиболее актуальны и востребованы в данный период их деятельности.

Так, если обратиться к данным Доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, то можно увидеть, что в 2018 году было получено 38 698 обращений. При этом, большая часть обращений касалась уголовно-процессуальной сферы – 11 191 обращений, что составило 28,92 % от всех поступивших обращений. Много обращений поступало по вопросам жилищно-коммунального хозяйства – 5327 (13,77 %), уголовно-исполнительного законодательства – 3695 (9,55 %), религиозных правоотношений – 2766 (7,2%), социального страхования и социального обеспечения – 2542(6,5%) [63].

В Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации только за второй квартал 2019 года поступило 54 141 обращение [69]. Только в июле 2019 года поступило 62 028 обращений, адресованных Президенту Российской Федерации, что составляет 56,6 % всей поступившей корреспонденции [70].

Приведенные статистические данные показывают то, что граждане Российской Федерации достаточно активно пользуются предоставленным им Конституцией РФ правом. Однако сам процесс реализации данного права не является безупречным.

Прежде всего, следует заметить, что праву граждан на обращение в органы публичной власти корреспондирует обязанность этих органов обеспечить реализацию данного права, что осуществляется посредством его административно-правовой защиты. При этом, сам институт административно-правовой защиты права граждан на обращение как комплексный институт права в теоретико-правовом аспекте является мало исследованным и изученным. Более того, по сей день не решен вопрос о природе данного права, к каким правам оно относится: к личным, политическим или каким либо другим правам. Конституционное право на обращение рассматривают и как конституционный принцип и как конституционную гарантию.

В теоретико-правовом аспекте много вопросов вызывает и сама категория «обращение», тем более, что с развитием общественных отношений, перечень видов таких обращений может расширяться. К примеру, в настоящее время стоит вопрос о признании обращений граждан за оказанием юридической помощи самостоятельным видом обращений [120, с. 82-83].

Несмотря на то, что на законодательном уровне решен вопрос с анонимными обращениями, практика порядка рассмотрения таких обращений не является единообразной.

В связи с тем, что современное общество невозможно представить без Интернета, широкой системы социальных сетей, информационных порталов, набирает обороты практика электронных обращений. Действительно, удобство, мобильность, возможность удаленного доступа, а также скорость взаимодействия между участниками процесса передачи информации в электронной среде позволяют по-новому взглянуть на ординарный процесс подготовки и передачи обращений в органы государственной власти и местного самоуправления.

Статистика подтверждает рост числа электронных обращений и постепенное преобладание электронных обращений в общем объеме над письменными.

В качестве подтверждения можно привести сведения, представленные в Информационно-аналитическом отчете по обращениям граждан за II квартал 2019 года Государственной Думы. Всего за II квартал 2019 года поступило 34 296 обращений в форме электронных документов, что составило 63% от всех поступивших в данный орган государственной власти обращений [69]. 64,4 % всех обращений, адресованных Президенту РФ в июле 2019 года составили обращения в форме электронного документа [70]. Как можно заметить из приведенных данных, на электронную форму приходится почти 2/3 всего количества обращений.

Однако этот позитивный результат привнес и еще одну важнейшую проблему в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления: как организовать процесс работы с электронными обращениями граждан, чтобы на все электронные обращения были предоставлены ответы вовремя и по существу поставленных вопросов?

Одним из самых главных недостатков внедрения электронных обращений с точки зрения работы органов государственной власти и местного самоуправления стала возможность многократной и оперативной их подачи со стороны одного и того же гражданина. Более того, теперь уже не нужно ждать начала работы конкретного органа государственной власти и местного самоуправления: работа электронной приемной и портала стала круглосуточной. При таком удобстве и простоте может снижаться уровень ответственности со стороны гражданина за точность и обоснованность содержания обращения.

В целом, основная проблема работы с электронными обращениями посредством официальных сайтов органов власти заключается в отсутствии единообразной процедуры их принятия и рассмотрения.

Актуальным является и вопрос о злоупотреблении правом на обращение, которое создает колоссальную нагрузку на органы государственной власти и органы местного самоуправления. Однако на практике отсутствуют действенные механизмы противодействия таким злоупотреблениям, что ставит вопрос о введении ответственности заявителей за недостоверность содержащихся в их обращениях фактов.

Еще одним практически важным вопросом при реализации права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления является вопрос об эффективности обращения в виде заявления, предложения и жалобы. О слабой эффективности реализации права на обращение свидетельствует либо формальный ответ на обращение, без намерения разобраться и удовлетворить интересы и потребности заявителя, либо вообще отсутствие ответа, обусловленное уверенностью адресата, что заявитель не будет привлекать соответствующий государственный орган или орган местного самоуправления к ответственности по ст. 5.59 Кодекса Российской Федерации об административной ответственности. Практика свидетельствует, что в подавляющем большинстве подобных случаев граждане выбирают именно бездействие, потеряв надежду после такого «ответа» на их обращение и в желание компетентных органов и должностных лиц решить их вопрос [109, с 4].

Таким образом, все выше изложенное обосновывает актуальность и важность административно-правовой защиты права граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

**Степень разработанности темы.** Теоретические основы административно-правовой защиты права граждан на обращение в органы публичной власти являлись самостоятельным предметом диссертационного исследования, проведенного С.В. Калининой [74]. В своей кандидатской диссертации С.В. Калинина сформулировала определение административно-правовой защиты права граждан на обращение, выделила элементы механизма

такой административно-правовой защиты и рассмотрела историю правового регулирования.

Зачастую в научных публикациях рассматриваются отдельные вопросы административно-правовой защиты права граждан на обращение в публичные органы власти. Речь идет, прежде всего, о таких проблемах, как конституционно-правовая природа данного права [86; 125; 126; 128; 129], понятие и виды обращений [101; 103; 105], процедура рассмотрения обращений [45; 51], юридическая ответственность за нарушение данного права [66; 73; 110], злоупотребление правом на обращение [115], механизм реализации данного права [104; 116; 127; 130]. Активно обсуждаемой проблемой в научной периодике, является проблема электронной формы обращений и, в частности, процедура их рассмотрения [48; 67; 107].

Несмотря на множество научных публикаций и исследований административно-правовой защиты права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления, существует настоятельная необходимость проведения комплексного анализа с учетом современного нормативно-правового регулирования реализации данного права.

**Цель исследования** – провести теоретико-правовой анализ административно-правовой защиты права граждан на обращение как комплексного института в соответствии с нормами действующего законодательства Российской Федерации.

**Задачи исследования:**

1) рассмотреть конституционно-правовую природу права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления;

2) определить понятие, цели и особенности правового регулирования административно-правовой защиты права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления;

3) проанализировать процедуру рассмотрения обращений граждан как один из элементов механизма административно-правовой защиты данного права;

4) рассмотреть контроль и надзор за соблюдением права граждан на обращение и его исполнением;

5) проанализировать юридическую ответственность за нарушение права граждан на обращение;

6) исследовать особенности возмещения причиненного ущерба как один из элементов механизма административно-правовой защиты права граждан на обращение;

7) выявить вопросы, возникающие в процессе административно-правовой защиты права граждан на обращение;

8) наметить отдельные направления совершенствования административно-правовой защиты права граждан на обращение.

**Объектом** исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе административно-правовой защиты права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

**Предметом** исследования являются нормативно-правовые акты, составляющие институт административно-правовой защиты права граждан на обращение, а также научная литература и материалы юридической практики.

**Теоретическая основа исследования** представлена трудами следующих ученых: С.С. Алексеева, М.А. Андреева, А.В. Безрукова, Г.И. Залюковой, А.В. Зверева, С.М. Зубарева, А.В. Ильиных, В.Б. Израелян, С.В. Калининой, А.Т. Карасева, М.В. Маматова, Н.Ф. Поповой, А.В. Савоськина, А.Б. Смушкина, Ю.Н. Сосновской, С.А. Широбокова и др.

**Нормативно-правовую основу** исследования составляют: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок и



процедуру реализации права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

**Методологическая основа исследования.** Тема магистерской диссертации предполагает необходимость использования комплекса методов научного познания. Так, с помощью диалектического метода познания было исследовано конституционное право граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Исследование административно-правовой защиты права граждан на обращение с учетом совокупности правовых, политических, экономических и социальных факторов проводилось с помощью метода объективного и всестороннего анализа. Механизм административно-правовой защиты права граждан на обращения был определен посредством системного метода исследования. Формально-логические методы исследования позволили наметить подходы и пути совершенствования административно-правовой защиты права граждан на обращение.

**Практическая значимость магистерской диссертации** заключается в возможности использования результатов исследования при чтении курсов «Конституционное право» и «Административное право», а также при совершенствовании действующего законодательства в части регулирования процедуры рассмотрения обращения граждан.

**Научная новизна магистерской диссертации** заключается в положениях, выносимых на защиту.

В результате проведенного исследования были сформулированы следующие **положения, выносимые на защиту:**

- конституционное право на обращения в органы публичной власти является универсальным правом, которым обладает гражданин Российской Федерации, а также иностранный гражданин или лицо без гражданства и направлено на реализацию других конституционных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение личного интереса в политической, социальной, культурной и иных сферах жизнедеятельности гражданина посредством

взаимодействия гражданина и органов государственной власти и органов местного самоуправления и обеспечено корреспондирующей данному праву обязанностью органов государственной власти и местного самоуправления рассмотреть данное обращение, вынести по нему мотивированное решение в установленный законом срок;

- целесообразно внести изменения в ст. 5.59 КоАП РФ для закрепления ответственности юридических лиц за нарушение порядка рассмотрения обращений. Данное предложение следует оценивать в контексте сферы применения Федерального закона № 59-ФЗ, из которого при буквальном толковании следует вывод об участии в рассматриваемых правоотношениях лишь части юридических лиц – тех, которые являются объединениями граждан;

- при обращении с заявлениями и предложениями гражданин выступает как субъект непосредственной демократии, влияющий на государственное управление с целью совершенствования деятельности органов публичной власти в общих интересах. В связи с чем, законодателю необходимо предусмотреть четкий и сбалансированный механизм учета как частных, так и публичных интересов. Частный интерес должен проявляться в уважительном, своевременном и качественном рассмотрении обращений граждан. Публичный интерес в обращениях политического характера должен проявляться в таких принципах, как профессионализм, демократизм, законность, гуманизм, гласность и др. Именно соблюдение этих требований при рассмотрении обращений граждан и будет служить критерием эффективности работы органов публичной власти по результатам такого рассмотрения;

- для повышения роли электронных обращений граждан целесообразно объединить в единую информационную систему учета на основе Классификатора все обращения граждан.

**Структура диссертационного исследования** обусловлена целью и поставленными задачами. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, восьми параграфов, заключения и списка используемой литературы.

# **ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

## **1.1. Конституционно-правовая природа права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления**

Право граждан Российской Федерации на обращение провозглашено в ст. 33 Конституции Российской Федерации [1], согласно которой: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».

Право на обращение в органы публичной власти не является универсально признанным мировым сообществом правом, так как невозможно его найти ни в одной норме международного права [2; 3], за исключением Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы [4]. В частности, в п. 2 ст. 9 указанной Декларации закреплено право каждого, чьи права или свободы предположительно нарушены, «лично или через посредство законно уполномоченного представителя направить жалобу в независимый, беспристрастный и компетентный судебный или иной орган, созданный на основании закона, рассчитывать на ее своевременное рассмотрение этим органом в ходе публичного разбирательства и получить от такого органа, в соответствии с законом, решение, предусматривающее меры по исправлению положения, включая любую надлежащую компенсацию, в случае нарушения прав или свобод этого лица, а также право на принудительное исполнение этого решения или постановления без неоправданной задержки».

Если обратиться к конституционным нормам государств бывшего СССР, то право на обращение в органы публичной власти нашло отражение в

конституциях Украины, Беларуси, Молдовы, Азербайджана, Казахстана, Узбекистана и Таджикистана [84]. Связано, это, конечно же, с общим историческим прошлым.

Вообще право на обращение можно найти еще в Судебниках 1497 и 1550 гг., в Соборном уложении 1649 года. В нормах указанных законодательных актов была установлена ответственность должностных лиц, не исполнивших обязанность по рассмотрению поступившей жалобы. В советский период право на обращение было закреплено в ст. 51 Конституции РСФСР 1978 года [43]. Данное право предоставляло возможность подачи личного или коллективного обращения в органы государственной власти, которые в свою очередь обязаны были его рассмотреть в пределах своей компетенции и принять мотивированные решения в установленный законом срок.

Позже в 1991 году право на обращение в органы публичной власти было закреплено в ст. 21 Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г. [37]

Как можно заметить, в Конституции РСФСР 1978 года и в Декларации 1991 года право на обращение было более содержательно в отличие от ныне закрепленного в ст. 33 Конституции РФ. Некоторые ученые считают, что в действующей Конституции РФ содержание рассматриваемого права «не способствует дальнейшему развитию общения граждан с государством и его органами» [125, с. 159]. С целью решения данной проблемы, С.А. Ширококов предлагает ст. 33 Конституции РФ изменить и указать в ней на субъектов, правомочных рассматривать такие обращения, срок рассмотрения и наступление юридической ответственности в случаях, когда данное право было нарушено, а также возможность компенсации причиненного ущерба [Там же, с. 159]. С данным предложением ученого можно как согласиться, так и раскритиковать его. При этом, следует заметить, что Конституция РФ все права декларирует, а задачей федерального законодателя является урегулирование процесса реализации данного права, что и сделано посредством принятия

Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ) [20].

Будучи закрепленным в Конституции РФ, исследуемое право определяется учеными как субъективное право, представляющее собой «меру дозволенного поведения» [55, с. 21], которому корреспондирует обязанность других лиц обеспечить реализацию данного права.

Под субъективным правом понимают юридическую возможность, предоставленную субъекту (когда правовые нормы не предписывают лицу определенного поведения и лицо вправе, но не обязано действовать) и меру допустимого поведения, которая обеспечена силой государства посредством возложения обязанностей на иных участников правоотношений [47, с. 298].

Согласно позиции Н.И. Матузова субъективное право предполагает наличие четырех возможностей: а) право определенного поведения управомоченного лица; б) право требовать соответствующего поведения от других субъектов; в) право применения государственного принуждения; г) право пользоваться конкретными социальными благами [91, с. 115-124].

Все вышеперечисленные трактовки в полной мере могут быть использованы и для определения субъективного конституционного права на обращение, однако требуют конкретизации (особенно в части перечня правомочий заявителя и соответствующих ему обязанностей адресата).

Так, М.В. Скрябина называет следующие правомочия: а) правомочие критического анализа деятельности органов власти; б) правомочие рекомендовать что-либо органам власти и их должностным лицам; в) правомочие инициировать принятие, отмену или изменение нормативных правовых актов или правоприменительных решений органов власти; г) правомочие просить содействовать в реализации своих прав, свобод и законных интересов; д) правомочие на защиту; е) правомочие сообщать о фактах нарушения закона [111, с. 8].

В.Д. Зорькин выделяет три правомочия субъективного права на обращение: 1) личное обращение; 2) направление индивидуальных и

коллективных обращений; 3) требование рассмотрения обращения в разумный срок компетентным лицом и получения мотивированного и обоснованного ответа [83, с. 235].

По мнению Ю.И. Скуратова субъективное право на обращение включает следующие правомочия: 1) право лично обращаться в органы публичной власти; 2) право направлять в органы публичной власти личные и коллективные обращения; 3) право требовать от органов публичной власти и их должностных лиц исполнения обязанности по рассмотрению обращений и принятию по ним решений; 4) право жаловаться в случае неисполнения либо не удовлетворительного исполнения указанной обязанности; 5) право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных при рассмотрении обращения, по решению суда [85, с. 106].

А.В. Безруков и А.В. Савоськин выделяют три блока правомочий: а) право на подачу обращения; б) право на его рассмотрение органом публичной власти по существу; в) информирование заявителя о результатах рассмотрения обращения [52, с. 27].

Спорным является вопрос и о механизме реализации субъективных конституционных прав. Так, одни ученые утверждают, что реализация субъективного конституционного права возможна только посредством отраслевых правоотношений [81, с. 48]. Представители другого подхода отстаивают тезис об особом характере субъективного конституционного права, выделяя специальное общерегулятивное многостороннее правоотношение, складывающееся между человеком, обществом и государством [59, с. 101].

Автор настоящей магистерской диссертации придерживается позиции ученых, которые считают, что конституционное право на обращение может реализовываться как в общерегулятивном правоотношении, так и в непосредственном, опосредующем отношения между конкретным гражданином (заявителем) и адресатом его обращения.

Неоднозначно решается вопрос о том, к каким правам относится право на обращение: к личным, политическим или социальным?

Сложность в решении данного вопроса заключается в том, что право на обращение с одной стороны - это естественное личное право, которое предоставляет «возможность осознавать себя юридическим звеном правовой среды», а с другой – является своеобразным отражением обратной связи, раскрывающей оценку деятельности органов государственной власти и возможность гражданина принимать участие в совершенствовании государственного аппарата и органов местного самоуправления [125, с. 162].

В связи с чем, одни ученые считают, что право на обращение является политическим правом [78, с. 35], которое свидетельствует о наличии демократии в государстве [86, с. 35]. Действительно, исходя из содержания ст. 32 Конституции РФ, предоставляющей гражданину право участия в управлении делами государства, обращение граждан является фактом его участия, посредством которого учитывается его мнение [117, с. 240].

При этом, обращение гражданина может быть направлено на совершенствование государственного аппарата. Однако решение данного вопроса находится в сфере компетенции высших органов государственной власти (Президента РФ, Председателя Правительства РФ и Федерального Собрания РФ). Более того, обращение гражданина не ограничивается только политической сферой его интересов, оно также может быть направлено на решение любых других вопросов, относящихся к социальной, культурной или к другим сферам жизнедеятельности гражданина [125, с. 163]. К примеру, в Докладе Уполномоченного по правам человека, все обращения граждан, были распределены по отраслям законодательства. Так, граждане обращаются по большей части за защитой своих прав в сфере уголовно-процессуального, жилищного, уголовно-исполнительного законодательства, в сфере религиозных отношений, социального обеспечения и т.д. [63]

Чтобы разобраться с вопросом о природе конституционного права на обращение, нужно рассмотреть понятие «обращение», которое сформулировано в п. 1 ст. 4 Федерального закона № 59-ФЗ, согласно которому, 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 государственный орган, орган местного самоуправления». В данном определении указан субъект, к которому может быть направлено обращение, форма подачи обращения и виды обращений в зависимости от поставленных вопросов. Для определения природы права на обращение важно разобраться с тем, какие вопросы могут быть поставлены в обращении.

Так, если гражданин подает обращение в виде предложения, то речь должна идти о рекомендациях гражданина, направленных на совершенствование законов, деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления и различного рода преобразованиях в обществе [112].

К примеру, в администрацию Фурмановского муниципального района Ивановской области поступило обращение поименованное «ходатайство», в котором указано на необходимость создания дороги для въезда в мкр. Энтузиастов г. Фурманова Ивановской области и благоустроенной зоны культуры, отдыха и спорта для местных жителей [137].

В другом примере, из содержания письменных обращений ФИО1 в Государственную Думу следовало, что он обратился в государственный орган власти с предложением проверить деятельность российских спецслужб и публично опубликовать результаты [147].

При этом из смысла и содержания Федерального закона № 59-ФЗ следует, что предложение гражданина не обязательно для должностного лица либо органа, которому оно адресовано, оно не связано ни с нарушением, ни с реализацией каких-либо прав заявителя, и направлено на внесение изменений в существующий порядок.

Следующими видом обращений, является заявление, определение которого дано в п. 3 ст. 4 Федерального закона № 59-ФЗ. Итак, заявлением может быть просьба, сообщение. В просьбе могут быть изложены вопросы содействия в реализации прав и свобод (заявление о регистрации брака,



рождении ребенка, смерти гражданина и т.д.). В заявление в виде сообщения излагаются конкретные нарушения законов, либо критика работы органов публичной власти и их должностных лиц.

Просьба о восстановлении или защите нарушенных прав, свобод или законных интересов излагается посредством жалобы (п. 4 ст. 4 Федерального закона № 59-ФЗ).

Как можно заметить из всех трех видов обращений жалоба не может касаться решения вопросов политического характера. При этом, и предложение и заявление также могут быть направлены на реализацию личных интересов гражданина в различных сферах его жизнедеятельности.

Несмотря на то, что законодатель привел полный перечень видов обращений в зависимости от поставленных вопросов, ученые разрабатывают различные их классификации.

К примеру, А.В. Савоськин классифицирует все виды обращений в зависимости от органов публичной власти, в которые они подаются, в соответствии с принципом разделения властей, на обращения:

- в органы судебной власти;
- в законодательные органы (правотворческая на местном и законодательная инициатива на федеральном и региональном уровнях, запрос информации о деятельности законодательного органа, традиционные обращения);
- в органы исполнительной власти;
- в органы публичной власти, не отнесенные ни к одной из ветвей власти (обращения к Президенту РФ, заявления и иные обращения в органы прокуратуры, жалобы уполномоченным по правам человека или по правам ребенка, обращения в органы судейского сообщества, заявления в Центральный Банк РФ, обращения в избирательные комиссии и в Счетную палату РФ) [102, с. 29-32].

Таким образом, обращение гражданина может быть направлено не только на реализацию гражданином своих политических прав, к примеру, на участие в

управление делами государства, но и также на реализацию других личных и социальных прав и свобод.

При этом, право на обращение характеризуется как признаками, присущими личным, правам, так и признаками других категорий прав.

Также как и личные права, право на обращение имеет абсолютный и объективный характер, которым может воспользоваться гражданин только по своему собственному желанию [125, с. 162].

Однако, право на обращение можно отнести и к социально-экономическим правам, системообразующим в которых является право собственности [56, с. 214]. Объясняется это тем, что право собственности не может быть реализовано без права на обращение в органы публичной власти, к примеру, при возникновении, пользовании, передаче пользования и т.д.

В целом, в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина право на обращения характеризуется следующими отличительными признаками:

1) в отличие от личных прав, которые принадлежат каждому, право на обращение принадлежит гражданину РФ, иностранному гражданину, лицу без гражданства;

2) право на обращение можно отнести как к личным, так и к политическим, социально-экономическим и культурным правам, что характеризует его как универсальное право;

- универсальный характер права на обращения делает его своеобразным инструментом реализации прав и свобод.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что право на обращение является универсальным неотъемлемым правом гражданина, направленное на обеспечение личного интереса в политической, социальной, культурной и иных сферах жизнедеятельности гражданина [125, с. 163].

Таким образом, конституционное право на обращение в органы публичной власти является универсальным правом, которым обладает гражданин Российской Федерации, а также иностранный гражданин или лицо

без гражданства и направлено на реализацию других конституционных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение личного интереса в политической, социальной, культурной и иных сферах жизнедеятельности гражданина посредством взаимодействия гражданина и органов государственной власти и органов местного самоуправления и обеспечено корреспондирующей данному праву обязанностью органов государственной власти и местного самоуправления рассмотреть данное обращение, вынести по нему мотивированное решение в установленный законом срок.

## **1.2. Понятие, цели и правовое регулирование административно-правовой защиты права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления**

Конституционное право на обращение граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления обеспечивается государством посредством административно-правовой защиты, целью которой является охрана общественных отношений, возникающих в сфере реализации данного конституционного права.

Н.Ф. Попова и С.В. Калинина в качестве цели административно-правовой защиты права граждан на обращение в органы публичной власти называют привлечение к ответственности виновных лиц, восстановление нарушенных прав и предупреждение совершения новых нарушений данного права [97, с. 98-103].

Учеными-административистами административно-правовая защита права граждан на обращение в органы публичной власти понимается как «деятельность уполномоченных органов публичной власти и их должностных лиц по обеспечению реализации, охраны и восстановления права на обращение посредством административного воздействия на виновных» [Там же, с. 99].

Из данного определения можно выделить следующие признаки административно-правовой защиты:

1) объектом административно-правовой охраны является конституционное право на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления;

2) деятельность;

3) субъектами, полномочными осуществлять такую деятельность являются органы публичной власти и их должностные лица;

4) деятельность направлена на обеспечение реализации, охрану и восстановление права на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления;

5) применение административного воздействия на виновных.

Деятельность, направленная на обеспечение правового воздействия, осуществляется посредством совокупности юридических средств, которые образуют своеобразный механизм правового регулирования. В данном случае речь должна идти о механизме административно-правовой защиты права граждан на обращение в органы публичной власти. Механизм административно-правовой защиты права граждан на обращения представляет совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается реализация права на обращения. При этом, «элементы механизма правового регулирования получают реальное воплощение, «приходят в движение» через деятельность соответствующих субъектов» [98, с. 195]. Кроме того, важная роль в механизме правового регулирования, принадлежит способам административно-правового регулирования, которые «не только оказывают непосредственное воздействие на поведение субъектов административного права, но и в значительной мере определяют характер и жесткость других элементов данного механизма (норм, правоотношений, актов применения права). Административное право, равно как и другие отрасли права, использует в качестве способов правового регулирования дозволение, разрешение и запрет» [123, с. 10]. По мнению С.В. Калининой способом административно-правового регулирования защиты прав граждан на обращения, являются запреты, в которых «определяется недопущение действий, нарушающих право

граждан обращаться в органы государственной власти и органы местного самоуправления» [75, с. 46].

Рассматриваемый механизм, выполняющий охранительную, контрольную, штрафную, восстановительную и компенсационную функции, включает такие взаимосвязанные элементы, как: процедура рассмотрения обращений граждан, урегулированная нормами права; контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений; юридическая ответственность за нарушение установленного законом порядка рассмотрения обращения граждан; возмещение причиненных убытков [75, с. 46-47]. Наиболее подробно перечисленные элементы механизма административно-правовой защиты права на обращения будут рассмотрены в отдельной главе настоящей магистерской диссертации.

Особое внимание следует обратить на то, что данный механизм осуществляется в рамках определенного административно-правового режима, регулирующего взаимодействие граждан и органов публичной власти.

Прежде чем определиться с тем, что понимается под административно-правовым режимом, необходимо рассмотреть понятие правового режима вообще.

В настоящее время правовой режим рассматривается как социальный режим некоторого объекта, как результат регулятивного воздействия на общественные отношения системы юридических средств или как порядок правового регулирования осуществляемый посредством комплекса правовых средств.

Представляется, что правовой режим является порядком правового регулирования, представлен специфическим комплексом правовых средств.

Для подтверждения сказанного следует обратиться к словарному определению «режим», который означает: 1) государственный строй (демократический режим); 2) установленный порядок чего-нибудь (правильный режим питания, школьный режим и т.д.); 3) условия деятельности, работы, существования чего-либо (рабочий режим) [96, с. 475].

Кроме того, правовой режим как научно-правовая категория, являясь «многогранной правовой категорией» [89, с. 171], представляет собой:

- определенную совокупность правовых средств [46, с. 171];
- специальный вид правового регулирования, представляющий комплекс мер, выраженный в правовых стимулах и правовых ограничениях [93, с. 744];
- совокупность правовых и организационно-технических мер [99, с. 84];
- применение мер принуждения и привлечения виновных к ответственности [121, с. 72].

Таким образом, правовой режим как самостоятельная научно-правовая категория обладает специфическими признаками, характеризующими данное правовое явление и отличающими его от других правовых категорий, имеет определенную структуру, представленную комплексом юридических средств, правовыми инструментами которых являются дозволения, запреты, стимулы и правовые ограничения и проявляется в форме отдельных видов правовых режимов.

На основании изложенного, административно-правовой режим можно определить как вид правового режима, устанавливающий «распорядок действия права, создающий конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права» [92, с. 14]. В свою очередь административно-правовой режим защиты права на обращение – это порядок правового регулирования деятельности органов публичной власти, направленный на защиту права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Реализация права граждан на обращения регулируется комплексом нормативно-правовых актов, определяющим среди которых является Федеральный закон № 59-ФЗ.

Федеральный закон № 59-ФЗ устанавливает общий порядок рассмотрения обращений граждан. Более того, как следует из ч. 3 ст. 1 данного Федерального закона, установленный в нем порядок распространяет свое действие и в отношении обращений иностранных граждан и лиц без гражданства.

В Федеральном законе № 59-ФЗ закреплены гарантии безопасности гражданина, обратившегося в органы публичной власти (ст. 6), требования к письменному обращению (ст. 7), порядок направления и рассмотрения обращения (ст.ст. 8-13), контроль и ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан (ст.ст. 14-15).

Положения Федерального закона № 59-ФЗ не применяются в случаях, когда порядок рассмотрения обращения граждан урегулирован другими федеральными законами (ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 59-ФЗ).

Среди федеральных конституционных законов, регулирующих правоотношения в рассматриваемой сфере, в первую очередь необходимо назвать Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [5]. Согласно ст. 15 указанного ФКЗ к компетенции Уполномоченного относится рассмотрение жалоб граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. При этом, содержание таких жалоб имеет принципиальные отличия от других каких-либо жалоб в органы публичной власти. Предметом жалобы является решение или действие (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе (ч. 1 ст. 16 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ»). Особый порядок рассмотрения жалоб Уполномоченным обусловлен тем, что к нему обращаются после того, как заявители уже подавали жалобу в рамках Федерального закона № 59-ФЗ в государственные органы и должностным лицам [67, с. 14].

Главная цель Уполномоченного - добиться восстановления нарушенных прав человека, что требует координации усилий различных органов власти, а в некоторых случаях и международных структур.

Среди федеральных законов, обеспечивающих реализацию гражданами права на обращение, следует также кодифицированные процессуальные

нормативные акты, регулирующие уголовно-процессуальную (Уголовно-процессуальный кодекс РФ (далее – УПК РФ) [9]), гражданско-процессуальную (Гражданский процессуальный кодекс РФ (далее – ГПК РФ) [10]), арбитражно-процессуальные (Арбитражный процессуальный кодекс РФ (далее – АПК РФ) [11]) и административно-процессуальные (Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) [12], Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [13]) сферы общественных отношений.

Данные нормативные акты регламентируют право граждан на обращение за судебной защитой, а также закрепляют форму рассмотрения жалоб и заявлений граждан.

Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [17] дополняет нормы Федерального закона № 59-ФЗ в части регулирования отношений, связанных с обеспечением доступа пользователей к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, в том числе отношений, связанных с направлением и получением ответов на запросы.

Порядок обращения граждан в органы прокуратуры РФ определяет Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [23]. В соответствии с ч. 1 ст. 10 данного Закона, в органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов. Решение, принятое прокурором, не препятствует обращению лица за защитой своих прав в суд. Решение по жалобе на приговор, решение, определение и постановление суда может быть обжаловано только вышестоящему прокурору.

Кроме того, прокурору предоставлено право самостоятельно принимать решения по вопросам, находящимся в силу закона в его ведении. В случае непринятия прокурором мер реагирования на заявление, дальнейшая защита



предполагаемого нарушенного права производится в судебном или ином предусмотренном законом порядке.

Важно также отметить, что порядок и сроки рассмотрения таких обращений регламентированы соответствующими инструкциями о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры РФ [30]. В других органах государственной власти также принимаются соответствующие инструкции и регламенты [25; 26; 27; 29] с целью урегулирования порядка рассмотрения обращений граждан. В них устанавливаются общие принципы и способы организации работы по рассмотрению обращений граждан.

Согласно ч. 2 ст. 3 Федерального закона № 59-ФЗ субъекты Российской Федерации могут принимать законы, закрепляющие положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, предусмотренные настоящим Федеральным законом.

Все законы субъектов Российской Федерации об обращениях граждан можно разделить на две группы: универсальные (принятые в развитие Федерального закона № 59-ФЗ) и специальные (принятые в развитие иных федеральных законов). К последним можно отнести законы о конституционных (уставных) судах субъектов РФ, о правотворческой инициативе и о наказах избирателей [76, с. 51].

По большей своей части региональным законодательством регулируются дополнительные гарантии реализации права на обращения посредством предоставления особых способов подачи обращений (работа «прямых и горячих линий» и т.п.), сокращения сроков рассмотрения отдельных обращений, наделения дополнительными обязанностями органов власти [76, с. 51].

На территории Самарской области принимаются соответствующие положения, регулирующие порядок рассмотрения обращений, поступивших в конкретные органы государственной власти [38; 39].

На территории г.о. Тольятти администрацией г.о. Тольятти утвержден Порядок работы с обращениями граждан, поступившим в данный орган местного самоуправления. Данный Порядок установил систему работы по централизованному учету, организации рассмотрения письменных и устных обращений граждан, определяет сроки и последовательность действий при организации работы по рассмотрению обращений граждан, правила ведения делопроизводства [40].

Таким образом, административно-правовая защита права граждан на обращения в органы публичной власти осуществляется комплексом нормативно-правовых актов, как федерального, так регионального и местного значения. В связи с чем, административно-правовую защиту права граждан на обращения можно рассматривать и как правовой институт, представляющий собой комплекс норм права, регулирующих общественные отношения в сфере реализации права граждан на обращения.

Проведенный в первой главе теоретико-правовой анализ административно-правовой защиты права граждан на обращения, позволяет подвести некоторые промежуточные итоги.

Во-первых, конституционное право на обращения в органы публичной власти является универсальным правом, которым обладает гражданин Российской Федерации, а также иностранный гражданин или лицо без гражданства и направлено на реализацию других конституционных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение личного интереса в политической, социальной, культурной и иных сферах жизнедеятельности гражданина посредством взаимодействия гражданина и органов государственной власти и органов местного самоуправления и обеспечено корреспондирующей данному праву обязанностью органов государственной власти и местного самоуправления рассмотреть данное обращение, вынести по нему мотивированное решение в установленный законом срок.

Во-вторых, конституционное право на обращение граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления обеспечивается

государством посредством административно-правовой защиты, целью которой является охрана общественных отношений, возникающих в сфере реализации данного конституционного права. Совокупность юридических средств, с помощью которых обеспечивается реализация права на обращения образует механизм административно-правовой защиты данного права, который осуществляется в рамках определенного административно-правового режима защиты права на обращение. Под таким режимом административно-правовой защиты понимается порядок правового регулирования деятельности органов публичной власти и их должностных лиц, направленный на защиту права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

## **ГЛАВА 2. МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **2.1. Процедура рассмотрения обращений граждан**

Процедура реализации субъективного права на обращение является длительным и достаточно вариативным процессом, зависящим как от поведения заявителей, так и от деятельности адресатов [77, с. 20].

Так, можно выделить несколько стадий в реализации права граждан на обращение:

- подача гражданином обращения в органы публичной власти;
- принятие обращения к рассмотрению органом публичной власти;
- рассмотрение обращения органом публичной власти;
- обжалование принятого мотивированного решения по обращению гражданина.

Непосредственно Конституцией РФ предусмотрена только первая его стадия – подача обращения. Последующие стадии регулируются Федеральным законом № 59-ФЗ, другими специальными федеральными законами и принятыми в их исполнение нормативными актами.

Итак, первой стадией реализации права на обращение, является подача обращения [124, с. 128], началом которой является «возникновение интереса или мотивации личности» [Там же, с. 128].

А.Т. Карасев и А.В. Савоськин в первой стадии предлагают выделять такие самостоятельные этапы, как: осознание потребности; формулирование цели; формулирование содержания обращения; выбор адресата; приведение содержания обращения в соответствие с нормативно требуемой формой; подача обращения как акт личностного действия [77, с. 21].

Следует заметить, что первые два этапа, являясь внутренней деятельностью человека, не могут быть урегулированы правом. Так, осознание потребности, как начальная стадия любого процесса, является субъективной категорией, позволяющей субъекту понять, что он не обладает неким благом, в котором нуждается [77, с. 21]. Осознав свою нуждаемость в некоем отсутствующем благе, субъект ищет способы его удовлетворения, одним из которых может являться право на обращения. Далее, происходит формулирование цели обращения, которое также является внутренней интеллектуальной деятельностью человека.

На этапе выбора адресата своего обращения, гражданин может выбрать сразу нескольких. Рассматривать же его заявление будет в любом случае только тот орган государственной власти или местного самоуправления, которому подведомственно данное обращение. Следует заметить, что в науке некоторые ученые предлагали ограничить гражданина в праве выбора адресатов [94, с. 121].

Особое внимание необходимо уделить такому этапу, как приведение содержания обращения в соответствие с нормативно требуемой формой. Такие требования не содержатся в Конституции РФ, закрепившей право на данные обращения. Однако это не означает, что Федеральный закон № 59-ФЗ может установить любые требования к форме обращения. Представляется, что каждое требование к форме обращения может быть установлено только федеральным законом и должно быть конституционно обоснованным [100, с. 30-33].

Из анализа ст.ст. 7, 11 Федерального закона № 59-ФЗ можно назвать следующие требования к обращению:

Во-первых, заявитель должен указать свои фамилию, имя и отчество (ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 59-ФЗ), а согласно ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ если в обращении не указана фамилия заявителя, оно не подлежит рассмотрению (фактически является недопустимым).

При этом, исходя из приведенной нормы закона, отсутствие фамилии гражданина в письменном обращении (анонимном письменном обращении)

предоставляет право должностному лицу не давать на него ответ, но не лишает такое обращение его статуса [144].

Более того, в органах прокуратуры РФ проверки по анонимным заявлениям проводятся в полном объеме независимо от содержания таких заявлений, несмотря на то, что Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры РФ п. 2.8 [30] содержит требования, аналогичные ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ. Объясняется это тем, что Федеральный закон № 59-ФЗ не содержит прямой запрет на рассмотрение анонимных обращений.

Так, обращения, не позволяющие установить лицо, обратившееся в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, не могут служить основанием для проведения внеплановой проверки (ч. 3 ст. 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [18]).

Как видно из Постановления Верховного суда Республики Ингушетия № 4А-33/2019 основанием для вынесения распоряжения (приказа) руководителя Государственной инспекции труда ФИО4 о проведении внеплановой выездной проверки в отношении Комитета Республики Ингушетия по экологии и природным ресурсам послужило требование прокуратуры Республики Ингушетия. В приложенной к жалобе копии требования первого заместителя прокурора Республики Ингушетия ФИО5 о проведении внеплановой проверки указано, что в прокуратуру Республики Ингушетия поступило анонимное обращение о фактах нарушения законодательства об охране труда в Комитете Республики Ингушетия по экологии и природным ресурсам.

Согласно копии ответа начальника отдела по надзору за законностью проверок органов контроля Генеральной прокуратуры РФ ФИО6 п. 2.8 Инструкции о порядке рассмотрения в органах прокуратуры обращений и приема граждан, предусматривает, что в случае, если в обращении не указаны

фамилия гражданина, направившего обращение, или адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается.

Кроме того, органы прокуратуры не направляют требований о проведении внеплановой проверки в органы контроля по анонимным обращениям. При таких обстоятельствах внеплановая проверка в отношении Комитета Республики Ингушетия по экологии и природным ресурсам проведена с существенными нарушениями закона, в связи с чем распоряжение (приказ) о проведении проверки, акт проверки и протокол об административном правонарушении в силу ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ являются недопустимыми доказательствами. Допущенные нарушения носят существенный характер и не позволили признать принятые по делу судебные постановления законными и обоснованными [140].

Некоторые ведомственные нормативные акты регулируют порядок рассмотрения анонимных обращений [32; 29; 33; 31; 34; 35]. В связи с чем возникает вопрос о защите чести и доброго имени, а именно: к кому нужно предъявлять соответствующие претензии? Согласно п. ст. 152 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) [6], если невозможно установить лицо, которое распространило сведения порочащие честь, достоинство и деловую репутацию, то потерпевшая сторона, может обратиться с заявлением в суд о признании таких сведений не соответствующими действительности.

В.В. Шейкин для решения указанной проблемы предлагает закрепить в Федеральном законе № 59-ФЗ запрет на проведение проверок по анонимным заявлениям, кроме тех, в которых содержатся сведения о совершенных или готовящихся преступлениях [122, с. 51] .

Во-вторых, требованием к содержанию обращения является наличие адреса для направления ответа. При этом, в настоящее время, существует настоятельная необходимость реформирования системы идентификации заявителей при их взаимодействии с государством. В обращении следовало бы указывать наряду с фамилией, именем и отчеством лица его уникальный

идентификационный номер в регистре физических лиц, который, вероятно, в обозримом будущем появится в России.

В-третьих, обязательным элементом обращения является его адресат – государственный или муниципальный орган, организация, осуществляющая публично значимые функции. Указание адресата – это не сущностный, а процедурный элемент обращения.

В-четвертых, это требования к содержанию обращения, т.е. изложение существа вопросов. При этом, в ч. 3 ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ указан запрет использования в обращении нецензурных или оскорбительных выражений, высказывания угроз жизни, здоровью или имуществу должностных лиц или членам его семьи [124, с. 123].

В-пятых, в обращении должна быть личная подпись заявителя.

Так, в судебном заседании суда первой инстанции П. пояснил, что действительно написал на имя руководителя С.А.А. письмо, в котором сообщил об «авиационном рэжете», которым занимается А. Письмо писал собственноручно, почерк не изменял, подпись не поставил. Писал письмо с целью исключить варианты незаконного провоза грузов в самолетах, потому что превышение предельной загрузки влияет на безопасность полетов. Как правильно указал суд первой инстанции в решении, в связи с тем, что заявление ответчика содержит информацию о возможном, по мнению П., противоправном деянии А., тот факт, что заявление ответчика не подписано, освобождает должностное лицо, получившее сведения, от обязанности направить указанное заявление в государственный орган в соответствии с его компетенцией и не делает избранный ответчиком способ реализации права на обращение к должностным лицам недопустимым [144].

Следует заметить, что применительно к электронным обращениям Федеральный закон № 59-ФЗ личную подпись не называет в качестве обязательного требования.

В-шестых, должна быть указана дата подписания обращения. Однако ее проставление не влечет никаких юридических последствий, так как все сроки,



связанные с рассмотрением обращения, начинают течь с даты его регистрации [77, с. 26].

Важно обратить внимание на то, что в настоящее время набирает оборот электронных обращений. Преимущества данной формы обращений заключаются в том, что гражданин может легко обратиться с электронными обращениями сразу в несколько государственных и муниципальных органов, на несколько официальных порталов в течение нескольких минут вне зависимости от места своего нахождения. Он может подавать обращения и находясь за пределами Российской Федерации, что обеспечивает дистанционность и доступность данной услуги. Более того, теперь уже не нужно ждать начала работы конкретного органа государственной власти и местного самоуправления: работа электронной приемной и портала стала круглосуточной. При таком удобстве и простоте может снижаться уровень ответственности со стороны гражданина за точность и обоснованность содержания обращения, который более высок в случае с письменным обращением.

Электронное обращение, в отличие от письменного обращения, не требует такого количества обязательных реквизитов в соответствии с ч. 3 ст. 7 Федерального закона № 59-ФЗ: требуется указать лишь свои фамилию, имя и отчество (при наличии), а также адрес электронной почты, что заметно упрощает саму процедуру подачи обращения. Кроме того, фиксация фамилии, имени и отчества на большинстве официальных сайтов и значительной части порталов пока еще не привязана к процедурам удостоверения личности, для которых требовались бы и другие персональные данные от гражданина, подающего обращение в электронной форме. Большинство электронных приемных органов государственной власти и местного самоуправления не требуют соотнесения фамилии, имени и отчества с адресом электронной почты, который указывает гражданин в момент регистрации электронного обращения. Это может быть как его собственная электронная почта, так и любая другая электронная почта. При подаче электронных обращений в электронные

приемные фиксируется лишь наличие данной электронной почты или ее отсутствие, однако не принадлежность электронной почты конкретному гражданину. Более того, у гражданина может быть нескольких электронных почт, что заметно осложняет удостоверение личности автора конкретного электронного обращения и позволяет одному и тому же гражданину посылать электронные обращения с разных адресов электронных почт. Более того, механизм электронных обращений граждан с учетом вышесказанного позволяет одному или нескольким гражданам многократно подавать обращения по конкретной проблеме на различные сайты или информационные порталы в короткий промежуток времени. Тем самым создается эффект массового участия граждан в решении соответствующей проблемы [48, с. 36].

По общему правилу письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу.

В соответствии с ч. 3 ст. 8 Федерального закона № 59-ФЗ письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных органов публичной власти, 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 о переадресации обращения.

Таким образом, решение о направлении обращения в другие органы является одним из решений, принимаемым по результатам предварительного рассмотрения поступившего обращения, подлежащего обязательному рассмотрению. Прямого запрета, ограничивающего направление обращений для их рассмотрения по принадлежности (за исключением прямо предусмотренных случаев) не установлено.

К примеру, согласно пункту 62 Постановления Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» [135] суд не осуществляет проверку целесообразности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов

государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, принимаемых, совершаемых ими в пределах своего усмотрения в соответствии с компетенцией, предоставленной законом или иным нормативным правовым актом.

Судами было установлено, что 08.02.2017 года Н. обратился в Тушинскую межрайонную прокуратуру г. Москвы с заявлением о некачественном косметическом ремонте, проведенном в жилом доме. 10.02.2017 года указанное заявление перенаправлено в Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по городу Москве в СЗАО города Москвы. Обращение Н. поступило в Роспотребнадзор 01.03.2017 года. 06.03.2017 года Роспотребнадзором СЗАО г. Москвы административному истцу направлен ответ, в котором сообщено, что обращение Н. направлено в жилищную инспекцию по СЗАО г. Москвы. Письмом Жилищной инспекции СЗАО г. Москвы от 13.04.2017 г. административному истцу дан ответ, в котором разъяснено, что работы по косметическому ремонту подъезда жилого дома выполнялись ГБУ «Жилищник района Северное Тушино» и окончены 15.02.2017 года. В результате осмотра подъезда № 4 запахов краски не выявлено. Отказывая в удовлетворении заявленных Н. требований, суд первой инстанции исходил из того, что обращение административного истца было рассмотрено уполномоченным должностным лицом, в установленном законом порядке и дан соответствующий письменный ответ [148].

В другом случае, заявление административного истца было рассмотрено территориальным УФСБ России, в адрес административного истца направлена информация о перенаправлении жалобы для рассмотрения по существу в прокуратуру города. Таким образом, суд отказал в удовлетворении требований административного истца о признании незаконным уклонения от рассмотрения обращения [149].

Любое обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению.

Согласно ч. 1 ст. 12 Федерального закона № 59-ФЗ 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. Для обращений, содержащих информацию о фактах возможных нарушений законодательства РФ в сфере миграции, установлен сокращенный срок их рассмотрения - 20 дней со дня его регистрации (п. 1.1 ст. 12 Федерального закона № 59-ФЗ). В отдельных случаях срок рассмотрения обращения может быть продлен не более чем на 30 дней с уведомлением об этом обратившегося лица (ч. 2 ст. 12 Федерального закона № 59-ФЗ).

ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» установлен срок подачи жалобы Уполномоченному - не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении (ч. 1 ст. 17). В отличие от Федерального закона № 59-ФЗ срок рассмотрения Уполномоченным жалобы не установлен. Однако Уполномоченный обязан уведомить заявителя о своем решении принять или отклонить жалобу в десятидневный срок. Обычно Уполномоченный ориентируется на 30-дневный срок рассмотрения обращений, но по объективным причинам работа по жалобе может продолжаться более долгий период.

Законодательством субъекта РФ могут быть предусмотрены сокращенные сроки рассмотрения обращений родителей (лиц, их заменяющих) по вопросам организации отдыха и оздоровления детей, направляемых в органы государственной власти субъектов РФ. Кроме того, такие обращения и ответы на них по требованию заявителя размещаются на официальных сайтах указанных органов в сети Интернет (ч. 4 ст. 12 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации») [21].

Выше был рассмотрен общий порядок рассмотрения обращений граждан, урегулированный Федеральным законом № 59-ФЗ. При этом, органы публичной власти могут принимать соответствующие инструкции, регулирующие порядок рассмотрения обращений граждан.

К примеру, в органах внутренних дел предусмотрены дополнительные меры, упрощающие подачу обращений граждан. Например, органы внутренних дел обязаны рассматривать анонимные обращения, если они содержат информацию о противоправном деянии, его подготовке или совершении (ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ).

Кроме того, в органах внутренних дел предусмотрены дополнительные способы подачи обращений. Это, к примеру, обращения, полученные посредством телефонов доверия, факсимильной связи и специальных ящиков для корреспонденции, размещаемых в круглосуточно доступных для граждан местах зданий органов внутренних дел (пп. 27.1.3 и 27.1.6 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД России [28]).

Особое внимание следует уделить стремлению органов внутренних дел «идти в ногу со временем», предоставляя гражданам новейшие возможности взаимодействия с полицией посредством современных средств мобильной связи. МВД России выпущено официальное приложение для мобильных устройств, которое в числе прочих возможностей позволяет совершить вызов ближайшего к месту нахождения абонента отдела полиции или направить электронное обращение в приемную МВД России или территориальный орган внутренних дел.

При этом следует заметить, что органы внутренних дел не являются исключением из общероссийской тенденции, и доля обращений граждан, получаемых посредством сети Интернет, неуклонно растет. Так, за первый квартал 2019 г. с 10 837 до 15 314 (то есть на 41,3 % по сравнению с четвертым кварталом 2018 г.) возросло количество обращений в центральный аппарат МВД России с официального сайта министерства [52, с. 31].

Важно также заметить, что процедура рассмотрения обращений граждан в органах внутренних дел существенно шире, нежели это предполагает юридическая теория. Помимо традиционных этапов получения, рассмотрения обращения и направления ответа, в МВД России она включает в себя: анализ рассмотрения обращений и контроль за их рассмотрением. Кроме того, в отличие от положений Федерального закона № 59-ФЗ Федеральный закон «О полиции» [15] обязывает сотрудников полиции в отдельных случаях реагировать на обращение гражданина незамедлительно (например, п. 5 ст. 5 Федерального закона «О полиции»).

Также обращает на себя внимание глубина проработки вопросов рассмотрения обращений граждан в актах МВД России (для сравнения: подзаконные акты иных органов власти нередко ограничиваются лишь ссылками на обязательность, объективность и всесторонность рассмотрения обращений граждан и не дифференцируют эту деятельность в зависимости от вида обращений).

Важно учитывать, что имеющееся регулирование определяет не только правила приема и разрешения заявлений о предоставлении государственных услуг, но и специальные процедуры рассмотрения досудебных жалоб.

На муниципальном уровне, например, администрацией г.о. Тольятти принят соответствующий Порядок работы с обращениями граждан (далее – Порядок). Согласно данного Порядка, зарегистрированные обращения граждан направляются сотрудником, ответственным за делопроизводство, далее на рассмотрение главе, заместителям главы, курирующим соответствующие вопросы, руководителям органов администрации.

Глава, заместители главы, руководители органов администрации назначают непосредственного исполнителя, который должен подготовить ответ на обращение в установленные законом сроки. Подготовленный проект ответа рассматривают глава, его заместители, руководители органов администрации, они же принимают решение по поставленным в обращении вопросам и подписывают его.

Рассматриваемым Порядком урегулирован порядок рассмотрения устных обращений, поступивших в администрацию г.о. Тольятти, в том числе, по телефону, по системе «Телефон доверия», в ходе «прямых линий». Если такие обращения не требуют дополнительного изучения и проведения проверок, то сотрудники администрации, общественной приемной дают ответ в устной форме.

В заключения правового анализа регулирования порядка рассмотрения обращений граждан, следует заметить, что на законодательном уровне не установлены требования к виду почтового отправления, которым должен быть направлен ответ на обращение гражданина, в частности не требуется его направление заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении, поскольку факт вручения гражданину ответа не имеет юридического значения для соответствующих правоотношений [132]. Однако в силу пункта 4 статьи 5 Федерального закона № 59-ФЗ исполнение указанных обязанностей, в том числе в части того, дан ли ответ гражданину по существу поставленных им в обращении вопросов в установленный срок, может быть подвергнуто судебному контролю по жалобе самого гражданина на принятое по его обращению решение или на действие (бездействие) в связи с его рассмотрением.

Таким образом, все стадии рассмотрения обращений граждан взаимосвязаны и взаимообусловлены. Реализация права граждан на обращения, являясь не одномоментным процессом, растянут во времени, его завершение напрямую зависит от вида обращения и способа его предъявления. Несовершенство законодательного регулирования на любом из этапов рассмотрения обращения может сделать реализацию конституционного права на обращение невозможной.

## **2.2. Контроль и надзор за соблюдением установленных правил рассмотрения, принятия решения по обращениям граждан и его исполнением**

В соответствии со ст. 14 Федерального закона № 59-ФЗ органы публичной власти должны осуществлять контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализировать содержание обращений и принимать меры по выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

Целью государственного контроля в любом органе государственной власти и органе муниципального управления, является обеспечение законности, предупреждение правонарушений, защита от злоупотреблений со стороны представителей власти, повышение эффективности государственного управления в данной сфере при реализации гражданами своего конституционного права на обращение.

Основная суть контроля заключается в обеспечении полного рассмотрения обращений в законно установленные сроки, предотвращении повторного поступления жалоб путем принятия правовых мер по устранению нарушений прав и законных интересов граждан. Иными словами, проверяющий осуществляет подробный анализ отдельных обращений граждан.

Е.В. Богатова, исследуя вопрос контроля за приемом сообщений граждан, делает вывод о недостаточности ведомственного контроля в данной деятельности [54]. Ф.Ф. Арюнов значение ведомственного контроля видит в укреплении регистрационно-учетной дисциплины в органах публичной власти [50].

Контроль за рассмотрением обращений возлагается на руководителей органов публичной власти при осуществлении ими своих полномочий.

Установление текущего контроля за рассмотрением конкретных обращений происходит по усмотрению руководителя органа публичной власти.



На конкретном деле, ставится дата исполнения и специальная отметка «контроль». При этом должностное лицо может использовать как коммуникационные устные и письменные способы и средства (напоминание о сроках, требование отчета о ходе исполнения того или иного поручения, истребование ответов о причинах задержки ответов и т.д.), так и работу с учетными формами, включая автоматизированные информационные системы (АИС).

Руководитель органа государственной власти или местного самоуправления может продлить срок рассмотрения обращения, а также снять его с контроля.

Ведомственный контроль включает в себя также проведение плановых и внеплановых проверок рассмотрения обращений. Изучение рассмотрения обращений должно планироваться в служебных заданиях уполномоченных лиц для проведения проверок.

Представитель подразделения делопроизводства рассматривает, анализирует и оценивает весь спектр деятельности по работе с обращениями, включая текущую статистику и аналитику; мероприятия по улучшению исполнительской дисциплины; мероприятия, направленные на повышение эффективности работы с обращениями, в целях предотвращения появления поддержанных повторных обращений, в частности, жалоб в вышестоящие инстанции, а также в надзорные инстанции.

Контроль может состоять в выборочной проверке рассмотрения конкретного обращения, этапов и методов работы с ним.

Так, гражданин обратился в УМВД России по г. Омску о розыске его бабушки, связь с которой неожиданно прервалась. В ходе проведения проверки по его обращению, было установлено, что она скончалась. Далее, узнав о результатах рассмотрения его обращения, он выразил в письменном виде просьбу ознакомить его с материалами и документами проверки его обращения. По данному обращению заместитель начальника УМВД России по

г. Омску отказал в связи с тем, что в материалах обращения есть сведения, составляющие государственную тайну.

ФИО1 обратился в суд с административным иском к Управлению Министерства внутренних дел РФ по г. Омску о возложении обязанности ознакомить с материалами и документами, касающимися рассмотрения его обращения о розыске бабушки, привлечении заместителя начальника УМВД России по г. Омску ФИО2 к ответственности за необоснованный отказ в предоставлении информации по требованию.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции исходил из того, что оспариваемый ответ об отказе в предоставлении копий материалов проверки дан должностным лицом УМВД России по г. Омску в соответствии с законом, права административного истца не нарушает [146].

В органах публичной власти систематизируется работа по практике рассмотрения обращений граждан.

К примеру, в органах прокуратуры проводится регулярный анализ, не реже одного раза в полугодие, поступивших обращений и практики их разрешения. Аналитические справки о практике рассмотрения обращений и приема граждан за первое полугодие и год нарастающим итогом с начала отчетного периода к 1 февраля и 1 августа представляются в Управление по рассмотрению обращений и приему граждан Генеральной прокуратуры РФ. Итоги анализа используются для прогнозирования и планирования надзорной деятельности (см. п. п. 6 - 8 Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры).

Так, по словам Ю. Чайки работа с обращениями является одним из важнейших инструментов оперативного оказания правовой помощи органами прокуратуры гражданам. В 2018 г. в органы прокуратуры поступило 4,8 млн обращений от граждан, половина из которых разрешена и каждая пятая жалоба удовлетворена. Более 1 млн человек было принято на личном приеме прокурорами [62].

С 1 января 2018 г. введен в действие Тематический классификатор обращений [41], который вводится в систему электронного документооборота, где осуществляется обработка обращений граждан и используется для учета и регистрации обращений, а также при формировании отчетности по результатам рассмотрения обращений граждан.

Классификатор сформирован по принципу включения: подвопросы объединены в вопросы, вопросы - в темы, темы - в тематики, а тематики - в тематические разделы, установлена пятиуровневая структура. Он содержит 5 разделов, 21 тематику, 206 тем, 1 213 вопросов и 76 подвопросов.

На основе Классификатора государственные органы и органы местного самоуправления в соответствии с Методическими рекомендациями [42] разрабатывают тематические классификаторы обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, государственных органов и органов местного самоуправления, в соответствии с их предметами ведения и функциональными особенностями.

К примеру, руководителями подразделений ГУ МВД России по Самарской области и территориальных органов МВД России на районном уровне в Самарской области принимаются практические и организационные меры по повышению ответственности сотрудников за соблюдением правил учета, своевременного, объективного и всестороннего рассмотрения обращений граждан с целью удовлетворения их законных требований, а также формирования позитивного общественного мнения о деятельности ОВД.

Проведенный анализ результатов рассмотрения обращений показал, что объем поступивших обращений по вопросам противодействия преступности, находящихся в компетенции органов внутренних дел в IV квартале 2018 года, возрос на 28,8% и составил 180. На 26% (с 3028 до 2252) снизилось количество обращений по вопросам противодействия правонарушениям, находящимся в компетенции органов внутренних дел, из них основная масса заявлений касается вопросов нарушения правил дорожного движения. На 35% возросло

количество обращений, касающихся вопросов миграции, а именно: получения гражданства РФ; разрешения на временное проживание, вида на жительство; замены и выдачи паспорта РФ; регистрации; открытия въезда иностранным гражданам; вопросов вынужденных переселенцев, беженцев; получения заграничного паспорта.

В 38-ми обращениях жители региона положительно отзываются о работе сотрудников органов внутренних дел области и выражают свою благодарность в их адрес. Вместе с тем, продолжают поступать жалобы на действия сотрудников органов внутренних дел, их количество составило 437 [71].

В результате законодательство обязывает органы государственной власти и местного самоуправления не только ответственно работать с обращениями граждан, отвечать по существу жалоб и предложений, но и ежемесячно отчитываться о количестве решенных и нерешенных обращений перед Администрацией Президента РФ, проводить анализ и учет обращений каждый год и докладывать об этом вышестоящим инстанциям. В то же время количество обращений граждан с каждым годом только увеличивается и будет увеличиваться в дальнейшем.

При всем при этом, деятельность органов публичной власти не ограничивается только контролем за соблюдением правил рассмотрения обращений граждан. С целью повышения эффективности работы с обращениями граждан ведется методологическая и консультационная деятельность [53, с. 20].

Кроме того, прокуратура осуществляет надзор за деятельностью органов публичной власти, направленный на рассмотрение обращений граждан. Можно выделить несколько направлений прокурорского надзора в данной сфере общественных отношений:

- 1) обеспечение всесторонности прокурорских проверок;
- 2) обеспечение полноты освещения прокурорами вопросов, подлежащих обязательному выяснению в процессе прокурорских проверок;

3) уделение особого внимания повторным и вторичным обращениям [79, с. 62-63].

При осуществлении надзорных мероприятий прокурорам необходимо индивидуально подходить к вопросу выбора мер реагирования. Это актуально в случаях, когда при проведении проверок выявляются, например, нормативные правовые акты, противоречащие установленному в федеральном законодательстве порядку рассмотрения обращений граждан.

Согласно ст. 10 ФЗ о прокуратуре прокуроры уполномочены рассматривать и разрешать заявления, жалобы и иные обращения в порядке и сроки, которые установлены федеральным законодательством. Вовлеченность прокуроров в такую работу предопределяет необходимость разъяснения ситуации с их ответственностью за нарушение порядка рассмотрения обращений.

Кроме проведения контрольных мероприятий и надзора за соблюдением порядка рассмотрения обращений, публичные органы власти осуществляют и самоконтроль за рассмотрением обращений. В рамках самоконтроля уполномоченные лица контролируют рассмотрение обращений конкретными исполнителями. С этой целью в органах публичной власти оформляются регистрационные карточки, которые заполняются по результатам рассмотрения каждого обращения. На обращении ставится резолюция руководителя о том, кто является исполнителем данного обращения. В целом проводится аналитическая работа по обращениям, направленная на информирование органов публичной власти о наиболее острых проблемах, которые содержатся в обращениях.

А.В. Беляев выделяет следующие направления осуществления аналитико-исследовательской функции в работе с обращениями:

- анализ поступающих обращений с использованием современных и унифицированных программных средств;

- мониторинг общественного мнения на основе данных о рассмотрении обращений и исполнении решений государственных органов по обращениям граждан;

- анализ состояния федерального и регионального законодательства, ведомственных и локальных нормативных актов о работе с обращениями;

- обобщение судебной практики рассмотрения жалоб на решения, действия (бездействие) государственных органов по результатам рассмотрения обращений;

- совершенствование технологического процесса работы с обращениями в государственном органе [53, с. 20].

Таким образом, контроль за соблюдением установленных правил рассмотрения, принятия решений по обращениям граждан и их исполнением осуществляется для того, чтобы каждый гражданин, который обратился в соответствующий орган, мог законно защищать свои права и законные интересы, а органы публичной власти, в свою очередь, не допускали ситуаций, когда гражданам приходится повторно обращаться с заявлениями или жалобами. Кроме того, контроль необходим для поддержания в Российской Федерации имиджа правового государства, где каждый человек имеет право на защиту своих интересов и прав в соответствии с действующим законодательством.

### **2.3. Юридическая ответственность за нарушение права граждан на обращение**

Следующим элементом механизма административно-правовой защиты права граждан на обращения, является юридическая ответственность за нарушение данного права.

Неофициальная статистика работы государственных органов и органов местного самоуправления с обращениями свидетельствует о том, что существенная часть граждан остается откровенно разочарована полученными

ответами в силу формальности и поверхностности изучения вопросов, поставленных заявителем в тексте обращения. Наиболее активные с правовой точки зрения граждане добиваются в судебном порядке привлечения уполномоченных должностных лиц к ответственности [72, с. 11].

Прежде всего, следует обратить внимание на то, что за нарушение права граждан на обращение предусмотрена как уголовная, так и административная ответственность.

К примеру, речь может идти о служебном подлоге (ст. 292 Уголовного кодекса РФ (далее УК РФ) [8], о халатности (ст. 293 УК РФ), о взяточничестве (ст.ст. 291.2, 290 УК РФ) [110, с. 18-23]. Однако, уголовная ответственность является уже элементом механизма уголовно-правовой защиты права граждан на обращения. Предметом же настоящего магистерского исследования, является административно-правовая защита. Поэтому, в рамках настоящего параграфа магистерской диссертации будет рассмотрена административная ответственность за нарушение права граждан на обращения.

В действующем КоАП РФ наличествует самостоятельная ст. 5.59, предусматривающая административную ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан.

Объектом рассматриваемого правонарушения являются общественные отношения, возникающие в результате реализации конституционного права граждан на обращение [80, с. 422].

В ряде работ объект данного административного правонарушения дифференцируется на общий (общественные отношения, связанные с рассмотрением обращений граждан) и непосредственный (установленный законом порядок рассмотрения обращений граждан, гарантируемый ст. 33 Конституции РФ) [82].

Некоторые исследователи [90; 114] указывают на неудачное местоположение ст. 5.59 КоАП РФ в главе 5 этого законодательного акта, поскольку данная статья «теряется» среди тех составов, которые предусматривают административную ответственность за нарушение

избирательных прав граждан и права на участие в референдуме. Трудно не согласиться с тем, что данная ситуация привносит некоторую путаницу в понимании архитектоники указанной главы, однако иллюзий относительно объекта рассматриваемого состава административного правонарушения возникать не должно [88, с. 36].

Объективную сторону рассматриваемого правонарушения образует несоблюдение установленного федеральным законодательством порядка рассмотрения обращений.

Между тем, правоприменительная практика формируется преимущественно в рамках Федерального закона № 59-ФЗ, поскольку он не только весьма универсален и имеет широкий диапазон действия, но и ориентирован на применение субъектами, подлежащими административной ответственности на общих основаниях.

Практика привлечения к административной ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан показывает, что типичными нарушениями являются: подготовка и направление ответов по обращениям заявителей за пределами 30 дней без продления (с неправомерным продлением) срока рассмотрения обращения, ненаправление ответов на обращения, волокита и направление обращений в другие ведомства без учета компетенции, с нарушением 7-дневного срока, а также неуведомление об этом заявителя, в целом некачественное их рассмотрение и разрешение (направление неполных ответов по существу поставленных вопросов и др.) [88, с. 37].

Выявляются факты несоблюдения 15-дневного срока, установленного ч. 2 ст. 10 Федерального закона № 59-ФЗ для предоставления документов и материалов, необходимых для рассмотрения обращения, а также случаи нерегистрации обращений.

Практике известен случай, когда в отношении лица одновременно было возбуждено 13 дел за нарушение порядка рассмотрения обращений нескольких граждан, которые в индивидуальном порядке в одно и то же время добивались решения вопроса по ремонту конкретного моста и дороги. Верховный Суд РФ,



изменяя решения нижестоящих судов, указал, что совершение в данном случае административных правонарушений, рассмотрение дел о которых подведомственно одному и тому же мировому судье, влечет назначение одного административного наказания в пределах санкции ст. 5.59 КоАП РФ [138].

Представляется, что такая позиция суда свидетельствует о недопустимости дробления актов прокурорского реагирования, когда установлено, что совокупность нарушений допущена при рассмотрении одного обращения, а равно одно нарушение – при рассмотрении коллективного обращения.

Состав правонарушения, предусмотренный ст. 5.59 КоАП РФ, относится к числу формальных, а следовательно, не предусматривает наличия негативных последствий как обязательного условия установления факта административного правонарушения. К примеру, сам факт нарушения срока направления ответа на обращение уже является противоправным действием или бездействием, в противном случае установление конкретного срока в законе теряет какую-либо актуальность, если его несоблюдение может повлечь прекращение дела об административном правонарушении [72, с. 13].

На практике возникал вопрос о порядке исчисления предусмотренного ч. 1 ст. 12 Федерального закона № 59-ФЗ 30-дневного срока. Поскольку в указанном законодательном акте этот вопрос не разрешен, суды руководствуются общим правилом, закрепленным в ст. 4.8 КоАП РФ.

Как обоснованно отмечает Н.А. Морозова, последовательно реализуемое в законодательстве об административных правонарушениях стремление к персонализации ответственности в полной мере реализовано и по отношению к рассматриваемому составу, которым предусмотрена ответственность специального субъекта [95, с. 103-112].

Субъектами рассматриваемого правонарушения являются должностные лица, иными словами лица, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющие функции представителя власти, то есть, наделенные в установленном законом порядке распорядительными

полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от них, а равно лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления (такое толкование категории «должностные лица» приведено в п. 5 ст. 4 Федерального закона № 59-ФЗ).

В ч. 3 ст. 10 Федерального закона № 59-ФЗ неслучайно закреплено, что ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом – это призвано гарантировать внимательное отношение таких лиц к поступающим обращениям, поскольку при другом отношении к работе переложить административную ответственность на подчиненных работников будет невозможно. Однако прокуроры при осуществлении надзора и, особенно, в случае решения вопроса административного преследования должны обращать внимание на взаимосвязь указанных законоположений, а равно обязательно удостоверяться в правомочности привлекаемых к ответственности лиц рассматривать обращения.

Внимание следует обратить и на тот момент, что в законодательстве не раскрыто понятие «публично значимые функции» и не определен какой-либо перечень субъектов, их осуществляющих. К сожалению, не компенсируют указанный недостаток и разъяснения, содержащиеся в постановлении Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 г. № 19-П [131].

Вследствие этого многие прокуроры первое время избегали привлечения к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ должностных лиц, например, коммерческих организаций, осуществляющих деятельность в сфере железнодорожного, водного и воздушного транспорта, а порой и медицинских, образовательных и ресурсоснабжающих организаций, организаций, оказывающих коммунальные услуги, учреждений социального обеспечения и др. Ситуация стала меняться по мере появления в отдельных регионах практики

успешного привлечения данной категории нарушителей к ответственности и доведения до сведения прокуроров соответствующего опыта [64, с. 37-38].

Правоприменитель исходит из того, что публично значимой функцией является «осуществление полномочий, экономически и социально важных для населения, принятие решений, обязательных для исполнения лицами, к которым они обращены либо в отношении которых они реализуются, уполномоченными на это юридическими лицами, их структурными подразделениями и индивидуальными предпринимателями» [65, с. 77-79].

Однако практика не в силах полноценно купировать влияние правовой неопределенности, а потому в данной части сохраняется необходимость законодательного закрепления унифицированных подходов с учетом результатов всесторонней научной дискуссии.

В некоторых публикациях обращалось внимание на целесообразность рассмотрения вопроса о внесении изменений в ст. 5.59 КоАП РФ для закрепления ответственности юридических лиц за нарушение порядка рассмотрения обращений [113, с. 59-60].

Представляется, что в настоящее время это предложение следует оценивать главным образом в контексте сферы применения Федерального закона № 59-ФЗ, который регулирует правоотношения, связанные с рассмотрением публичными органами обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, а также 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.

Таким образом, действующие законоположения сформулированы таким образом, что при буквальном толковании возможен вывод об участии в рассматриваемых правоотношениях лишь части юридических лиц – тех, которые являются объединениями граждан в терминологии Федерального закона «Об общественных объединениях» [22]. Для исключения возможности

двоих толкований, в конструкцию состава ст. 5.59 КоАП РФ необходимо внести коррективы [88, с. 39].

Следует обратить внимание на то, что ввиду возникших на практике вопросов [133] Первый заместитель Генерального прокурора РФ в информационном письме от 05.12.2012 № 72/1-17-2012 «О привлечении прокуроров к ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан» обратил внимание на то, что прокуроры не являются субъектами административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ, и за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей они могут быть подвергнуты дисциплинарному взысканию (п. 1 ст. 41.7 ФЗ о прокуратуре).

При этом приведенные в обоснование доводы вполне логичны и состоят в следующем: возбуждение дел об административных правонарушениях по ст. 5.59 КоАП РФ – исключительная прерогатива прокурора (ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ); взаимоотношения между вышестоящими и нижестоящими прокурорами выстраиваются не в рамках осуществления надзора за исполнением законов, а на основе служебного подчинения согласно п. 1 ст. 4 ФЗ о прокуратуре.

Разумеется, в рамках составов административных правонарушений, не относящихся к номенклатуре дел, возбуждаемых прокурором, проблема такого конфликта полномочий не возникает, а потому официальная реакция на факт игнорирования законоположений должна следовать не в формате служебных отношений, а в общеустановленном порядке, поскольку прокурор назван в ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ среди субъектов административных правонарушений. Сообщение о факте правонарушения, совершенного прокурором, во всяком случае проверяется исключительно органами прокуратуры (п. 1 ст. 42 Закона о прокуратуре).

Между тем, для автора обращения, как правило, важно не столько привлечение к ответственности работников прокуратуры, недобросовестно отнесшихся к исполнению соответствующих служебных обязанностей, а собственно законное и желательно быстрое разрешение волнующих его

вопросов. Это может быть достигнуто путем обращения вышестоящему прокурору либо на основании ч. 2 ст. 46 Конституции РФ в суд. Причем возможность обращения заинтересованного лица за защитой своих прав в суд не поставлена в зависимость от предварительного обжалования в прокуратуре (п. 1 ст. 10 ФЗ о прокуратуре).

Действия, а равно бездействие органов прокуратуры, а также их должностных лиц в связи с рассмотрением обращений заявителя вправе оспорить в суде по правилам, установленным главой 22 КАС РФ. Тем самым неприменимость лично к прокурорам положений ст. 5.59 КоАП РФ не должна порождать иллюзию безнаказанности.

Субъективная сторона рассматриваемого правонарушения характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины. Разумеется, лицо подлежит ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ только за те правонарушения, в отношении которых установлена его вина.

В настоящее время срок давности привлечения к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ составляет 3 месяца, по истечении которых постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено и прокуроры вынуждены будут ограничиться принятием других мер (например, внесением представлений на выявленные факты нарушений), что, однако, по своим последствиям не может обеспечить достижение целей административного наказания.

Так, Определением первого заместителя Генерального прокурора РФ от 22 января 2016 г. было отказано в возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.59 КоАП РФ, по заявлению Шкабаро Ю.И. со ссылкой на отсутствие события административного правонарушения. Заявитель без промедления обратился с жалобой в суд на данное определение, а затем имела место череда споров о подсудности. Лишь 30 августа 2016 г. (т.е. спустя более чем 7 месяцев) суд первой инстанции вынес решение по существу жалобы. Поэтому даже в случае ее удовлетворения дело о правонарушении,

предусмотренном ст. 5.59 КоАП РФ, не имело бы к этому моменту судебной перспективы - срок давности давно истек [139].

Практика показывает, что фактически при таком сроке часто исключена процедура пересмотра судебных актов, которыми необоснованно отказано в удовлетворении требований о привлечении к административной ответственности. Прокурорам важно всегда своевременно и безошибочно использовать все предусмотренные законом полномочия, поскольку в последующем отсутствие должной оперативности при подготовке и направлении в суд дела об административном правонарушении, а также при его судебном рассмотрении не может быть компенсировано и скажется решающим образом.

Увеличение законодателем срока давности весьма желательно [57, с. 3-6], однако отсутствие на данный момент соответствующих инициатив законодателя заставляет прокуроров искать решение в другой плоскости - в совершенствовании практики прокурорской деятельности, организации прокурорского надзора. Такой подход оправдан, учитывая, что поручением Генеральной прокуратуры РФ от 26.10.2011 № 72/1-17д-2011 нижестоящим прокурорам предписано проводить проверки исполнения законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан на системной основе. Неукоснительное выполнение этих требований, своевременные профессиональные действия по выявлению и надлежащему процессуальному оформлению правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ, должно способствовать достижению прокурорами должных результатов.

Для предупреждения случаев ухода лиц от административной ответственности в связи истечением сроков давности необходимо постоянно работать над повышением квалификации прокуроров, внимательно отслеживать практику судебного применения норм КоАП РФ, принципиально реагировать на факты волокиты при рассмотрении дел об административных правонарушениях, а также иными доступными прокурорам способами оказывать влияние на разрешение рассматриваемых проблем.

Допускаемые ошибки и недостаточная требовательность к соблюдению порядка рассмотрения обращений непременно получают надлежащую правовую оценку. В целом практика применения ст. 5.59 КоАП РФ доказала не только ее востребованность, актуальность, действенность, но и позволила выявить ряд «узких мест» реализации.

#### **2.4. Возмещение причиненного ущерба**

Возмещение причиненного ущерба является самостоятельным элементом механизма административно-правовой защиты права граждан на обращения.

Право граждан на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненного органами государственной власти или органами местного самоуправления при реализации права на обращения, предусмотрено в ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 59-ФЗ. В то же время, и органы публичной власти вправе взыскать с гражданина, понесенные расходы, связанные с рассмотрением обращения, в котором содержатся заведомо ложные сведения (ч. 2 ст. 16 Федерального закона № 59-ФЗ).

Как можно заметить, гражданин и органы публичной власти несут взаимную ответственность.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также их должностные лица несут ответственность в независимости от формы вины (умысел или неосторожность). Наличие вины предполагается, и именно они должны доказать отсутствие своей вины.

Часть 1 ст. 16 Федерального закона № 59-ФЗ определяет необходимость возмещения убытков и компенсации морального вреда, причиненных действиями, бездействием публичных органов. Определение понятия убытков сформулировано в ст. 15 ГК РФ, в соответствии с которой, под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы,

которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

Если лицо, нарушившее право, получило вследствие этого доходы, лицо, право которого нарушено, вправе требовать возмещения наряду с другими убытками упущенной выгоды в размере не меньшем, чем такие доходы. Гражданско-правовая ответственность наступает независимо от привлечения нарушителя к другим видам ответственности. Она носит имущественный характер. При возмещении вреда, причиненного в результате противоправных действий или бездействия должностных лиц и иных работников государственных органов, органов местного самоуправления, ответственность наступает на основании требований ст. ст. 16, 1069, ч. 3 ст. 1081, § 2 главы 59 ГК РФ.

Закон требует также компенсации морального вреда.

В силу ст. ст. 151, 1101 ГК РФ [7], если гражданину причинен моральный вред (физические или нравственные страдания) действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага, а также в других случаях, предусмотренных законом, суд может возложить на нарушителя обязанность денежной компенсации указанного вреда.

Компенсация морального вреда осуществляется в денежной форме. Размер компенсации морального вреда определяется судом в зависимости от характера причиненных потерпевшему физических и нравственных страданий, а также степени вины причинителя вреда в случаях, когда вина является основанием возмещения вреда. При определении размера компенсации вреда должны учитываться требования разумности и справедливости.

Характер физических и нравственных страданий оценивается судом с учетом фактических обстоятельств, при которых был причинен моральный вред, и индивидуальных особенностей потерпевшего.

В соответствии с действующим законодательством одним из обязательных условий наступления ответственности за причинение морального



вреда является вина причинителя. Исключение составляют случаи, прямо предусмотренные законом (ст. 1100 ГК РФ).

Так, оценив представленные доказательства в совокупности, признав доказанным факт действий (бездействия) должностных лиц государственной жилищной инспекции Воронежской области, учитывая, что этот факт незаконного бездействия данного органа государственной власти установлен вступившим в законную силу решением суда от 9 февраля 2016 г. и при рассмотрении настоящего спора оспариванию не подлежит, а также характер установленного судом по административному делу допущенного ответчиком нарушения прав истца, исходя из совокупности представленных истцом доказательств в обоснование характера и степени перенесенных им физических и нравственных страданий, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу, что заявленный истцом размер компенсации морального вреда в размере 10 000 рублей несоразмерен той степени страданий, которые были перенесены истцом в связи с незаконным бездействием ответчика.

Учитывая конкретные обстоятельства дела, объем причиненных нравственных и физических страданий, длительность неисполнения законных требований истца со стороны должностных лиц ГЖИ Воронежской области, районный суд правомерно взыскал с ГЖИ Воронежской области за счет казны Воронежской области в пользу истца компенсацию причиненного ему морального вреда в размере 100 рублей, считая указанный размер компенсации отвечающим требованиям справедливости и разумности [141].

В другом примере, Сорочинский С.Ю., ссылаясь на положения ст. ст. 151, 1099, 1101, 1064 ГК РФ, обратился в суд с иском к АО «УТСК», МУП «ЧКТС», ООО УК «Южуралстройсервис», Администрации г. Челябинска о возмещении морального вреда ввиду ненадлежащего исполнения жилищных и коммунальных услуг в размере 15 000 руб. Однако, принимая во внимание конкретные обстоятельства дела, учитывая характер причиненных истцу нравственных страданий, требования разумности и справедливости, судебная коллегия пришла к выводу о наличии оснований для взыскания в пользу

Сорочинского С.Ю. компенсации морального вреда в размере 2 000 рублей. Оснований для взыскания указанной компенсации в большем размере суд не нашел [143].

Как можно заметить, суммы компенсации вреда в случае удовлетворения заявленных требований обычно не высоки.

Кроме того, процент отказов в удовлетворении требований о компенсации морального вреда в рассматриваемой категории дел довольно велик.

Так, судом первой инстанции было установлено, что по факту обращения Б. от 7 сентября 2018 года о совершенном преступлении участковым уполномоченным полиции Отдела МВД России по району Восточное Измайлово г. Москвы Г. 12 сентября 2018 года вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Письмом от 14 декабря 2018 года № 02/18-2752, направленным ОМВД России по району Восточное Измайлово г. Москвы в адрес Б. (адрес), ему сообщено о том, что заявление от 7 сентября 2018 года рассмотрено, принято постановление об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием состава преступления.

15 декабря 2018 года Б. вновь обратился с заявлением о преступлении в ОМВД России по району Восточное Измайлово г. Москвы, письмом от 28 декабря 2018 года ему сообщено о результатах рассмотрения указанного заявления. 3 декабря 2018 года и 27 декабря 2018 года Б. обратился в ГУ МВД России по г. Москве с жалобой на действия (бездействие) сотрудников ОМВД России по району Восточное Измайлово г. Москвы.

13 февраля 2019 года Б. направлено письмо, в котором сообщено о том, что обращения в ОМВД России по району Восточное Измайлово г. Москвы от 19 января 2019 года и 21 января 2019 года о несогласии с принятыми решениями и неполучением ответов по обращениям, полученным ранее, рассмотрены, проведена проверка, по результатам которой руководством ОМВД УУП Г. привлечен к дисциплинарной ответственности, разъяснен порядок обжалования.

Разрешая требования истца о взыскании компенсации морального вреда, суд оценил установленные обстоятельства, проанализировал изложенные выше нормы материального права и исходил из того, что само по себе бездействие сотрудников органов внутренних дел в порядке ст. 125 УПК РФ, выразившееся в нарушении сроков уведомления о результатах рассмотрения обращений, не является безусловным основанием для взыскания компенсации морального вреда. Указанное бездействие не свидетельствует о посягательстве на нематериальные блага, принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона. Поскольку судом не установлено нарушений ответчиком каких-либо нематериальных благ, подлежащих восстановлению путем их компенсации в денежном выражении, суду не представлено доказательств причинения истцу физических и нравственных страданий, наличия причинно-следственной связи между действиями (бездействием) должностных лиц и причиненными заявителю страданиями, суд пришел к обоснованному выводу об отказе в удовлетворении иска Б. [150].

В другом случае, административным истцом не было представлено доказательств наличия реального вреда, причиненного бездействием должностных лиц, выразившихся в несвоевременном уведомлении заинтересованного лица о ходе рассмотрения его обращения. Кроме того, признание обоснованной жалобы административного истца на незаконность бездействия должностных лиц ФССП России уже само по себе является достаточным для восстановления нарушенного права, а потому дополнительное требование заявителя о взыскании денежной компенсации морального вреда удовлетворению не подлежит. Таким образом, суд отказал в удовлетворении требований административного истца о компенсации морального вреда [142].

Многие авторы отмечают, что институт возмещения государством вреда, причиненного действиями (бездействием) должностных лиц еще не полностью проработан. Пробелы, существующие в данном правовом институте, изъяны его правоприменения, а также специфика российского менталитета зачастую порождают правовой нигилизм, уверенность чиновника в своей безопасности, а

гражданина - в своей беспомощности. Подобные тенденции начинают захватывать уже и научных работников.

Так, В.В. Архипов считает, что «обязанности по доказыванию правомерности своих действий (бездействия) возлагаются на представителя органа власти, т.е. применен принцип «презюмции виновности» этих органов. Именно это правило не любят применять судьи, так как при этом процесс сводится к выяснению ими у госчиновников, что мешает им исполнять нормы действующего законодательства. Для судей этот процесс является неприятным психологически: один чиновник уличает другого в нарушении законодательства, будучи таким же нарушителем...» [49].

Часть вторая ст. 16 Федерального закона № 59-ФЗ определяет ответственность гражданина за указание в обращении заведомо ложных сведений. Под указанием гражданином ложных сведений следует понимать только умышленное приведение в обращении информации, не соответствующей действительности. Не может возникать ответственность за добросовестную ошибку гражданина.

Расходы, понесенные органом публичной власти, в связи с рассмотрением подобного обращения, могут быть взысканы в судебном порядке с гражданина, злоупотребившего своим правом. Подобная мера ответственности призвана дисциплинировать граждан и служить препятствием для безосновательного обращения в компетентные органы или к должностным лицам. Однако к обвинению гражданина в распространении сведений, не соответствующих действительности, при обращении в правоохранительные органы надо относиться с особой осторожностью, поскольку гражданин может неправильно понять природу и цель действий другого лица и обратиться, считая явной угрозой себе, с заявлением в органы внутренних дел, прокуратуру или судебные органы [112]. Подобные ситуации уже являлись предметом судебных разбирательств в некоторых субъектах Российской Федерации.

Проведенное во второй главе исследование отдельных элементов механизма административно-правовой защиты права граждан на обращения, позволяет подвести некоторые промежуточные итоги.

Во-первых, процедура реализации субъективного права на обращение является длительным и достаточно вариативным процессом, зависящим как от поведения заявителей, так и от деятельности адресатов. Можно выделить несколько стадий в реализации права граждан на обращение, которые являются взаимосвязанными между собой и взаимообусловленными. Реализация права граждан на обращения, являясь не одномоментным процессом, растянут во времени, его завершение напрямую зависит от вида обращения и способа его предъявления.

Во-вторых, целью государственного контроля в любом органе государственной власти и органе муниципального управления, является обеспечение законности, предупреждение правонарушений, защита от злоупотреблений со стороны представителей власти, повышение эффективности государственного управления в данной сфере при реализации гражданами своего конституционного права на обращение. Основная суть контроля заключается в обеспечении полного рассмотрения обращений в законно установленные сроки, предотвращении повторного поступления жалоб путем принятия правовых мер по устранению нарушений прав и законных интересов граждан.

В-третьих, в действующем КоАП РФ наличествует самостоятельная ст. 5.59, предусматривающая административную ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, которая сформулирована таким образом, что при буквальном толковании возможен вывод об участии в рассматриваемых правоотношениях лишь части юридических лиц. Для исключения возможности двояких толкований, в конструкцию состава ст. 5.59 КоАП РФ необходимо внести коррективы.

В-четвертых, процент отказов в удовлетворении требований о компенсации морального вреда в рассматриваемой категории дел довольно

велик, а суммы компенсации вреда в случае удовлетворения заявленных требований обычно не превышают нескольких тысяч рублей. В целом, институт возмещения государством вреда, причиненного действиями (бездействием) должностных лиц не полностью проработан. Пробелы, существующие в данном правовом институте, изъяны его правоприменения, а также специфика российского менталитета зачастую порождают правовой нигилизм, уверенность чиновника в своей безопасности, а гражданина - в своей беспомощности.

## **ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ В ПРАКТИКЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **3.1. Вопросы, возникающие в процессе административно-правовой защиты права граждан на обращение**

Повседневный диалог граждан с органами власти немислим без права этих граждан обращаться по различным вопросам своей жизни в эти органы, с тем чтобы они либо защитили их от неправомерных действий (бездействия) других лиц, либо учли какие-либо общезначимые интересы, удовлетворили зависящие от их распорядительной деятельности потребности. В свою очередь, именно благодаря таким обращениям органы публичной власти приобретают достоверную информацию о положении дел на управляемых ими территориях, могут корректировать свои властные действия в тех направлениях и по тем вопросам, которые наиболее актуальны и востребованы в данный период их деятельности. Тем не менее само понятие «обращение» слишком емкое и многогранное для того, чтобы быть использованным в определенном установленном законодателем контексте. Так, А.В. Савоськин выделяет три группы законов, так или иначе регулирующих отношения, связанные с этим термином [105, с. 1422-1423].

Как известно, право на индивидуальные и коллективные обращения граждан Российской Федерации в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ) относится к политическим правам. На это в самой Конституции РФ указывают следующие признаки: 1) само право расположено в группе конституционных прав, которые принято считать политическими правами и свободами (ст. 29 - 33); 2) право на обращение связано с гражданством Российской Федерации (в противном случае

законодатель использовал бы термин «каждый»); 3) адресатами обращений являются только органы публичной власти.

Обращаясь к Федеральному закону № 59-ФЗ), следует отметить, что благодаря Постановлению Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П в данном Законе был расширен перечень субъектов, которые имеют право обращаться. Среди субъектов, принимающих обращение наряду с органами публичной власти, названы осуществляющие публично значимые функции государственные и муниципальные учреждения и иные организации и их должностные лица. При всем при этом порядок обращений, который установлен данным Законом, распространяется на те или иные отношения по остаточному принципу (т.е. этот Закон не распространяется на все случаи специального порядка рассмотрения обращений, установленного федеральными конституционными законами и иными федеральными законами, - п. 2 ст. 1 Федерального закона № 59).

Нуждается во многих уточнениях и пояснениях предмет обращений. Если выделять политическую составляющую, то в общем объеме обращений она представляет весьма незначительную часть, так как большинство жалоб и заявлений направляется в государственные органы и органы местного самоуправления по бытовым, социальным, частным вопросам, которые кроме самого заявителя никого не касаются. Вряд ли можно назвать политическими и коллективные обращения граждан, которые, например, требуют ремонта их многоквартирного дома, жалуются на плохую работу коммунальных служб, общественного транспорта и т.п. В данном случае это, скорее, хозяйственные отношения между потребителями и исполнителями услуг. Политические отношения возникают там, где субъект обращения имеет цель и может влиять на управленческие решения властно-организующего характера, адресованные неопределенному кругу лиц, проживающих на соответствующей территории. В этой связи наиболее органично соотносятся с политической природой этого конституционного права обращения граждан в виде предложения, поскольку здесь субъект обращения полностью мотивирован на достижение



общеполезных публичных целей (совершенствование законов, развитие общественных отношений, улучшение социально-экономических и иных сфер деятельности государства и общества). Вместе с тем отдельные виды обращений правотворческого характера имеют самостоятельную правовую основу и сопутствующие ей научные проблемы, исследуемые учеными-правоведами [61; 119; 108].

В научной литературе обращается внимание и на иные виды обращений политического характера (запросы, митинговые обращения, петиции, и т.п.), которые имеют свои особенности, не позволяющие полностью распространить на порядок их реализации Федеральным законом № 59-ФЗ.

Что касается обращения в виде жалобы, то оно служит, скорее, гарантией от нарушения как своих, так и чужих прав, свобод и законных интересов. Такого рода обращение если и преследует цель повлиять на деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, то только в своих собственных интересах или интересах конкретных лиц. По крайней мере, при обращении с жалобой заявитель не преследует какие-то побочные цели, связанные с совершенствованием деятельности государственных или муниципальных структур.

Что касается заявления, то это комбинированное с точки зрения мотивации обращение, которое, с одной стороны, несет на себе публичный интерес, а с другой - обусловлено потребностями содействия этих органов для реализации конституционных прав и свобод. Поскольку на практике заявитель зачастую не придерживается установленной законом градации обращений по их видам, законодатель не выделяет специальные процедуры и правовые последствия всех этих видов обращений, тем более что одно обращение может сочетать два или даже все три указанных в законе разновидностей обращений [116, с. 27].

Более проблематично для правоприменителя идентифицировать характер и содержание обращения для применения к нему данного Федерального закона, поскольку на практике и в научной литературе, в частности, обращается

внимание на проблему соотношения Федерального закона № 59-ФЗ с законодательным регулированием отношений, связанных с обращениями для получения информации, а также обращениями по предоставлению государственных и муниципальных услуг. В основном это соотношение рассматривается в свете привлечения за соответствующие правонарушения к административной ответственности [58; 60; 68; 118].

Отдельные проблемы правоприменения возникают из-за противоречий, порождаемых принимаемыми в этой сфере подзаконными актами. Так, например, в результате принятия Приказа МВД России от 12 декабря 2011 г. № 1221 [44] возникла конкуренция норм этого Приказа с Федеральным законом № 59-ФЗ. Разумеется, что эта конкуренция должна была разрешаться в пользу Федерального закона № 59-ФЗ, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 1 данного Закона специальный порядок рассмотрения обращений может действовать, если он установлен на уровне федерального закона (федерального конституционного закона), а не на уровне ведомственного приказа. Следовательно, подзаконный акт, как бы он ни определял характер обращения, не может повлиять на его исключение из зоны правового воздействия ФЗ № 59.

В ситуации, где цель обращения связана с получением информации, конкуренция норм возникает, в частности, между Федеральным законом № 59-ФЗ и Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» [19], Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [17]. В данном случае Законы о доступе к информации являются специальными, и все их отличительные положения нейтрализуют действие норм Федерального закона № 59-ФЗ, регулирующих тождественные отношения. К примеру, устное обращение в соответствии с Федеральным законом № 59-ФЗ возможно лишь при личном приеме граждан (ст. 13), которое фиксируется путем занесения в карточку личного приема гражданина. Запрос о предоставлении информации в устной форме возможен и без личного приема (в частности, по телефонной связи). При этом такой устный

запрос подлежит регистрации в день его поступления с указанием даты и времени поступления (ч. 5 ст. 18 ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»). Или, к примеру, согласно ч. 6 ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ, если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, гражданину, направившему обращение, просто сообщается о невозможности дать ответ.

В ч. 4 ст. 19 ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» законодатель в подобной ситуации обязывает государственный орган или орган местного самоуправления в ответе на запрос указать вид, наименование, номер и дату принятия акта, в соответствии с которым доступ к такой информации ограничен. Сравнивая эти два Закона, следует также учитывать различного рода трудоемкость процесса подготовки ответа. Если согласно п. 6 ч. 1 ст. 20 ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» при подготовке ответа выясняется, что в запросе ставится вопрос о правовой оценке актов государственных органов и органов местного самоуправления, проведении анализа их деятельности, не связанной с защитой прав направившего запрос пользователя информации, то информация не предоставляется. Напротив, подготовка ответа на обращение по Федеральному закону № 59-ФЗ предполагает проведение именно такой аналитической работы исходя из требований объективного, всестороннего рассмотрения обращения по существу рассматриваемого вопроса (п. 1 и 4 ч. 1 ст. 10) [116, с. 29].

При идентификации предмета обращения заявителя важно установить его цели и ожидаемый им результат. В одних случаях заявитель при обращении намерен получить удовлетворяющий свой запрос ответ о принятых мерах (т.е. важна формальная реакция властных структур на обращение заявителя), в других случаях, например при обращении за предоставлением услуги, сам

положительный ответ адресата еще не свидетельствует о достижении конечной цели заявителя, поскольку ему необходим результат, т.е. предоставление самой услуги, которая осуществляется зачастую подведомственным властному органу учреждением, предприятием или организацией. О более емком характере обращений, связанных с предоставлением услуг, говорит и то, что запросы, жалобы и другие виды обращений являются своего рода дополнительными вспомогательными элементами реализации механизма предоставления услуг. Этим обусловлены и некоторые отличия порядка рассмотрения жалоб при предоставлении услуг, в частности более короткий срок рассмотрения жалоб (15 дней со дня регистрации жалобы - ч. 6 ст. 11.2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [16]); возможности рассмотрения жалобы руководителем органа, предоставляющего услугу (в случае отсутствия вышестоящего органа), - ст. 11.2 Федерального закона об услугах. Однако эти и иные отличия Федерального закона об услугах по сравнению с Федеральным законом № 59-ФЗ имеют исчерпывающий характер, поэтому различные административные регламенты, принятые органами государственного управления, не могут вводить какие-то новые административные процедуры рассмотрения обращений граждан, противоречащие федеральным законам.

Несмотря на схематичную простоту Федерального закона № 59-ФЗ, в его содержании имеются концептуальные ловушки, которые в рамках судебной практики изучались и трактовались по-разному.

Так, законодатель в ст. 4 Федерального закона № 59-ФЗ четко определил систему терминов, используемых в тексте закона, и установил, что обращения в контексте данного нормативного правового акта могут быть трех видов: предложения, заявления и жалобы. Последний вид обращения является одним из наиболее распространенных и требует к себе особого внимания, поскольку речь идет о просьбе гражданина восстановить его нарушенные права, свободы или законные интересы либо права, свободы и законные интересы других лиц [72, с. 11].

В соответствии с ч. 6 ст. 8 Федерального закона № 59-ФЗ запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. С одной стороны, это положение логично и не требует разъяснений, поскольку, к примеру, исключает возможность рассмотрения должностным лицом жалоб на самого себя.

С другой стороны, сложившаяся практика свидетельствует о том, что имеют место случаи, когда в нарушение закона ответ на жалобу предоставляет должностное лицо, чьи действия в своем обращении обжаловал заявитель.

В практике судов общей юрисдикции неоднократно ч. 6 ст. 8 Федерального закона № 59-ФЗ трактовалась весьма оригинально. Так, например, нарушения данного положения закона судом не усматривалось, если заявитель на первом листе обращения не указывал его конкретный вид, а именно «жалоба». Если вид обращения заявителем не определен, то, по логике суда, такое обращение жалобой не признается и, соответственно, нарушений в действиях должностного лица нет. Однако если заявитель обжаловал такое решение в суде апелляционной инстанции, то вышестоящая судебная инстанция с выводами суда не соглашалась, отмечая, что вид обращения гражданина определяется не названием данного обращения, а его содержанием [145].

Приходится признать, что наибольшее число нарушений Федерального закона № 59-ФЗ связано с несоблюдением установленного 30-дневного срока на предоставление ответа заявителю.

Так, если срок рассмотрения письменного обращения был зафиксирован законодателем, то очевидно, что его несоблюдение является основанием для привлечения должностного лица к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ.

Однако здесь судебная практика позволяет проследить оригинальные способы ухода от ответственности.

Так, на рассмотрение мирового судьи поступил материал по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.59 КоАП РФ в отношении должностного лица администрации города Муравленко. Как следует из материалов дела, уполномоченное должностное лицо совершило административное правонарушение: при разрешении письменного обращения заявителя от 11.11.2016 нарушило требования Федерального закона № 59-ФЗ, а именно направило ответ на письменное обращение только 30.12.2016.

Суд, установив виновность должностного лица, состав и событие административного правонарушения, квалифицировал его действия по ст. 5.59 КоАП РФ, однако прекратил производство в связи с малозначительностью совершенного правонарушения, указав, что срок, на который было задержано предоставление ответа, является незначительным. Более того, суд отметил, что какого-либо вреда и тяжести наступивших последствий в результате совершенного правонарушения не имеется, как и не имеется вреда, причиненного здоровью или имуществу иных лиц.

По результатам рассмотрения протеста прокурора на решение мирового судьи судебный акт был оставлен без изменения, что может свидетельствовать об объективном отношении представителей правосудия к аспектам соблюдения требований Федерального закона № 59-ФЗ.

Во-первых, при указании в решении суда на отсутствие вреда или иных тяжких последствий хотелось бы обратить внимание на то, что состав правонарушения, предусмотренный ст. 5.59 КоАП РФ, относится к числу формальных, а следовательно, не предусматривает наличия негативных последствий как обязательного условия установления факта административного правонарушения. Как уже отмечалось, сам факт нарушения срока направления ответа на обращение уже является противоправным действием или бездействием, в противном случае установление конкретного срока в законе теряет какую-либо актуальность, если его несоблюдение может повлечь прекращение производства по делу об административном правонарушении.

Во-вторых, в соответствии с разъяснением, содержащимся в п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [136], малозначительность деяния является оценочным признаком, который устанавливается в зависимости от конкретных обстоятельств дела, при этом квалификация правонарушения как малозначительного может иметь место только в исключительных случаях.

По сути, применение признака малозначительности к данному составу административного правонарушения можно рассматривать как умаление значения конституционных прав граждан.

С учетом характера состава правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ, который выражен в пренебрежительном отношении субъекта к конституционному праву гражданина на обращение, оснований для освобождения лица от административной ответственности по признакам малозначительности не имеется [151].

В-третьих, следует признать заслуживающей внимания позицию мирового судьи, отметившего, что допущенные должностным лицом нарушения не свидетельствуют о его пренебрежительном отношении к исполнению своих обязанностей в сфере соблюдения сроков направления ответа в той степени, при которой необходимо воздействие на правонарушителя путем применения меры ответственности и назначения ему наказания.

Применительно к данному положению требования Федерального закона № 59-ФЗ в части соблюдения сроков на рассмотрение обращения и направление ответа теряют всякий смысл, поскольку соблюдение установленных законом сроков при выполнении своих должностных обязанностей свидетельствует о профессионализме и компетентности государственного гражданского или муниципального служащего, а следовательно, позволяет дать оценку его отношения к службе и поставленным перед ним задачам.

Еще хотелось бы отметить ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 59-ФЗ, предусматривающую в своем содержании основные требования к обращению граждан, в числе которых – указание на то, что заявителем в обязательном порядке должна быть изложена суть обращения. Представляется, что это одно из самых сложных положений закона, поскольку с практической точки зрения в некоторых обращениях граждан суть требований очень сложно определить.

Причин тому несколько. Во-первых, законодатель не устанавливает требования к объему письменного обращения. Краткие и содержательные обращения, напечатанные на компьютере с систематизацией изложенных в обращении требований, являются идеальными для работы, но в силу объективных причин большая часть обращений пишется от руки и не самым разборчивым почерком. В этом отношении профессионализм и компетентность государственных служащих являются гарантией успешного разрешения вопросов, поставленных в обращении, при условии что служащий сможет установить эти требования и определить их относимость к компетенции государственного органа, куда направил свое обращение заявитель.

Во-вторых, объемы обращений могут сильно различаться, поскольку, например, представители старшего поколения в силу определенных причин в начале обращения могут в развернутой форме начать повествование о себе, о своих заслугах перед государством, о своих проблемах, не связанных с сутью обращения. И в этом заключается важная составляющая компетентности государственного служащего, обязанного не только с уважением отнестись к содержанию обращения, но и правильно выявить его суть с целью разрешения всех поставленных в обращении вопросов [72, с. 14].

Согласно правовой позиции, выраженной Конституционным Судом РФ [134], государственный орган обязан дать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, если указанные вопросы входят в его компетенцию. Указанные законоположения предполагают, что, во всяком случае, гражданину должен быть дан ответ по существу на все поставленные им в обращении вопросы, если их разрешение входит в компетенцию



государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц.

Еще одним практически важным вопросом при реализации права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления является вопрос об эффективности обращения в виде заявления, предложения и жалобы. О слабой эффективности реализации права на обращение свидетельствует либо формальный ответ на обращение, без намерения разобраться и удовлетворить интересы и потребности заявителя, либо вообще отсутствие ответа, в твердой уверенности адресата, что заявитель не будет привлекать соответствующий государственный орган или орган местного самоуправления (их должностное лицо) к ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ. Практика свидетельствует, что в подавляющем большинстве подобных случаев граждане выбирают именно бездействие, потеряв надежду после такого «ответа» на их обращение в саму возможность и желание компетентных органов и должностных лиц решить их вопрос. Так, по данным некоторых исследователей возникновение споров, которые могут повлечь привлечение к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ, происходит не более чем в 1% случаев от общего количества рассматриваемых органами публичной власти [109, с. 4].

Если с жалобой все ясно, поскольку признаки ее адресата и формула эффективности ее рассмотрения определяются компетенцией органа, рассматривающего жалобу, и принятыми мерами, которые должны удовлетворять заявителя и восстанавливать его нарушенные права, то по отношению к остальным видам обращений этого сказать нельзя. Менее отчетливый механизм и результат рассмотрения таких обращений, как предложение и заявление, обусловлен тем, что здесь уже затрагиваются не только личные (частные), но и публичные интересы (в заявлении может содержаться критика недостатков работы государственного органа или органа местного самоуправления, а в предложении - инициативы по совершенствованию законодательства). При обращении с заявлениями и

предложениями граждан выступает как субъект непосредственной демократии, влияющий на государственное управление (местное самоуправление) с целью совершенствования их деятельности в общих интересах. Конечно, сам факт таких обращений еще не свидетельствует о высокой гражданской позиции заявителя и полезности его идеи, а может быть продиктован какими-либо популистскими и карьеристскими соображениями, в основе которых лежат малопродуктивные и утопичные идеи. Тем не менее, законодателю необходимо предусмотреть четкий и сбалансированный механизм учета как частных, так и публичных интересов.

Частный интерес должен проявляться в уважительном, своевременном и качественном рассмотрении обращений граждан. Публичный интерес в обращениях политического характера должен проявляться в таких принципах, как профессионализм, демократизм, законность, гуманизм, гласность и др. Именно соблюдение этих требований при рассмотрении обращений граждан и будет служить критерием эффективности работы государственных органов и органов местного самоуправления, а также их должностных лиц по результатам рассмотрения.

Таким образом, институт обращений граждан является гарантией коммуникационного взаимодействия общества и государства и ни при каких условиях не должен рассматриваться в качестве формальной системы информационных услуг.

Обращение гражданина в органы публичной власти следует рассматривать как тест профессиональной пригодности государственного или муниципального служащего к уровню и качеству выполнения возложенных на него обязанностей.

Качество подготовки ответа на обращение, как и его содержательная часть, отражающая суть вопросов заявителя, поиск их правовых решений, разъяснения, рекомендации либо реальные механизмы разрешения изложенной проблемы, являются гарантией формирования доверия в обществе к институтам

публичной власти, а также гарантией формирования гражданского общества, признавшего государство в качестве правового.

Приведенные примеры нарушений Федерального закона № 59-ФЗ позволят сформировать правовое видение проблемы, которая выражается в отношении государственных и муниципальных служащих к институту обращений граждан, и не допустить подобных нарушений в будущем.

### **3.2. Основные направления совершенствования административно-правовой защиты права граждан на обращение**

Тенденцией настоящего времени является то, что право граждан на обращения реализуется посредством информационных технологий.

Федеральный закон № 59-ФЗ не содержит отдельных статей, которые бы устанавливали отдельные процедуры рассмотрения электронных обращений граждан. Вместе с тем анализ текста законодательного акта позволяет выделить некоторые особенности рассмотрения подобных обращений.

Во-первых, в соответствии с ч. 3 ст. 7 Федерального закона № 59-ФЗ в обращении в форме электронного документа гражданин в обязательном порядке указывает свои фамилию, имя, отчество, адрес электронной почты, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения.

Во-вторых, гражданин вправе приложить к такому обращению необходимые документы и материалы в электронной форме (ч. 3 ст. 7 Федерального закона № 59-ФЗ). Однако это не означает, что гражданин обязан приложить необходимые документы и материалы только в электронной форме. Он может также направить указанные документы и материалы или их копии в письменной форме.

В-третьих, ответ на обращение, поступившее в форме электронного документа в орган публичной власти, направляется только в форме

электронного документа по адресу электронной почты, указанному в обращении. Федеральный закон № 59-ФЗ не предусматривает формат ответа в электронной форме. Согласно ч. 3 ст. 10 Федерального закона № 59-ФЗ ответ подписывается руководителем органа, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом. При этом не указана необходимость использования простой электронной подписи и усиленной электронной подписи, установленных статьей 5 Федерального закона «Об электронной подписи» [14]. В связи с этим возможно использовать электронный образ личной подписи уполномоченного лица, создав отдельный файл с ее начертанием. Однако более точным является собственноручное подписание ответа на бланке государственного органа и преобразование ответа на бумажном носителе в ответ в форме электронного документа путем сканирования. На адрес электронной почты заявителя направляется отсканированная копия ответа, а не его оригинал.

В настоящее время некоторые авторы выделяют три модели подачи гражданами обращений в электронной форме: 1) через специальный сервис приема и первичной обработки обращений граждан, создаваемый на базе (в качестве поддомена основного сайта) официального сайта органа власти или официального портала государственной автоматизированной системы; 2) через веб-портал как самостоятельный сайт интернет-приемной, существующей в качестве основного ресурса государственной или политической организации; 3) через вспомогательный электронный ресурс приема обращений граждан, реализуемый на площадках сообществ в социальных сетях [87].

Однако, представленные модели требуют уточнения. Так, ошибочным выглядит объединение в одной модели специальных сервисов различных интернет-ресурсов - официального сайта органов власти и официального портала государственной автоматизированной системы (ГАС). Здесь существуют различия как в порядке подачи обращения (на сайте ГАС, как правило, требуется предварительная авторизация заявителя, тогда как на сайте государственного органа авторизация не требуется), так и в возможности

направления обращения с учетом его предмета. Если на сайте в орган власти можно обратиться по любому вопросу, то на сайте ГАС, как правило, по конкретной проблеме.

Следует также возразить по поводу третьей модели, предлагаемой авторами. Ее выделение является искусственным, так как размещенное в социальных сетях электронное сообщение не может быть признано официальным обращением гражданина в государственные органы. В этой связи оно не подпадает под действие Федерального закона № 59-ФЗ.

Наиболее востребованной у граждан формой обращения в федеральные органы государственной власти в настоящее время является размещение электронного сообщения на соответствующем сайте. Это объясняется несколькими обстоятельствами.

Во-первых, большинство государственных органов федерального уровня имеет общественные интернет-приемные в качестве поддомена или страницы основного сайта, через которые направляется от 50 до 80 процентов обращений граждан.

Во-вторых, простота процедуры подачи электронного обращения. Для этого гражданин заполняет электронную форму, размещенную на сайте. В нее, как правило, вводятся фамилия, имя и отчество заявителя, излагается суть обращения, при необходимости прикладываются фото, документы и иные материалы, а также указывается вариант получения ответа в письменной или электронной форме с соответствующим адресом.

В-третьих, интернет-ресурсы для подачи электронных обращений, созданные на официальных сайтах государственных органов, вызывают больше доверия у граждан, порождая уверенность в оперативности разрешения поставленных в обращениях вопросов.

В-четвертых, интернет-ресурсы содержат типовые рубрики «новости», «наиболее часто задаваемые вопросы», «обзоры обращений», в которых размещается различная полезная для заявителей информация.

В-пятых, на соответствующих официальных сайтах в сети «Интернет» существует возможность предоставления заявителям доступа через «Личный кабинет» к результатам рассмотрения их обращений [67, с. 14].

Кроме того, граждане могут направлять обращения в форме электронного документа на служебные адреса электронной почты должностных лиц государственного органа, которые указаны на сайтах. Такие обращения также подлежат регистрации и рассмотрению в соответствии с Федеральным законом № 59-ФЗ. Вместе с тем подобный вариант подачи электронного обращения не может быть признан приемлемым. Исходя из необходимости обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина при обработке сведений, касающихся частной жизни заявителя, и его персональных данных, заявителям целесообразно работать не с адресом электронной почты, а размещать обращения непосредственно на информационном ресурсе официального сайта государственного органа в сети Интернет.

На уровне субъектов Российской Федерации, как правило, создаются единые порталы для подачи гражданами электронных обращений в различные региональные органы исполнительной власти. Например, введена в действие «Интернет-приемная Губернатора и Правительства Самарской области» как информационный ресурс, предназначенный для организации единого входа для обращений граждан, поступающих в форме электронного документа в государственные органы Самарской области и органы местного самоуправления Самарской области с применением информационно-коммуникационных технологий. Преимуществом единого ресурса является то, что заявитель, исходя из сути своего обращения, сам определяет непосредственно тот государственный орган, в компетенцию которого входит рассмотрение поставленных в обращении вопросов [67].

Обращения, направленные в электронном виде через «Интернет-приемную», поступают по системе межведомственного электронного документооборота в структурные подразделения органов государственной власти, ответственные за работу с обращениями граждан, где регистрируются и

рассматриваются. Ответы на обращения направляются государственными органами Самарской области в форме электронного документа по адресу электронной почты заявителя. Копия ответа заявителю также направляется по адресу электронной почты «Интернет-приемная» либо по системе электронного документооборота адресату «Интернет-приемная для ответов».

В связи с ростом числа электронных обращений граждан и организаций в органах власти повсеместно внедряются информационные технологии в процедуры как приема, обработки и рассмотрения, так и контроля за соблюдением порядка рассмотрения обращений.

Указом Президента РФ «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» (далее - Указ № 171) [24] на государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, возложены обязанности: а) по размещению на страницах своих официальных сайтов, предназначенных для приема обращений граждан в электронной форме, специального программного обеспечения; б) по ежемесячному представлению в Администрацию Президента РФ в электронной форме информации о результатах рассмотрения обращений граждан, а также о мерах, принятых по таким обращениям.

Как уже отмечалось в настоящей магистерской диссертации, в целях создания единой системы классификации обращений по характеру вопросов и обеспечения единого подхода к их анализу распоряжением Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций от 30 ноября 2017 г. № 104 были уточнены структура и содержание типового общероссийского тематического классификатора обращений граждан. Применение тематических классификаторов в органах власти призвано обеспечить реализацию Указа № 171. Вместе с тем на практике получить полную картину о том, как обстоят дела в стране с рассмотрением обращений граждан и организаций, а также о мерах, принятых по таким обращениям, сегодня вряд ли возможно. Здесь можно выделить следующие причины.

Во-первых, Указ № 171 распространяется на обращения, порядок рассмотрения которых предусмотрен Федеральным законом № 59-ФЗ. Это вытекает из статьи 14 указанного Закона. Однако из предмета регулирования этого Закона исключены обращения, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами (ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 59-ФЗ). Например, порядок рассмотрения жалоб на нарушения прав граждан и организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг определен нормами главы 2.1 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Для подачи жалоб на качество предоставления государственных услуг через страницу [do.gosuslugi.ru](http://do.gosuslugi.ru) необходимо быть зарегистрированным пользователем портала [gosuslugi.ru](http://gosuslugi.ru) и пройти на нем авторизацию. В электронной форме указывают: причину обращения; дату обращения; ведомство, в котором произошла конфликтная ситуация; имя сотрудника, который предоставлял услугу; суть проблемы с прикреплением подтверждающих документов, фото и других файлов, имеющих отношение к претензии; требования, цель обращения. Анализ статистики, размещенной на сайте, показывает, что тематика обращений не совпадает с рубриками типового общероссийского тематического классификатора, а касается различных видов государственных услуг.

Другой пример – это электронные обращения, которые поступают к Уполномоченному по правам человека в РФ через интернет-приемную официального сайта посредством заполнения специальной формы. В ней указываются категория обращения (предложение, заявление, жалоба), указание на предварительный этап обжалования (судебный или административный), фамилия, имя, отчество заявителя, его электронный и почтовый адреса (обязательно), социальное положение заявителя (предлагается 22 варианта), а также тематика обращений. При этом количество тем обращений (21) и их названия совпадают с тематикой Классификатора, что создает возможность для объединения в единую информационную систему обращений граждан,



рассматриваемых в порядке, установленном как ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», так и Федеральным законом № 59-ФЗ.

Во-вторых, в соответствии с Указом № 171 информацию о результатах рассмотрения обращений граждан и организаций, а также о мерах, принятых по таким обращениям, органы публичной власти представляют в форме отчета. Он заполняется в электронном виде на открытом или закрытом информационном ресурсе в информационно-телекоммуникационной сети Интернет уполномоченным лицом соответствующего органа, ответственным за заполнение формы отчета, которому для входа на портал ССТУ.РФ предоставляется уникальный идентификатор и пароль.

Отчеты поступают в Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций автоматически в электронном виде при заполнении соответствующими органами отчета о результатах рассмотрения вопросов, содержащихся в поступивших в соответствующие органы обращениях заявителей, в том числе адресованных Президенту Российской Федерации, и принятых по ним мерах в соответствии с Порядком заполнения государственными органами и органами местного самоуправления формы отчета.

К сожалению, ввиду закрытости портала ССТУ.РФ отсутствует возможность в полном объеме проанализировать, как идет реализация Указа № 171. Небольшой объем информации, размещенной на сайтах отдельных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время продолжается работа по регистрации на сайте государственных органов и органов местного самоуправления. Так, в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре по состоянию на 31 мая 2018 г. на информационном ресурсе ССТУ.РФ было зарегистрировано 1 526 органов и организаций регионального и местного уровня. При этом на основании данных мониторинга, проведенного Управлением Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций по итогам мая 2018 г. и опубликованного

на портале ССТУ.РФ 9 июня 2018 г., данный субъект Российской Федерации занимает третье место в стране по указанному показателю после Тульской области (1 849 организаций) и Республики Коми (1 588 организаций). Среднее значение по субъектам Российской Федерации составляет 480,88. В связи с тем, что этот показатель дан в абсолютных цифрах, не имеется возможности определить, какова реальная ситуация с регистрацией региональных и местных органов и организаций на портале ССТУ.РФ [67, с. 16].

Интерес представляют данные, приведенные в этом же документе, показывающие процентное отношение органов, представивших в Администрацию Президента Российской Федерации информацию о результатах рассмотрения обращений за май 2018 г., к общему количеству органов в данном субъекте Российской Федерации, зарегистрированных на ССТУ.РФ (региональный и местный уровень). Если в некоторых субъектах Российской Федерации (Новосибирская, Тульская, Курская области) этот показатель стремится к 100%, то среднее значение по стране значительно меньше и составляет только 59,96% [67, с. 16].

Анализ содержания подобных отчетов показывает, что в них представлены данные, которые не позволяют объективно оценить эффективность деятельности органов власти по рассмотрению обращений граждан. Подобная ситуация имеет место и в федеральных органах исполнительной власти. В этой связи возникает вопрос: насколько разъяснение как форма ответа на обращение соответствует требованиям Федерального закона № 59-ФЗ? Согласно п. 4 ч. 1 ст. 10 Федерального закона № 59-ФЗ государственный орган, орган местного самоуправления, должностное лицо дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов. Однако «разъяснено» - решение, принятое по результатам рассмотрения вопроса, содержащегося в обращении, об информировании по порядку реализации предложения или удовлетворения заявления или жалобы. Тем самым заявитель получает ответ не по существу поставленных вопросов, а

только по порядку их реализации. Такое решение, как правило, не удовлетворяет гражданина или организацию, направивших обращение.

Таким образом, для повышения роли электронных обращений граждан целесообразно объединение в единую информационную систему учета на основе Классификатора всех обращений граждан, рассматриваемых в порядке, предусмотренном как Федеральным законом № 59-ФЗ, так и иными законодательными актами. Эффективность обращений граждан зависит не только от качества мониторинга результатов рассмотрения обращений граждан и организаций, а также анализа мер, принятых по таким обращениям, осуществляемых Администрацией Президента Российской Федерации и государственными органами различного уровня в рамках реализации Указа от 17.04.2017, но и от открытости и доступности для граждан и институтов гражданского общества данных соответствующих мониторингов и отчетов органов публичной власти, размещаемых на портале ССТУ.РФ.

По результатам проведенного в третьей главе магистерской диссертации исследования проблем, возникающих в практике административно-правовой защиты права граждан на обращения, следует сформулировать следующие выводы.

Во-первых, приведенные примеры нарушений Федерального закона № 59-ФЗ позволят сформировать правовое видение проблемы, которая выражается в отношении государственных и муниципальных служащих к институту обращений граждан, и не допустить подобных нарушений в будущем.

Во-вторых, работа с электронными обращениями граждан заставляет органы государственной власти и местного самоуправления постоянно совершенствовать процедуры работы с ними с использованием современных систем электронного документооборота, включая и предоставление отчетности по данному направлению работы вышестоящим инстанциям и Администрации Президента РФ. Кроме того, общее увеличение количества электронных обращений граждан и их преобладание в объеме над письменными

обращениями граждан на современном этапе ставит перед органами государственной власти и местного самоуправления задачу оптимизации методов работы именно с этой категорией обращений.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Резюмируя изложенное в настоящей магистерской диссертации, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, чтобы разобраться с вопросом о природе конституционного права на обращение, было рассмотрено понятие «обращение» и установлено, что обращение гражданина может быть направлено не только на реализацию гражданином своих политических прав, к примеру, на участие в управлении делами государства, но и также на реализацию личных и социальных прав и свобод. При этом, право на обращение характеризуется как признаками, присущими личным правам, так и признаками других категорий прав.

Так, также как и личные права, право на обращение имеет абсолютный и объективный характер, которым может воспользоваться гражданин только по своему собственному желанию.

Однако, право на обращение можно отнести и к социально-экономическим правам, системообразующим в которых является право собственности. Объясняется это тем, что право собственности не может быть реализовано без права на обращение в органы публичной власти, к примеру, при возникновении, пользовании, передачи пользования и т.д.

На основании изложенного был сделан вывод о том, что конституционное право на обращения в органы публичной власти является универсальным правом, которым обладает гражданин Российской Федерации, а также иностранный гражданин или лицо без гражданства и направлено на реализацию других конституционных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение личного интереса в политической, социальной, культурной и иных сферах жизнедеятельности гражданина посредством взаимодействия гражданина и органов государственной власти и органов местного самоуправления и обеспечено корреспондирующей данному праву обязанностью органов государственной власти и местного самоуправления рассмотреть данное

обращение, вынести по нему мотивированное решение в установленный законом срок.

Во-вторых, конституционное право на обращение граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления обеспечивается государством посредством административно-правовой защиты, целью которой является охрана общественных отношений, возникающих в сфере реализации данного конституционного права.

Механизм административно-правовой защиты права граждан на обращения представляет совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается реализация права на обращения. Данный механизм осуществляется в рамках определенного административно-правового режима, регулирующего взаимодействие граждан и органов публичной власти и представляет собой порядок правового регулирования деятельности органов публичной власти и их должностных лиц, направлен на защиту права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Административно-правовая защита права граждан на обращения в органы публичной власти осуществляется в соответствии с комплексом нормативно-правовых актов, как федерального, так и регионального и местного значения. В связи с чем, административно-правовую защиту права граждан на обращения можно рассматривать и как правовой институт, представляющий собой комплекс норм права, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе реализации права граждан на обращения.

В-третьих, процедура реализации субъективного права на обращение является длительным и достаточно вариативным процессом, зависящим как от поведения заявителей, так и от деятельности адресатов. Выделяют несколько взаимосвязанных и взаимообусловленных стадий в реализации права граждан на обращение: подача гражданином обращения в органы публичной власти; принятие обращения к рассмотрению органом публичной власти; рассмотрение

обращения органом публичной власти; обжалование принятого мотивированного решения по обращению гражданина.

Особое внимание в магистерской диссертации было уделено электронной форме обращений, преимущества которой заключается в том, что гражданин может легко обратиться с такой формой обращения сразу в несколько государственных и муниципальных органов, на несколько официальных порталов в течение нескольких минут вне зависимости от места своего нахождения. Кроме того, электронное обращение, в отличие от письменного обращения, не требует такого количества обязательных реквизитов в соответствии с ч. 3 ст. 7 Федерального закона № 59-ФЗ. Более того, механизм электронных обращений граждан с учетом вышесказанного позволяет одному или нескольким гражданам многократно подавать обращения по конкретной проблеме на различные сайты или информационные порталы в короткий промежуток времени. Тем самым создается эффект массового участия граждан в решении соответствующей проблемы.

На законодательном уровне не установлены требования к виду почтового отправления, которым должен быть направлен ответ на обращение гражданина, в частности не требуется его направления заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении, поскольку факт вручения гражданину ответа не имеет юридического значения для соответствующих правоотношений. Однако в силу пункта 4 статьи 5 Федерального закона № 59-ФЗ исполнение указанных обязанностей, в том числе в части того, дан ли ответ гражданину по существу поставленных им в обращении вопросов в установленный срок, может быть подвергнуто судебному контролю по жалобе самого гражданина на принятое по его обращению решение или на действие (бездействие) в связи с его рассмотрением.

В-четвертых, несмотря на то, что процесс рассмотрения обращений граждан строго регламентирован, вопрос контроля в сфере выполнения этих функций является актуальным, так как современное положение дел в этой сфере оставляет желать лучшего. Отсутствие эффективно работающей системы

контроля влечет за собой различные проблемы в сфере реализации и защиты конституционных прав граждан.

Основная суть контроля заключается в обеспечении полного рассмотрения обращений в законно установленные сроки, предотвращении повторного поступления жалоб путем принятия правовых мер по устранению нарушений прав и законных интересов граждан. Иными словами, проверяющий осуществляет подробный анализ отдельных обращений граждан.

В-пятых, при рассмотрении юридической ответственности за нарушение права граждан на обращения было обращено внимание на целесообразность рассмотрения вопроса о внесении изменений в ст. 5.59 КоАП РФ для закрепления ответственности юридических лиц за нарушение порядка рассмотрения обращений. Данное предложение следует оценивать в контексте сферы применения Федерального закона № 59-ФЗ, из которого при буквальном толковании следует вывод об участии в рассматриваемых правоотношениях лишь части юридических лиц – тех, которые являются объединениями граждан в терминологии Федерального закона «Об общественных объединениях». Для исключения возможности двояких толкований, в конструкцию состава ст. 5.59 КоАП РФ необходимо внести коррективы.

В-шестых, институт возмещения государством вреда, причиненного действиями (бездействием) должностных лиц не полностью проработан. Пробелы, существующие в данном правовом институте, изъяны его правоприменения, а также специфика российского менталитета зачастую порождают правовой нигилизм, уверенность чиновника в своей безопасности, а гражданина - в своей беспомощности.

Проведенный анализ правоприменительной практики возмещения морального вреда по делам о нарушении порядка рассмотрения обращений граждан позволил сделать вывод о том, что процент отказов в удовлетворении требований о компенсации морального вреда довольно велик, а суммы компенсации вреда в случае удовлетворения заявленных требований обычно не превышают нескольких тысяч рублей.



В-седьмых, при рассмотрении вопросов, возникающих в процессе административно-правовой защиты права граждан на обращения, было обращено внимание на то, что среди субъектов, принимающих обращение наряду с государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами, названы осуществляющие публично значимые функции государственные и муниципальные учреждения и иные организации и их должностные лица. Однако, такая трактовка субъектного состава адресатов обращений тем не менее оставляет определенный пробел правового регулирования, в частности, это касается обращений граждан о восстановлении нарушенных прав, свобод и интересов, направленных в адрес нарушивших их предприятий, учреждений и организаций, не осуществляющих публично значимые функции. При всем при этом порядок обращений, который установлен Федеральным законом № 59-ФЗ, распространяется на те или иные отношения по остаточному принципу (т.е. этот Закон не распространяется на все случаи специального порядка рассмотрения обращений, установленного федеральными конституционными законами и иными федеральными законами, - ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 59).

Более проблематично для правоприменителя идентифицировать характер и содержание обращения для применения к нему Федерального закона № 59-ФЗ, поскольку на практике и в научной литературе, в частности, обращается внимание на проблему соотношения Федерального закона № 59-ФЗ с законодательным регулированием отношений, связанных с обращениями для получения информации, а также обращениями по предоставлению государственных и муниципальных услуг. В основном это соотношение рассматривается в свете привлечения за соответствующие правонарушения к административной ответственности.

Одним из сложных положений Федерального закона № 59-ФЗ является ч. 1 ст. 7, предусматривающая основные требования к обращению граждан, в числе которых – указание на то, что заявителем в обязательном порядке должна быть изложена суть обращения, определить которую на практике очень сложно.

Причин тому несколько: законодатель не устанавливает требования к объему письменного обращения; объемы обращений могут сильно различаться.

Еще одним практически важным вопросом при реализации права граждан на обращение является вопрос об эффективности обращения в виде заявления, предложения и жалобы. О слабой эффективности реализации права на обращение свидетельствует либо формальный ответ на обращение, без намерения разобраться и удовлетворить интересы и потребности заявителя, либо вообще отсутствие ответа, в твердой уверенности адресата, что заявитель не будет привлекать соответствующий государственный орган или орган местного самоуправления (их должностное лицо) к ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ. Практика свидетельствует, что в подавляющем большинстве подобных случаев граждане выбирают именно бездействие, потеряв надежду после такого «ответа» на их обращение в саму возможность и желание компетентных органов и должностных лиц решить их вопрос.

Менее отчетливый механизм и результат рассмотрения таких обращений, как предложение и заявление, обусловлен тем, что здесь уже затрагиваются не только личные (частные), но и публичные интересы. При обращении с заявлениями и предложениями гражданин выступает как субъект непосредственной демократии, влияющий на государственное управление с целью совершенствования деятельности органов публичной власти в общих интересах. Конечно, сам факт таких обращений еще не свидетельствует о высокой гражданской позиции заявителя и полезности его идеи, а может быть продиктован какими-либо популистскими и карьеристскими соображениями, в основе которых лежат малопродуктивные и утопичные идеи. Тем не менее, законодателю необходимо предусмотреть четкий и сбалансированный механизм учета как частных, так и публичных интересов.

Частный интерес должен проявляться в уважительном, своевременном и качественном рассмотрении обращений граждан. Публичный интерес в обращениях политического характера должен проявляться в таких принципах, как профессионализм, демократизм, законность, гуманизм, гласность и др.

Именно соблюдение этих требований при рассмотрении обращений граждан и будет служить критерием эффективности работы государственных органов и органов местного самоуправления, а также их должностных лиц по результатам рассмотрения.

В-восьмых, тенденцией настоящего времени является то, что право граждан на обращения реализуется посредством информационных технологий. Однако, Федеральный закон № 59-ФЗ не содержит отдельных статей, которые бы устанавливали отдельные процедуры рассмотрения электронных обращений граждан. Вместе с тем анализ текста законодательного акта позволил выделить некоторые особенности рассмотрения подобных обращений. В связи с чем, для повышения роли электронных обращений граждан целесообразно объединение в единую информационную систему учета на основе Классификатора всех обращений граждан, рассматриваемых в порядке, предусмотренном как Федеральным законом № 59-ФЗ, так и иными законодательными актами.

Эффективность обращений граждан зависит не только от качества мониторинга результатов рассмотрения обращений граждан и организаций, а также анализа мер, принятых по таким обращениям, осуществляемых Администрацией Президента РФ и государственными органами различного уровня в рамках реализации Указа от 17.04.2017, но и от открытости и доступности для граждан и институтов гражданского общества данных соответствующих мониторингов и отчетов органов публичной власти, размещаемых на портале ССТУ.РФ.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 . № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398
2. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1995. 05 апреля. № 67.
3. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
4. Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (Принята в г. Нью-Йорке 09.12.1998 Резолюцией 53/144 на 85-ом пленарном заседании 53-ей сессии Генеральной Ассамблеи ООН) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
5. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 18.07.2019) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 18.03.2019, с изм. от 03.07.2019) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
8. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 16.10.2019) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

9. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (Ч. 1). Ст. 4921.
10. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 17.10.2019) // Собрание законодательства РФ. 2002 № 46. Ст. 4532.
11. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 26.07.2019) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.
12. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 26.07.2019) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
13. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // Собрание законодательства РФ 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.
14. Федеральный закон от 06.04.2011 г. № 63-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «Об электронной подписи» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 15. Ст. 2036.
15. Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 16.10.2019) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
16. Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 01.04.2019) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.
17. Федеральный закон от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776.
18. Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.

19. Федеральный закон от 22.12.2008 г. № 262-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6217.
20. Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.
21. Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 124-ФЗ (ред. от 16.10.2019) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.
22. Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 20.12.2017) «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
23. Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 26.07.2019) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
24. Указ Президента РФ от 17.04.2017 г. № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 17. Ст. 2545.
25. Приказ Минпросвещения России от 18.03.2019 г. № 122 «Об утверждении Инструкции по организации работы с обращениями граждан в Министерстве просвещения Российской Федерации» // Вестник образования России. 2019. № 9.
26. Приказ Минобрнауки России от 20.12.2018 г. № 1220 «Об утверждении Инструкции по работе с обращениями граждан в Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
27. Приказ ФТС России от 30.06.2014 г. № 1240 «Об утверждении Порядка работы с обращениями граждан в ФТС России и таможенных органах Российской Федерации» // Таможенные ведомости. 2014. № 12.

28. Приказ МВД России от 12.09.2013 г. № 707 (ред. от 01.12.2016) «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 17 января. № 9.
29. Приказ ФСБ России от 30.08.2013 г. № 463 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах федеральной службы безопасности» // Российская газета. 2013. 04 декабря. № 273.
30. Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 г. № 45 (ред. от 21.09.2018) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2013. № 14.
31. Приказ Минприроды РФ от 12.11.2009 г. № 373 // БНА федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 13.
32. Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей (утв. Высшей квалификационной коллегией судей РФ 22.03.2007) (ред. от 19.05.2016) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
33. Приказ Роструда от 11.09.2007 г. № 211 (ред. от 24.09.2018) «Об утверждении Регламента Федеральной службы по труду и занятости» // БНА федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 10.
34. Приказ ФСИН РФ от 18.08.2005 г. № 718 (с изм. от 26.12.2008) «О правовом обеспечении деятельности ФСИН России» // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2006. № 2.
35. Приказ Роснауки от 28.03.2005 г. № 44а «О Регламенте взаимодействия Федерального агентства по науке и инновациям с федеральными органами исполнительной власти» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
36. Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах военной прокуратуры (утв. приказом Генпрокуратуры России от 18.03.2013 г. № 70) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

37. Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 г. № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_3788](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3788) (дата обращения: 15.11.2019 г.).
38. Приказ министерства образования и науки Самарской области от 26.07.2017 г. № 279-од «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения обращений граждан и организаций в министерстве образования и науки Самарской области» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
39. Приказ министерства здравоохранения Самарской области от 12.02.2015 г. № 198 «Об организации в государственных учреждениях, подведомственных министерству здравоохранения Самарской области, приема и передачи письменных обращений граждан и организаций, адресованных в министерство здравоохранения Самарской области» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
40. Постановление администрации г.о. Тольятти от 31.01.2019 г. № 220-П/1 «Об утверждении Порядка работы с письменными и устными обращениями граждан, поступившими в Администрацию городского округа Тольятти» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://tgl.ru/> (Дата обращения: 15.11.2019 г.).
41. Тематический классификатор обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, управления Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций (утв. распоряжением Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций от 30.11.2017 г. № 104) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
42. Методические рекомендации по учету, систематизации и обобщению обращений и запросов российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц,



- результатов их рассмотрения и принятых по ним мер в государственных органах и органах местного самоуправления, утв. решением рабочей группы при Администрации Президента Российской Федерации по координации и оценке работы с обращениями граждан и организаций (протокол № 15 от 20.09.2018) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://fstec.ru/component/attachments/download/2076> (дата обращения: 15.12.2019).
43. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России (принята ВС РСФСР 12.04.1978) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратила силу).
44. Приказ МВД РФ от 12.12.2011 г. № 1221 // Российская газета. 2012. 04 апреля. № 73 (утратил силу).

#### **Научная и учебная литература**

45. Агапов А.Б. Юрисдикционная деятельность, обусловленная рассмотрением обращений граждан // Административное право и процесс. 2018. № 9. С. 29 – 40.
46. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989. 312 с.
47. Алексеев С.С. Собр. соч.: в 10 т. Т. 3: Проблемы теории и права: курс лекций. М.: Статут, 2010. 680 с.
48. Андреев М.А., Кукарина Ю.М. Организация работы с электронными обращениями граждан на современном этапе // Делопроизводство. 2019. № 4. С. 33 – 40.
49. Архипов В.В. Некоторые нюансы защиты прав граждан в публичном процессе // Современное право. 2006. № 2. С. 7-12.
50. Арюнов Ф.Ф. Роль ведомственного контроля в укреплении регистрационно-учетной дисциплины в органах внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2011.

51. Багмет А.М. Рассмотрение обращений в системе Следственного комитета Российской Федерации // Российский следователь. 2018. № 1. С. 3 - 6.
52. Безруков А.В., Савоськин А.В. Особенности реализации в органах внутренних дел российской федерации конституционного права граждан на обращение // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2019. № 2 (48). С. 27-34.
53. Беляев А.В. Гражданин и государство: актуальные вопросы правового и организационно-методологического обеспечения работы с обращениями граждан в государственных органах (часть III) // Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2004. № 1 (55). С. 19-24.
54. Богатова Е.В. вопросы правовой регламентации ведомственного контроля при приеме и регистрации сообщения о преступлении // Вестник государственной Саратовской юридической академии. 2016. № 2 (109). С. 235-240.
55. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М.: Госюриздат, 1950. 466 с.
56. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М.: Норма, 1997. 313 с.
57. Воробьев С. Д. Надзор за исполнением законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан и юридических лиц // Законность. 2016. № 4. С. 3 – 6.
58. Горовенко С.В. Проблемные вопросы привлечения к административной ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан // Вестник Тюмени. 2013. № 1. С. 19 - 23.
59. Грачев Н.А. Судебная защита экономических прав и свобод личности (конституционный аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 196 с.

60. Гущев М.Е., Ильин И.В. Контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений граждан коммерческими организациями // Вестник Нижегородского университета. 2017. № 1. С. 117 – 121.
61. Дзидзоев Р.М. Российская общественная инициатива как форма современной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 49 – 51
62. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки // Прокурор. 2019. № 1. С. 22.
63. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://ombudsmanrf.org/content/doclad2018> (Дата обращения: 05.12.2019 г.).
64. Залюкова Г. И. Практика применения ст. 5.59 КоАП РФ // Законность. 2015. № 12. С. 37 – 38.
65. Занин Т. В. Проблемы соотношения положений ст. 5.59 КоАП РФ и понятия «публично значимые функции» // Криминалистика. 2014. № 2 (15). С. 77 – 79.
66. Зверев А.В., Скорая О.В. Об административной ответственности за нарушение законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан // Административное право и процесс. 2017. № 4. С. 34 – 37.
67. Зубарев С.М., Сабаева С.В. Электронные обращения граждан в системе общественного контроля // Административное право и процесс. 2019. № 5. С. 12 – 17.
68. Ильиных А.В., Ильиных К.Ю. Виды административной ответственности за нарушение установленного порядка рассмотрения обращений граждан // Основные тенденции государственного и общественного развития России: история и современность. 2017. № 1. С. 114 – 121.
69. Информационно-аналитический отчет по обращениям граждан за II квартал 2019 года Государственной Думы [Электронный ресурс] // Режим доступа:

<http://duma.gov.ru/media/files/Aw4mU85hcPEurIH2EUSQM5yVh7pnx5jc.pdf>  
f (Дата обращения: 05.12.2019).

70. Информационно-статистический обзор рассмотренных в июле 2019 года обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://letters.kremlin.ru/digests/221> (Дата обращения: 05.12.2019).
71. Информация о работе с обращениями граждан и организаций в ГУ МВД России по Самарской области за 4 квартал 2018 года [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://63.мвд.рф/document/15566235> (дата обращения: 15.11.2019 г.).
72. Израелян В.Б. Административная ответственность государственных гражданских служащих за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан // Вестник Университета Правительства Москвы. 2018. № 4 (42). С. 11-19.
73. Калашников В.В. О некоторых вопросах административной ответственности за нарушение установленного законодательством порядка рассмотрения обращений граждан // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 12. С. 19 - 22.
74. Калинина С.В. Административно-правовая защита права граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления: автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 24 с.
75. Калинина С.В. Механизм административно-правовой защиты права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018. № 1. С. 45-49.
76. Карасев А.Т., Савоськин А.В. Законы субъектов Российской Федерации об обращениях граждан // Российский юридический журнал. 2015. № 1. С. 51-54.

77. Карасев А.Т., Савоськин А.В. Подача гражданином обращения как стадия конституционно-правовой процедуры реализации субъективного права на обращение // Российское право: образование, практика, наука. 2019. № 4. С. 20-24.
78. Карасева М.В. Конституционное право граждан СССР на обжалование. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1989. 190 с.
79. Кенжаев С. Обращения как важнейший фактор деятельности прокуроров по борьбе с нарушениями законности в сфере управления: Автореф. дис. ... д.ю.н. М., 1998. 44 с.
80. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 1 – 10. Постатейный научно-практический комментарий / Под общ. ред. Б.В. Россинского. М.: Библиотечка «Российской газеты», 2014. С. 422.
81. Кожухарь А.Н. Право на судебную защиту в исковом производстве. Кишинев: Штгнинеца, 1989. 213 с.
82. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (постатейный) / Амелин Р. В., Бевзюк Е. А., Волков Ю. В., Воробьев Н. И., Вахрушева Ю. Н., Жеребцов А. Н., Корнеева О. В., Марченко Ю. А., Степаненко О. В., Томтосов А. А. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2014.
83. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Под ред. В.Д. Зорькина. М.: Инфра-М, 2011. 723 с
84. Конституции стран - членов СНГ: Сб. док. Ереван: Мхитар Гош, 1997. 440 с.
85. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / Науч. ред. Ю.И. Скуратов. М.: Статут, 2013. 270 с.
86. Ларичев А.А. Обращение в органы местного самоуправления как инструмент участия граждан и средство общественного контроля на местном уровне // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 5. С. 35 – 39.

87. Лекторова Ю.Ю., Прудников А.Ю. Электронный мониторинг обращений граждан в системе связей с общественностью в органах власти // Медиаскоп. 2018. Вып. 3.
88. Маматов М.В., Маслов И.А. Административная ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2017. № 4. С. 35-40.
89. Марченко Р.А. Понятие административно-правового режима обеспечения таможенного дела в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2007. № 2. С. 14-20.
90. Масленников М.Я. Административно-процессуальное право – реальная правовая отрасль // Административное право и процесс. 2012. № 3. С. 25 – 33.
91. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия: Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. 360 с.
92. Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: понятие и виды // Право и политика: современные проблемы соотношения и развития. Воронеж, 1996. С 14-19.
93. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М.: Юристъ, 2004. 840 с.
94. Мещерягина В. А. Право граждан на обращение в органы исполнительной власти РФ (конституционно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2018. С. 121.
95. Морозова Н. А. О целесообразности привлечения к административной ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления // Российский юридический журнал. 2014. № 1. С. 103 – 112.
96. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под общ. ред. Л.И. Скворцова. М.: Мир и Образование, 2007. 970 с.

97. Попова Н.Ф., Калинина С.В. Административно-правовая защита права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления как правовой институт // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 10. С. 99-106.
98. Попугаев Ю.И. Сущность механизма правового регулирования в информационной сфере // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. Сб. М., 2004. С. 195-200.
99. Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их значение и структура // Государство и право. 1996. № 9. С. 83-88.
100. Савоськин А. В., Мещерягина В. А. О реализации конституционного права на обращение в сети Интернет // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2015. № 2. С. 30–33.
101. Савоськин А.В. Виды и особенности обращений граждан в зависимости от субъекта волеизъявления // Административное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 405 - 411.
102. Савоськин А.В. Виды обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2. С. 29 - 32.
103. Савоськин А.В. К вопросу об использовании термина «обращение» в российском законодательстве // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 36 – 40.
104. Савоськин А.В. Размышления о проблемах реализации конституционного права граждан обращаться лично // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10. С. 33 – 37.
105. Савоськин А.В. Система законодательства об обращениях граждан // Lex russica. 2014. Т. 97. № 12. С. 1422 - 1423.
106. Савоськин А.В. Система обращений граждан в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 18 – 22.

107. Савоськин А.В. Способы подачи электронных обращений в России (проблемы правового регулирования и практики) // Информационное право. 2016. № 3. С. 12 - 16.
108. Сергеев А.А. Об отдельных проблемах реализации общественных инициатив граждан // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 71 - 75.
109. Симорот С.Ю., Ильиных К.Ю. Некоторые вопросы правового регулирования и практической реализации законодательства о рассмотрении обращений граждан // Актуальные вопросы юридической науки и практики: Сборник научных трудов 2-й Международной научно-практической конференции. Хабаровск, 2018. С. 4-8.
110. Скобликов П.А. Ответственность по ст. 5.59 КоАП РФ как способ предупреждения коррупции при рассмотрении обращений граждан: законодательство, правоприменительная практика и возможные пути усовершенствования // Российская юстиция. 2019. № 2. С. 18 – 23.
111. Скрыбина М.В. Реализация конституционного права на обращение в органы публичной власти: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007. 180 с.
112. Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2014.
113. Соловьев А.А. Об административной ответственности должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления // Административное право и процесс. 2012. № 4. С. 59 – 60.
114. Соловьев В. Н., Панов А. Б. Некоторые аспекты административной ответственности по делам о защите избирательных прав // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2013. № 3. С. 61 – 71.



115. Степкин С.П. Проблемы злоупотребления правом при реализации права граждан на обращения // Российский юридический журнал. 2019. № 1. С. 54 – 59.
116. Туркина П.А. Правовое регулирование института обращения граждан // Юридический факт. 2019. Вып. IV.
117. Уваров А.А. Проблемы правового регулирования и реализации права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 2. С. 26 – 31.
118. Хафизова А.И. Право граждан на обращения // Символ науки. 2015. № 6. С. 238-244.
119. Хохрина Г.А. Ответственность за нарушение Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Юристъ-Правоведъ. 2008. № 4. С. 115 – 118.
120. Чеботарев Г.Н., Иванова К.А. Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 59 – 64.
121. Чумакова О.В. Обращения по поводу получения юридической помощи как самостоятельный вид обращений граждан // Административное право и процесс. 2019. № 6. С. 82 - 83.
122. Шамсумова Э.Ф. Правовые режимы: Теоретический аспект: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 196 с.
123. Шейкин В.В. Неопределенность закона в части рассмотрения анонимных обращений // Законность. 2018. № 1. С. 51-54.
124. Шергин А.П. Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования // Научный портал МВД России. 2009. № 1 (5). С. 9-14.
125. Широбоков С. А. Демократический механизм взаимодействия личности и государства как общеправовой феномен. Пермь: Перм. филиал Акад. права и управления, 2007. 190 с.

126. Ширококов С.А. Конституционное право граждан на обращение в системе правового регулирования взаимодействия граждан и органов государственной власти и управления // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2016. № 2. С. 158 – 164.
127. Constitutional law - first amendment - tenth circuit holds that petition clause protection cannot extend to nonpetitioners // Harvard Law Review. 2000. Т. 114. № 2. P. 654-658.
128. Lyubimov A.P. Participation of a deputy's assistant in the work with appeals of citizens (electors) (part 1) Concise compilation of articles from Representative power - 21 st century: legislation, commentary, problems. 2005. № 1-3. P. 18b-19.
129. Maltsev N.G. Emergence, evolution and development of people's constitutional right to appeal to public authorities in Russia // Modern European Researches. 2019. № 4. P. 23-28.
130. Mel'nikov A.A. The right of citizens to appeal acts by officials to courts // Soviet Law and Government. 1979. Т. 18. № 1. P. 38-50.
131. Ternushchak M.M. Features mechanism implementation of proceedings on public complaints in accordance the rules of law «On appeal of citizens» // В сборнике: ECONOMICS, MANAGEMENT, LAW: PROBLEMS AND PROSPECTS Collection of scientific articles. Science editor Drobyazko S.I.. 2015. P. 238-240.

### **Материалы судебной практики**

132. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 г. № 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 РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

133. Определение Конституционного Суда РФ от 27.02.2018 г. № 555-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Ивановой Елены Геннадьевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 4 части 1 статьи 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
134. Определение Конституционного Суда РФ от 26.05.2016 г. № 943-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Петухова Артема Алексеевича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части 1 и частью 5 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также частью 2 статьи 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
135. Определение Конституционного Суда РФ от 21.05.2015 г. № 1163-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сокова Вячеслава Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 4 части 1 статьи 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
136. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11.
137. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 г. № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.
138. Постановление Верховного Суда РФ от 31.07.2019 г. № 7-АД19-5 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

139. Постановление Верховного Суда РФ от 12.12.2013 г. № 75-АД13-9 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
140. Решение Верховного Суда РФ от 02.03.2017 г. № 5-ААД17-1 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
141. Постановление Верховного суда Республики Ингушетия № 4А-33/2019 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
142. Апелляционное определение Воронежского областного суда от 01.08.2019 г. по делу № 33-5014/2019 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
143. Апелляционное определение Воронежского областного суда от 13.11.2018 г. по делу № 33-7653/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
144. Апелляционное определение Челябинского областного суда от 26.04.2018 г. по делу № 11-5531/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
145. Апелляционное определение Суда Чукотского автономного округа от 07.12.2017 г. по делу № 33-165/2017 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
146. Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 26.10.2016 г. по делу № 33а-13411/2016 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
147. Апелляционное определение Омского областного суда от 27.04.2016 г. по делу № 33-3580/2016 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
148. Определение Курского областного суда от 15.04.2014 г. по делу № 33-1077/2014г. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
149. Определение Московского городского суда от 19.03.2019 г. № 4га-282/2019 [Электронный ресурс] // СПС КнсультантПлюс.

150. Апелляционное определение Московского городского суда от 28.11.2018 г. по делу № 33а-8006/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
151. Апелляционное определение Московского городского суда от 08.08.2019 г. по делу № 33-25305/2019 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
152. Постановлении Саратовского областного суда от 19.09.2017 г. по делу № 4А-677/2017 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.