

Личный официальный сайт
Мартыненко Дмитрия Романовича
<http://www.dmr2.ru>

Официальная публикация

№ 25

«29» декабря 2014 г.

Правительство Российской Федерации

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего профессионального образования**

**Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»**

Факультет права

Кафедра конституционного и муниципального права

КУРСОВАЯ РАБОТА

«Право граждан на обращение в органы публичной власти: конституционно- правовые вопросы»

Выполнил:
студент группы 15МПП
Мартыненко Дмитрий Романович

Научный руководитель:
проф., д.ю.н. Кряжков В.А.

Москва

2014

Содержание

Содержание	2
Введение	3
Глава 1. Развитие права на обращение в России	5
Глава 2. Действующее правовое регулирование	9
Глава 3. Проблемы правового регулирования и правоприменения.....	20
Заключение	25
Список использованных источников и литературы	27

Введение

Право на обращение в органы публичной власти (органы государственной власти, органы местного самоуправления, к должностным лицам) – одно из важнейших прав человека и гражданина, одновременно позволяющее участвовать в управлении делами государства и выступающее гарантией реализации и защиты всех других прав.

С другой стороны, и для органов публичной власти обращения выступают средством обратной связи, источником информации. Современное демократическое общество невозможно представить без механизмов обращения граждан к органам власти.

А.А. Дворак в своей диссертации пишет: «Право граждан на обращение является естественной, самопроизвольно возникающей потребностью, законодательное закрепление которой говорит о качественно новом витке в развитии государства и одновременно предпосылкой обеспечения таких механизмов и форм взаимодействия народа и государства, при которых данное право становится не потенциально возможным, а реально используется каждым политически активным гражданином».

М.В. Скрыбина относит право на обращение к элементам международно-правового стандарта прав человека.

Поэтому постоянное внимание к праву на обращение, направленное на совершенствование его правового регулирования, остаётся актуальным на любом этапе развития государства и общества.

Высокая важность права на обращение и его правового регулирования наглядно демонстрируется историей принятия федерального закона об обращениях граждан, в ходе которой предлагались и обсуждались на различных заседаниях различные проекты, создавались согласительные комиссии; высшие государственные органы и должностные лица (Совет Федерации ФС РФ, Президент РФ) имели свои точки зрения по этим

проектам; разногласия были настолько существенными, что принятие закона блокировалось верхней палатой парламента и Президентом.

При этом право на обращение имеет двойственную природу: с одной стороны, внесено в текст Конституции РФ, служит защите основных прав и свобод, обеспечивает взаимодействие человека и государства, и потому является конституционным, а с другой стороны, вызывает необходимость регламентации работы органов государственной власти, то есть затрагивает вопросы административного права.

Данная работа посвящена, прежде всего, изучению конституционно-правовых вопросов права на обращение, выявлению проблем в данной сфере и выработке предложений по их устранению.

Вопросам права на обращение посвящено множество работ различных исследователей. Большинство таких работ относились к периоду до принятия Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в 2006 году, но немало работ было опубликовано и после. Первым комплексным исследованием после принятия указанного федерального закона следует признать диссертацию М.В. Скрыбиной. Несмотря на то, что право на обращение достаточно хорошо изучено в науке, остаются неосвещённые вопросы и нерешённые проблемы. Например, одним из таких вопросов конституционно-правового характера, представляющих интерес, является вопрос о распространении дополнительных гарантий права на обращение, устанавливаемых субъектами Российской Федерации, на федеральные органы власти, находящиеся на территории указанных субъектов Российской Федерации.

Автором использовалось изучение теоретических работ по исследуемой теме (в том числе диссертаций, статей), проводился анализ нормативных правовых актов и судебной практики, проектов нормативных правовых актов, учитывался собственный опыт депутатской работы.

Глава 1. Развитие права на обращение в России

Право на обращение в органы публичной власти в России имеет давнюю историю, достаточно подробно описанную многочисленными исследователями.

Издавна на Руси были распространены «челобитные» – обращения того времени к «власть имущим». Первая попытка регулирования порядка подачи и рассмотрения челобитных была предпринята в Судебнике 1497 года, в Судебнике 1550 года были изменены некоторые процедуры, установлена ответственность за клевету. Соборное уложение 1649 года регулировало указанные правоотношения более детально. Жалобы того времени, как правило, касались частных вопросов, однако впоследствии практика рассмотрения этих жалоб и полученная из них информация ложились в основу нормативных актов. Петром I, которого часто отвлекали жалобщики, впервые была учреждена служба по работе с обращениями (учреждена должность ракетмейстера в 1722 году). В Манифесте Екатерины II от 14.06.1763 проведено разграничение между административным и судебным порядком рассмотрения жалоб. В 1810 М.М. Сперанским был подготовлен Манифест «Об образовании Государственного совета» (в дальнейшем незначительно изменявшийся), которым предусматривалось создание специальной «Комиссии прошений». Многие процедуры были улучшены, тем не менее, право на обращение всё ещё носило сословный характер. При этом отсутствовали правила рассмотрения обращений по существу, имелись ограничения по содержанию обращений (многие жалобы не рассматривались), процветали волокита и излишний бюрократизм. Указом Николая II от 18.02.1905 впервые была провозглашена всеобщность права на обращение, петиции всех подданных поручено рассматривать Совету министров.

Советским властям пришлось выстраивать заново всю систему нормативных правовых актов. Вопросы обращений граждан регулировались

разными актами. Так, постановлением VI Всероссийского съезда Советов «О точном соблюдении законов» от 08.11.1918 должностным лицами предписывалось принимать жалобы на свои действия. Декретом СНК РСФСР «Об устранении волокиты» от 30.12.1919 регламентировались некоторые порядки и процедуры, связанные с рассмотрением обращений. Постановлением ВЦИК «О порядке подачи жалоб и заявлений» от 30.06.1921 определены органы, рассматривающие обращения (а ранее был создан единый контролирующий орган). Постановлением ЦИК СССР «О положении дел с разбором жалоб трудящихся» от 14.12.1935 были определены подробные единые правила работы с обращениями для всех ведомств, был установлен запрет на пересылку жалоб тем органам и лицам, чьи действия обжалуются.

Указ Президиума Верховного Совета СССР № 2534-VII от 12.04.1968 «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (в дальнейшем незначительно изменявшийся) стал важным актом, регулировавшим работу с обращениями до окончания существования СССР и долгое время в современной России.

В 1977 году право на обращение впервые было закреплено на конституционном уровне (в Конституции СССР и затем в Конституции РСФСР 1978 года). Были и предложения о принятии закона об обращениях граждан (в декабре 1989 года от Генерального прокурора СССР А.Я. Сухарева, ещё через год комитетом Верховного Совета был подготовлен и опубликован для обсуждения другой проект, ещё один проект был предложен Ю.А. Дмитриевым).

В Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 году, право на обращение было закреплено в статье 33. Вместе с тем, долгое время не принимался закон, регулирующий порядок реализации данного права, притом, что Указ Президиума Верховного Совета СССР устарел не только морально, но и противоречил новому общественному устройству.

О необходимости федерального закона об обращениях граждан писали многие учёные. Законопроекты предлагались, но их судьба складывалась непросто. Проект депутата В.И. Зоркальцева был принят Государственной Думой, с трудом удалось добиться одобрения Совета Федерации, но проект был отклонён Президентом. Вторая итерация прошла примерно аналогично, после чего какая-либо работа над законопроектом была приостановлена, и в итоге проект был снят с рассмотрения Государственной Думой в начале 2006 года по мотиву согласия с возражениями Президента.

В статье [16] был опубликован проект, подготовленный в Министерстве юстиции РФ, подробно регламентирующий порядок рассмотрения обращений (на наш взгляд, излишне подробно).

К 2006 году многими субъектами Российской Федерации были приняты законы об обращениях граждан (первый закон был принят в июне 1993 года в Республике Алтай, затем законы приняли ещё 38 субъектов). В этих законах организации относились к адресатам обращений, предусматривался порядок рассмотрения обращений депутатами и т.п.

В 2006 году Президентом РФ был внесён и затем стремительно принят новый проект, ставший Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон). Субъекты Российской Федерации стали отменять принятые ранее законы, в большинстве своём не принимая новых.

В 2006-2009 годах неоднократно отклонялись предложения о введении административной ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан (аналогичное предложение присутствует в диссертации М.В. Скрыбиной 2007 года). И снова изменения были приняты после внесения законопроекта Президентом РФ: в 2011 году административная ответственность была закреплена в статье 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В 2012 году Федеральный закон был предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, в результате которого была внесена

определённость в вопрос содержания права на обращение. По мнению суда, правом на обращение должны обладать юридические лица (как объединения граждан), и адресатами обращений могут быть любые организации, если они осуществляют публично-значимые функции. Соответствующие изменения были внесены в Федеральный закон в 2013 году.

В заключение исторического обзора следует привести важное суждение А.А. Дворака, изложенное в его диссертации: нельзя создать нормальное законодательство об обращениях в органы публичной власти без изучения всей истории регулирования данного вопроса.

Глава 2. Действующее правовое регулирование

В настоящее время право граждан на обращение в органы публичной власти является конституционно закреплённым. Соответствующие нормы содержатся в тексте Конституции РФ, принятой 12 декабря 1993 года.

Так, согласно части 1 статьи 32 Конституции РФ, граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. При этом исследователями право граждан на обращение в органы публичной власти рассматривается как составляющая (одна из важнейших) вышеупомянутого права на участие в управлении делами государства. Поскольку право на участие в управлении делами государства относится к категории политических прав, то и право на обращение также относится к категории прав политических.

Вместе с тем, действующая Конституция РФ выделяет право на обращение в качестве самостоятельного права и закрепляет его в тексте статьи 33: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». Такой подход представляется оправданным в связи с тем, что право на обращение необходимо не только для участия в управлении делами государства, но и для других немаловажных целей, как-то: реализация других прав, защита нарушенных прав. При этом, на наш взгляд, само по себе взаимодействие гражданина и государства является политическим действием, а потому право на обращение также правильно отнесено к категории политических прав.

Праву на обращение корреспондирует (и следует из статьи 18 Конституции РФ) обязанность соответствующих органов получать и рассматривать обращения граждан; право на обращение должно быть обеспечено адекватным порядком его реализации. При этом норма статьи 33

Конституции РФ содержит самые общие установления, не регулирующие указанный порядок.

Принятие в 1993 году новой Конституции РФ положило начало новой системе нормативных правовых актов (часть 2 раздела второго Конституции РФ). Возникла необходимость и в нормативных правовых актах, которые бы регулировали правоотношения, связанные с реализацией права граждан на обращение.

В соответствии с пунктом «в» статьи 71 Конституции РФ регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина отнесены к ведению Российской Федерации. В соответствии с пунктом «б» части 1 статьи 72 Конституции РФ, защита прав и свобод человека и гражданина отнесена к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в его постановлении от 18.07.2012 № 19-П, такая защита может осуществляться путём установления дополнительных правовых предписаний, имеющих целью защиту того или иного права, что не является регулированием прав и свобод человека и гражданина в смысле пункта «в» статьи 71 Конституции РФ, поскольку носит вторичный характер и производно от базового.

Тем самым вопросы установления правовых предписаний, направленных на защиту права на обращение следует относить к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом следует отметить, что граница между регулированием и установлением таких правовых предписаний ясна при наличии норм федерального законодательства, и является размытой при отсутствии таковых. С целью исключения путаницы в настоящей работе будем употреблять одно понятие «регулирование», и с учётом вышеуказанной правовой позиции Конституционного Суда РФ будем относить вопросы регулирования прав и свобод человека и гражданина к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации при условии, что

конкретное право не урегулировано на федеральном уровне исчерпывающим образом.

Таким образом, право на обращение должно быть урегулировано федеральным законом и не противоречащими ему законами субъектов Российской Федерации. А.А. Дворак, поддерживая точку зрения об отнесении данного вопроса к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предлагал для федерального закона наименование «Основы законодательства о ...».

В настоящее время таким федеральным законом является Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», принятый в 2006 году. С принятием указанного закона прекратил своё действие на территории Российской Федерации Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1986 № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», к тому моменту устаревший.

С 2006 года по настоящее время в Федеральный закон 4 раза вносились изменения. Ниже будет подробно рассмотрен Федеральный закон в действующей редакции в сравнении с ранее действовавшим Указом Президиума ВС СССР (в последней редакции).

Согласно конституционной норме, правом на обращение обладают граждане Российской Федерации. В Указе право на обращение также признавалось только за гражданами СССР (пункт 1). Вместе с тем, согласно части 3 статьи 62 Конституции РФ, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законодательством или международным договором. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ дублирует указанное конституционное положение, тем самым признавая за иностранными гражданами и лицами без гражданства право на обращение в органы

публичной власти Российской Федерации, оставляя возможности для введения исключений (части 1 и 3 статьи 1).

Как и Указ (пункт 18), Федеральный закон устанавливает общий порядок рассмотрения обращений, не распространяющийся на специальный порядок, если таковой предусмотрен федеральным законодательством (часть 2 статьи 1). При этом Указ, в отличие от Федерального закона допускал установление такого специального порядка региональным законодательством.

Интересным является вопрос об адресатах обращений. Конституционная норма в качестве таковых рассматривает только государственные органы и органы местного самоуправления. При этом Указом предусматривался достаточно широкий перечень адресатов: государственные и общественные органы, предприятия, организации, что было вызвано особенностями устройства советского общества.

Федеральным законом в первоначальной редакции список адресатов был незначительно расширен (по сравнению с конституционным предписанием) за счёт включения в их число должностных лиц и одновременно существенно сужен (по сравнению с советским регулированием).

Субъектами Российской Федерации предпринимались попытки расширения перечня субъектов (Краснодарский край, Брянская область), что вызывало негативную реакцию органов прокуратуры и судов. В итоге вопрос был рассмотрен Конституционным Судом РФ (постановление от 18.07.2012 № 19-П), и было признано право на обращение в организации, осуществляющие публично значимые функции. Соответствующие изменения были внесены в Федеральный закон в 2013 году (часть 4 статьи 1).

Следует отметить интересное мнение сотрудника Академии Генеральной прокуратуры РФ Ф. Кобзарева, опубликованное в статье [17] сразу после принятия Федерального закона и состоящее в том, что в федеральном законе не требуется упоминание иных адресатов обращений;

порядок рассмотрения обращений такими адресатами должен устанавливаться органами власти, в ведомственном подчинении которых указанные организации находятся, что и было сделано в системе МВД и прокуратуры.

По мнению А.А. Дворака, организации (а также международные организации) необходимо отнести к адресатам обращений граждан, но не возлагать на них обязанность перенаправления обращений по принадлежности.

Федеральный закон предусматривает возможность подачи коллективных обращений (часть 1 статьи 2); в 2013 году (в связи с вышеупомянутым постановлением Конституционного Суда РФ) было внесено уточнение о том, что обращения юридических лиц относятся к коллективным обращениям. При этом многими исследователями отмечается необходимость в специальных нормах закона, регулирующих рассмотрение коллективных обращений.

Федеральным законом предусматривается добровольность обращений и бесплатность их рассмотрения (части 2 и 3 статьи 2). Некоторые исследователи (например, С.Г. Соловьёв) считают необходимым более детально описать принципы реализации права на обращения (например, посвятив принципам отдельную статью). На наш взгляд, вполне справедливое возражение приводит И.А. Кравец, состоящее в том, что в таком случае правоприменители получают возможность толковать эти принципы, что будет способствовать нарушению прав граждан.

Федеральным законом определены основные термины, в том числе и виды обращений (предложение, заявление, жалоба). По данному вопросу мнения исследователей расходятся: часть считают указанный набор необходимым и достаточным, часть обосновывают необходимость его расширения, дополнения такими видами обращений, как ходатайство, коллективное обращение, петиция. В отличие от Указа, Федеральным

законом устанавливается единый порядок рассмотрения всех видов обращений.

На наш взгляд, Федеральным законом даётся неудачное определение должностного лица: «лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления». Вопрос об отнесении депутатов государственных органов к представителям власти является дискуссионным, а депутаты органов местного самоуправления к таковым не относятся однозначно. Тем самым, Федеральным законом никак не урегулирован порядок рассмотрения обращений депутатами органов местного самоуправления. Одним из проектов федерального закона об обращениях граждан был проект, предложенный сотрудником Министерства юстиции В. Гаршиным. На наш взгляд, данный проект является переусложнённым, однако одним из его несомненных достоинств был интересный порядок работы с обращениями депутатов, предусматривающий передачу обращений между депутатами в соответствии с их направлениями деятельности. В проекте упоминались только депутаты государственных органов, однако этот недостаток является легко устранимым.

Несомненным достоинством Федерального закона является установление процессуальных прав граждан, связанных с рассмотрением обращения, а именно: представлять дополнительные материалы, ходатайствовать об их истребовании, знакомиться с материалами, касающимися рассмотрения обращения, просить о прекращении рассмотрения обращения (статья 5).

Федеральным законом установлен запрет преследования лица в связи с его обращениями, запрет на разглашение сведений, ставших известными при рассмотрении обращения (статья 6).

Федеральным законом установлены требования к письменному обращению (статья 7). В отличие от норм Указа, автору обращения достаточно указать любой адрес для направления ответа, а не только адрес места жительства (или работы, учёбы). Законом также предусмотрена возможность подачи обращения (и получения ответа) в электронном виде.

Как и Указом, Федеральным законом предусмотрены: необходимость подачи обращений в соответствии с компетенцией, необходимость перенаправления обращений по принадлежности, запрет перенаправления жалобы тому адресату, чьи действия обжалуются. Установлен 3-дневный срок для регистрации обращений и 7-дневный для перенаправления.

В статье 11 Федерального закона установлен порядок рассмотрения отдельных обращений (ненадлежащим образом оформленных, обжалующих судебное решение, не поддающихся прочтению, содержащих оскорбления и т.п.).

По сравнению с нормами Указа, Федеральным законом установлены универсальные и более длительные сроки рассмотрения обращений – 30 дней со дня регистрации с возможностью продления.

Согласно статье 15 Федерального закона, лица, виновные в нарушении данного закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации. Такая ответственность предусмотрена статьёй 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях:

«Нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций, за исключением случаев, предусмотренных статьями 5.39, 5.63 настоящего Кодекса, – влечёт наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.»

На практике привлечение должностных лиц к административной ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений не является редкостью, особенно на низших уровнях власти (см., например, статью автора [23]).

Статьёй 16 Федерального закона предусмотрена гражданская ответственность государства за вред, причинённый автору обращения незаконными действиями (бездействием), а также гражданская ответственность автора обращения за расходы, понесённые в связи с рассмотрением обращения, содержащего заведомо ложные сведения.

Не вошли в текст Федерального закона нормы Указа, предписывающие осуществлять обобщение и анализ поступающих обращений, проверять состояние работы с обращениями граждан и отчитываться об этой работе.

Неоднократно исследователями отмечалось, что действующее правовое регулирование не охватывает случаи подачи обращений представителем.

Частью 2 статьи 3 Федерального закона субъектам Российской Федерации предоставлено право принимать законы и иные нормативные правовые акты, устанавливающие положения, направленные на защиту права граждан на обращение, дополнительные гарантии права граждан на обращение. При этом, как отмечает И.А. Кравец, Федеральный закон не устанавливает полномочий субъектов Российской Федерации и чётких определений дополнительных гарантий, что привело к дезориентации субъектов Российской Федерации. Более 30 из них отменили свои региональные законы об обращениях граждан и не приняли новых. Приняли законы об особенностях рассмотрения обращений: Алтайский Край, Московская область, Ростовская область, Республика Башкортостан. Приняли законы о дополнительных гарантиях реализации права на обращение: Республика Бурятия, Краснодарский Край, Омская область, Саратовская область.

Е.В. Надыгиной был проведён (по состоянию на начало 2011 года) анализ законодательства субъектов Российской Федерации об обращениях граждан.

В некоторых субъектах были конкретизированы способы подачи обращений: направление по факсу, телеграммой, передача лично в руки на мероприятии (Воронежская и Нижегородская области), передача лично в руки на мероприятии (Ставропольский край), сообщение по специальным телефонам «горячих линий» и в прямом эфире на теле- и радиопередачах (Московская и Курская области). Регулировались незначительные процедурные вопросы: устанавливалась обязанность уполномоченного лица расписаться на копии принятого обращения, предоставлялось право получать справочную информацию о движении обращения по телефону (Нижегородская область), право запрашивать дату и номер регистрации (Краснодарский край, Калужская область), право на возврат представленных документов (Курская, Нижегородская и Калужская области). Многими субъектами устанавливались сокращённые сроки рассмотрения отдельных обращений: 15 дней для депутатских обращений (Краснодарский край), 10 дней (Ставропольский край) или даже безотлагательно (Московская и Курская области) для обращений, затрагивающих права ребёнка или связанных с чрезвычайными ситуациями, 15 дней для всех обращений (Саратовская область); в Нижегородской области должностным лицам предоставлено право сокращать сроки рассмотрения отдельных категорий обращений. Регулировались вопросы личного приёма: частота проведения личного приёма (Нижегородская область, Республика Бурятия), льготы для отдельных категорий лиц (Омская область и многие другие). Устанавливались права и обязанности лиц, рассматривающих обращения (Московская область), разрешалось использовать язык республики для переписки (Республика Бурятия), предусматривалось рассмотрение обращений на иностранном языке с продлением срока рассмотрения на срок, необходимый для перевода (Московская область). В Нижегородской,

Московской и Курской областях специальные нормы посвящены рассмотрению коллективных обращений. В Нижегородской области урегулирован порядок действий при прекращении полномочий лица, рассматривающего обращения, а также закреплены виды решений, принимаемых по результатам рассмотрения обращений (что Е.В. Надыгина считает существенным достоинством регионального закона).

В 2011 году и позже ещё 8 субъектов приняли новые законы о дополнительных гарантиях права граждан на обращение (Республика Марий Эл, Республика Тыва, Амурская область, Архангельская область, Астраханская область, Ивановская область, Орловская область, Ненецкий автономный округ).

На настоящий момент из 83 субъектов Российской Федерации (не считая вновь присоединённых, находящихся в переходном периоде), в большинстве (51) принятые ранее законы об обращениях граждан отменены (преимущественно в конце 2006 – начале 2007 года, то есть сразу после принятия Федерального закона) либо отсутствовали изначально. В 22 субъектах действуют законы, принятые после принятия Федерального закона (с последующими изменениями), и в 2 субъектах действуют изменённые законы, изначально принятые до 2006 года (Республика Татарстан, Омская область).

Состояние регионального законодательства в сфере регулирования права граждан на обращение позволяет утверждать, что подавляющему большинству субъектов Российской Федерации достаточно федерального законодательства. Вместе с тем, имеющие проблемы правового регулирования (которым посвящена следующая глава) не дают оснований полностью лишить регионов права на дополнительное регулирование. Такой вывод подтверждается и принятием рядом субъектов в последнее время ранее отсутствовавших законов, которые в большей части в настоящее время направлены на устранение пробелов Федерального закона.

Вместе с тем, представляется целесообразным по мере появления новых законов субъектов Российской Федерации и накопления опыта, практики правоприменения подвергнуть Федеральный закон комплексной переработке, после которой на федеральном уровне будут закреплены лучшие нормы из регионального законодательства. После этого собственные законы смогут оставить только те субъекты Российской Федерации, которые отличаются региональной спецификой.

Также следует отметить, что в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы ФС РФ находится законопроект № 241971-6, которым предлагается дополнить статью 13 Федерального закона положением, согласно которому ветераны и инвалиды Великой Отечественной войны, инвалиды I и II групп, ветераны и инвалиды боевых действий, родители (опекуны, попечители, приёмные родители), на попечении которых находятся трое и более детей, а также дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, пользуются правом на приём во внеочередном порядке в рамках проведения личного приёма в дни и часы, установленные для приёма граждан.

Глава 3. Проблемы правового регулирования и правоприменения

В различных исследованиях обращается внимание на самые разные проблемы регулирования права граждан на обращение в органы публичной власти. Не все из них можно отнести к конституционно-правовым проблемам, однако, в итоге все такие проблемы могут привести к нарушению конституционного права на обращение, тем самым, любая проблема в указанной сфере отчасти может быть отнесена к категории конституционно-правовых.

Н.И. Леонова обращает внимание на то, что существующие нормы не в полной мере работают, и полагает, что для реального соблюдения права на обращение необходимо концептуальное решение, объединяющее правовое обеспечение и гражданскую активность людей.

А.А. Дворак обращает внимание на необходимость предусмотреть законодательные петиции, в том числе, с помощью внесения изменений в статью 104 Конституции РФ. В настоящее время такую роль выполняет Интернет-ресурс «Российская общественная инициатива» (РОИ, <https://www.roi.ru>), созданный во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 04.03.2013 года № 183.

В диссертации А.А. Дворака указывается на отсутствие единого органа, выполняющего методические и контрольные функции в вопросах реализации права на обращения, рассмотрения обращений, предлагается возложить функции такого органа на Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан. Вместе с тем, в настоящее время у органов прокуратуры имеются достаточные полномочия для надзора в указанной сфере. Представляется правильным издание методических материалов на основе подходов, используемых в процессе надзорной деятельности, иное может привести к разному подходу двух органов и, как следствие, к применению мер прокурорского реагирования при полном исполнении методических рекомендаций. Таким образом, вопросы надзора и

методического обеспечения целесообразно сосредоточить в ведении органов прокуратуры.

Многими исследователями (исходя из верховенства права) отмечается недопустимость ограничения права на обращение для иностранных граждан. При этом такой подход не учитывает возможность парализации любого органа публичной власти при массовом направлении в этот орган обращений от имени иностранцев, реальность которых даже нельзя проверить. В таком случае представляется оправданным сохранить право на обращение в российские органы власти только за иностранными лицами и лицами без гражданства, находящимися на территории Российской Федерации.

При таком подходе было бы целесообразным также изменить название Федерального закона на «О порядке рассмотрения обращений в Российской Федерации». Вместе с тем, данное предложение не представляется принципиальным, однако могло бы быть учтено в случае значительной переработки действующего законодательства.

Поднятый вопрос о возможности подачи обращений представителем не является проблемой, поскольку такая возможность следует из гражданского законодательства и не требует дополнительной констатации в законодательстве об обращениях граждан.

Проблема с «выпадением» депутатов органов местного самоуправления из числа адресатов обращений остаётся актуальной и нуждается в решении. Разумным решением представляется включение в понятие должностного лица всех лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.

Интересным конституционно-правовым вопросом является вопрос о сфере действия дополнительных гарантий, установленных субъектами Российской Федерации, по уровню органов публичной власти. В части 2 статьи 3 Федерального закона субъектам Российской Федерации предоставлено право устанавливать дополнительные гарантии, но не указано, на какие органы такие гарантии будут распространяться. Из смысла статьи 5

Конституции РФ следует, что действие законов субъектов Российской Федерации распространяется только на территорию соответствующих субъектов. Остаётся открытым вопрос, распространяется ли действие таких законов на федеральные органы власти, находящиеся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации?

Верховным Судом РФ был рассмотрен ряд дел об оспаривании норм законов субъектов Российской Федерации, которыми органы полиции наделялись полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законодательством субъекта. Эти нормы признавались судом противоречащими федеральному законодательству, а именно нормам Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которые исчерпывающим образом определяли полномочия субъектов в данном вопросе. При этом судом не отрицалась сама возможность возложения каких-либо обязанностей на федеральные органы власти законодательством субъекта. Следовательно, такое возложение не является противоречащим конституционному смыслу системы органов государственной власти. Более того, на рассмотрении Государственной Думы ФС РФ в настоящее время находится законопроект, предусматривающий внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, которые позволят субъектам Российской Федерации возлагать на полицию вышеуказанные полномочия.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что возложение законодательством субъекта на федеральные органы власти дополнительных обязанностей допустимо в случаях, предусмотренных федеральным законодательством.

Также, на наш взгляд, действие на территории одного субъекта Российской Федерации универсальных правил для всех видов органов публичной власти отвечает интересам граждан, способствует реализации их прав и свобод, позволяет избежать лишней путаницы.

При этом высокую вероятность возникновения имеют ситуации, в которых федеральные органы власти истолкуют иным образом норму о праве субъектов Российской Федерации устанавливать дополнительные гарантии права на обращение.

С учётом изложенного, представляется правильным распространить действие дополнительных гарантий права на обращение, устанавливаемых субъектами Российской Федерации, на все органы публичной власти (в том числе, федеральные), находящиеся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, а с целью единообразного применения законодательства необходимо дополнить часть 2 статьи 3 Федерального закона предложением следующего содержания: «Указанные гарантии распространяются на все государственные органы (в том числе федеральные), органы местного самоуправления и их должностных лиц, государственные (в том числе федеральные) и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, их должностных лиц, находящиеся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.».

Кроме изложенных, на наш взгляд, имеются и другие, менее значимые проблемы правового регулирования права на обращение, относящиеся больше к сфере административного права. Тем не менее, такие проблемы способны существенно затруднить реализацию права на обращение, а потому требуют внимания и решения.

Так, например, при необходимости обратиться по процедурному вопросу (связанному с рассмотрением другого обращения) автору придётся подать самостоятельное обращение, которое будет рассматриваться в общем порядке. Целесообразным представляется выделение особого вида обращений – процессуальных, то есть связанных с рассмотрением иного обычного обращения, со сроком рассмотрения 3 дня. В тексте соответствующей нормы может быть предусмотрено, что процессуальными обращениями признаются обращения, содержащие вопросы или жалобы, связанные с движением иного

обращения, и не содержащие иных вопросов, дополнительных доводов к предыдущему обращению. К таким обращениям тогда бы были отнесены: запросы о стадии рассмотрения обращения, жалобы на неправильное перенаправление обращения, заявление о прекращении рассмотрения обращения, жалобы на длительное рассмотрение обращения и т.п.

Ещё одной проблемой являются споры, возникающие в связи с перенаправлением обращения. Такие споры могут возникать в связи с неправильным перенаправлением обращения (не согласиться с таким действием может автор обращения, а также орган, которому перенаправлено обращение); кроме того, несогласие может быть выражено и в случае правильного перенаправления и вызвано непониманием оснований такого действия (как автором обращения, так и сотрудниками органа, которому перенаправлено обращение, при недостаточном знании норм, определяющих полномочия этого органа). Избежать таких споров во многих случаях можно было бы, обязав соответствующих лиц и соответствующие органы перенаправлять обращения по компетенции мотивированно, то есть с указанием конкретного положения нормативного акта, определяющего полномочия соответствующего органа, которому направляется обращение. Такой подход используется автором данной работы в собственной депутатской деятельности.

Заключение

Состояние действующего законодательства в сфере регулирования права на обращение в органы публичной власти следует признать удовлетворительным. Действующий федеральный закон о порядке рассмотрения обращений в целом позволяет реализовать право на обращение.

Вместе с тем, действующее правовое регулирование не лишено недостатков, которые могут быть устранены путём внесения соответствующих изменений.

Приводя к единому знаменателю выводы предыдущих глав данной работы, сформулируем возможный план совершенствования законодательства об обращениях граждан.

1. Изменить наименование Федерального закона на следующее: «О порядке рассмотрения обращений в Российской Федерации».

2. Внести следующие изменения в Федеральный закон:

2.1. Предусматривающие право на обращение только для граждан Российской Федерации, а также находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

2.2. Предусматривающие включение в понятие должностного лица всех лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.

2.3. Предусматривающие процессуальные (связанные с рассмотрением иных обращений) обращения со сроком рассмотрения 3 дня.

2.4. Предусматривающие обязанность мотивировать перенаправление обращения.

2.5. Освобождающие организации от обязанности перенаправлять по принадлежности обращения, не относящиеся к компетенции организаций, в которые эти обращения поступили.

2.6. Дополнить часть 2 статьи 3 предложением следующего содержания: «Указанные гарантии распространяются на все государственные

органы (в том числе федеральные), органы местного самоуправления и их должностных лиц, государственные (в том числе федеральные) и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, их должностных лиц, находящиеся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.»

3. Перенести из регионального законодательства в Федеральный закон зарекомендовавшие себя с положительной стороны нормы, в том числе, о возврате материалов, о льготном режиме личного приёма для отдельных категорий населения, об обязанности проводить обобщение и анализ состояния работы с обращениями, и иные на основании изучения опыта субъектов Российской Федерации и практики правоприменения.

Список использованных источников и литературы

Международные правовые акты:

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 04.11.1950). // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 2. – Ст. 163.

Нормативные правовые акты Российской Федерации и СССР и их проекты, судебная практика:

2. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993. // СПС Консультант Плюс.
3. Конституция (Основной Закон) СССР (принята ВС СССР 07.10.1977). // Ведомости ВС СССР, 1977, № 41, ст. 617.
4. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята ВС РСФСР 12.04.1978). // Ведомости ВС РСФСР, 1978, № 15, ст. 407.
5. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.
6. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». // Ведомости ВС СССР. – 1968. – № 17. – Ст. 144.
7. Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
8. Закон РФ от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.
9. Законопроект № 461095-6 о внесении изменений в статью 28.3 КоАП РФ. // Официальный сайт ГД ФС РФ <http://duma.gov.ru>.

10. Законопроект № 241971-6 о внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». // Официальный сайт ГД ФС РФ <http://duma.gov.ru>.
11. Указ Президента Российской Федерации от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 10. – Ст. 1019.
12. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П по делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области. // СПС Консультант Плюс.
13. Определение Верховного Суда РФ от 13.11.2013 № 91-АПГ13-2. // СПС Консультант Плюс.

Диссертации:

14. Алистратов Ю.Н. Право граждан на обращения в государственные органы местного самоуправления в условиях становления демократического правового государства в России. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995.
15. Дворак А.А. Реализация конституционного права граждан на обращение в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
16. Скрябина М.В. Реализация конституционного права граждан на обращения в органы публичной власти. Дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2007.

Статьи:

17. Гаршин В. Нужен закон «Об обращениях граждан». // Российская юстиция. – 2004. – № 6. – С. 2-10.
18. Кобзарев Ф. Обращения граждан: новеллы правового регулирования. // Законность. – 2007. – № 7. – С. 18-21.
19. Кочурова А.Л. Институт обращений граждан в органы государственной власти в современной России. // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. – 2014. – № 1. – С. 98-106.
20. Кравец И.А. Право на обращение граждан в органы местного самоуправления: конституционные основы, проблемы регулирования и реализации. // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Право. – 2012. – Т. 8. № 2. – С. 33-47.
21. Леонова Н.И. Правовая культура и эволюция конституционного права граждан на обращение в государственные органы. // Правовая культура. – 2008. – № 1. – С. 56-63.
22. Лыскова Е.И. Право граждан на обращение в органы публичной власти: теория и практика. // Государство и право. – 2009. – № 9. – С. 105-110.
23. Мартыненко Д. Чиновника можно наказать! // Наш Юго-Запад. – 2014. – № 1 (Январь). – С. 2. – <http://nash-uzao.ru/gazeta/Nash-Yugo-Zapad-1vypuskJanuary2014.pdf>
24. Надыгина Е.В. Дополнительные гарантии права граждан на обращение в субъектах Российской Федерации. // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2011. – № 2(1). – С. 279-285.
25. Скрыбина М.В. Международные стандарты реализации права граждан на обращение в органы публичной власти. // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. – 2007. – Т. 9. № 29. – С. 105-109.

26. Соловьев С.Г., Попов И.Е. Необходимость реформирования законодательства об обращениях граждан. // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 6. – С. 34-37.

Литература:

27. Алистратов Ю.Н. Право петиций в Российской Федерации. Под ред. Ю.А. Дмитриева. М.: Манускрипт, 1997.
28. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. М., 2007.
29. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. М.: Проспект, 2013.