

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Филиал федерального государственного автономного образовательного учреждения  
высшего образования  
«Южно-Уральский государственный университет  
(национальный исследовательский университет)»  
в г. Нижневартовске  
Кафедра «Общепрофессиональные и специальные дисциплины по юриспруденции»

Направление 40.03.01  
«Юриспруденция»

РАБОТА ПРОВЕРЕНА  
Рецензент, (должность)

Моисеева О.А., Нижневартовский городской  
суд ХМАО-Югры, судья МО МВД России  
«Нижневартовский», начальник отдела  
по вопросам миграции (И.О.Ф.)

19 мая 2017г.

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Заведующий кафедрой

Морозков В.А (И.О.Ф.)

31 мая 2017г.

Обращение граждан в органы власти, как элемент системы защиты прав и основных свобод

---

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА  
К ВЫПУСКНОЙ КВАЛИФИКАЦИОННОЙ РАБОТЕ  
ЮУрГУ 40.03.01.2017. \_\_\_ ПЗ ВКР

*(№ удост. три цифр.)*

Руководитель ВКР, (должность)  
Кузнецов, С. П. к.ю.н., доцент (И.О.Ф.)

19 мая 2017г.

Автор ВКР  
студент группы \_НвФл-530  
Феоктистова, Д. С. (И.О.Ф.)

19 мая 2017г.

Нормоконтролер, (должность)  
Салимгареева А.Р., к.ю.н., доцент  
\_\_\_\_\_ (И.О.Ф.)

19 мая 2017г.

Нижневартовск 2017

## АННОТАЦИЯ

Феоктистова Д.С. Обращение граждан в органы власти, как элемент системы защиты прав и основных свобод. – Нижневартовск: ЮУрГУ, НвФл-530, 86 с., библиогр. Список – 61 наим.

Тема: «Обращения граждан в органы власти, как элемент системы защиты прав и основных свобод».

Объем дипломной работы 86 страниц. При написании работы был использован 61 источник.

Ключевые слова: обращения граждан, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Объектом являются общественные отношения, возникающие в сфере защиты прав и свобод гражданами и юридическими лицами. Предмет исследования – правовое регулирование и осуществление обращений населения в органы государственной власти и местного самоуправления.

Дипломная работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников.

Во введении определяются актуальность исследования, объект, предмет и цель исследования, теоретическая, методологическая и эмпирическая базы, научная значимость.

В первой главе рассматривается правовое регулирование обращений населения в органы государственной власти и местного самоуправления.

Во второй главе исследуются особенности работы органов государственной власти и местного самоуправления по защите главных прав и свобод населения.

В третьей главе правоприменительная практика по защите прав и свобод граждан и проблемы реализации этой защиты.

В заключении подводятся итоги исследования.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ....	8
1.1 Институт права граждан на обращения в органы власти: понятия и особенности .....	8
1.2 Правовое регулирование обращений граждан по Российской Федерации .....	177
1.3 Правовое регулирование обращений граждан в ХМАО.....	29
2 ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И ОСНОВНЫХ СВОБОД ГРАЖДАН.....	35
2.1 Рассмотрение обращений граждан в федеральных органах власти и государственных органах власти субъектов .....	35
2.2 Деятельность Департамента МВД РФ по работе с обращениями граждан .....	43
2.3 Рассмотрение обращений органами местного самоуправления .....	47
2.4 Порядок проведения ежегодного общероссийского дня приема граждан .....	50
3 ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЭТОЙ ЗАЩИТЫ....	53
3.1 Информационная статистика по обращениям к руководству ХМАО.....	53
3.2. Обращение граждан в МВД РФ по ХМАО .....	57
3.3. Применение права на обращение юридическими лицами .....	60
3.4. Проблемы реализации конституционных прав граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления .....	67
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	73
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	75
ПРИЛОЖЕНИЕ .....	83

## ВВЕДЕНИЕ

Конституция РФ устанавливает особое место людей в общей системе конституционных отношений, выдвигает защиту его прав и интересов в виде главного принципа, который действует в обществе и государстве.

**Актуальность** заключается в том, что в рамках действующей систем обращения граждан необходимо наладить эффективную систему диалога между властью и обществом, сформировать новые «каналы обратной связи», помогающие улучшению информационного обеспечения работы государственного аппарата и росту доверия общества к органам власти. Несмотря на положительную динамику показателей по обращениям регионах, необходимо проводить дальнейшую работу по совершенствованию существующих механизмов работы с обращениями граждан.

Формирование эффективных механизмов взаимодействия населения и органов власти на государственном и на местном уровнях оказалось одной из ключевых задач текущего дня. Взаимодействие государства и населения, государства и общества – понятие весьма широкое и многогранное. Если человек решит вступить во взаимоотношения с каким-нибудь институтом государства, он, по факту, будет вступать во взаимоотношения с непосредственным государством.

Одним из наиболее устойчивых каналов обратной связи, выполняющих параллельно и информационную, и побуждающую функции, считаются обращения физических лиц, которые закреплены федеральными законами. В то же время стоит отметить, что юридические лица также имеют право на такие обращения в качестве защиты своих основных прав.

Правовое регулирование обращений имеет довольно большую базу, в том числе и региональные законы, дополняющие основной Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан».

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в сфере защиты прав и свобод гражданами и юридическими лицами.

**Предмет исследования** – правовое регулирование и осуществление обращений населения в органы государственной власти и местного самоуправления.

**Целью исследования** являются обращения граждан в органы власти, как элемент системы защиты прав и основных свобод.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие **задачи**:

1) определить правовое регулирование обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления;

2) выявить особенности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по защите основных прав и свобод граждан;

3) проанализировать правоприменительную практику по защите прав и свобод граждан и проблемы реализации этой защиты.

**Теоретическая основа исследования** заключается в трудах ученых, которые занимались исследованием проблем реализации права населения и предприятий на обращение в органы государственной власти. В частности, были использованы исследования Семкина И.Н., Барыкина Д.В., Гриб В.В., Гритчиной Н.И., Нижник Н.С., Румянцевой В.Г. и др.

**Эмпирическая база исследования** состоит из законодательных актов и нормативных документов, регулирующих порядок рассмотрения обращения граждан и юридических лиц, а также регулирующих деятельность государственных органов и органов местного самоуправления по рассмотрению обращений. Статистической базой выступили данные МВД РФ, Государственных органов ХМАО–ЮГРА.

**Методологическую базу исследования** составили сравнительно–правовой, логический методы и метод системного анализа.

## **1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

## 1.1 Институт права граждан на обращения в органы власти: понятия и особенности

Конституция РФ устанавливает место человека в общей системе конституционных отношений, предлагает защиту его прав и интересов в виде главного принципа, который действует в обществе и государстве.

В настоящее время всё чаще говорят о том, что необходимо наладить эффективную систему диалога между властью и обществом, формируют новых «каналов обратной связи», помогающих как совершенствованию информационного обеспечения деятельности государственного аппарата, так и увеличению доверия общества к органам власти.

Как раз формирование эффективных механизмов взаимодействия населения и властных структур и на государственном, и на муниципальном уровне стало одной из ключевых задач текущего дня. Взаимодействие государства и населения, государства и общества - определение очень широкое и многогранное. Если человек решит вступить во взаимоотношения с каким-нибудь институтом государства, он, по факту, вступает во взаимоотношения с самим государством. В то же время в соответствии с формой и уровнем участия населения во взаимодействии с органами власти есть смысл выделить такие стабильно действующие каналы обратной связи, осуществляющие параллельно и информационную, и побуждающую функции<sup>1</sup>:

- выборы в органы власти различных уровней;
- судебные иски;
- лоббизм в узком смысле данного понятия (узкоцелевое влияние на существующую власть по инициативе заинтересованных групп через личные и институциональные контакты с её представителями);

---

<sup>1</sup> Попов, И.Е. Институт права граждан на обращения в органы власти: проблемы понятия и принципиальные особенности / И.Е. Попов // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2009. – № 17. – С. 90–95.

– акции протеста или поддержки; обязательные консультации (в виде смешанных комиссий, привлечения представителей общества к проведению законодательной экспертизы и пр.);

– периодические уклонения от осуществления требований государственных и муниципальных органов;

– действия, связанные с коррупцией;

– сбор статистических сведений;

– опрос общественного мнения;

– обращения населения, зафиксированные федеральным законодательством.

В то же время с позиции многообразия представленных интересов вполне репрезентативными будут оставаться лишь 4 из выделенных каналов обратной связи. Два из них – коррупция и периодические уклонения от выполнения общеобязательных требований (к примеру, от правил дорожного движения либо воинской обязанности) – могут быть охарактеризованы в виде негативных. Два других активным образом используемых канала – судебные иски и обращения населения – наоборот, положительны. Они предусматривают и побуждения к действию, и непосредственное указание на интересы, и самые близкие цели инициаторов их субъектов. Соответственно, многие характеристики и перспективы действующей системы обратной связи могут выводиться из анализа указанных двух каналов. В пределах этого исследования нужно остановиться напрямую на обращениях населения – самой массовой из всех форм взаимодействия общества и самого государства.

Изучая институт конституционного права населения на обращения в органы государственной власти и органы муниципального самоуправления, нам следует сформулировать чёткое его определение.

Под институтом права следует понимать специальный комплекс взаимосвязанных юридических норм, выступающих частью одной либо нескольких отрас-

лей права и регулирующих группу однотипных общественных отношений<sup>1</sup>. Соответственно, по предмету правового регулирования, затрагивающему перечень общественных отношений, обусловленных подачей населением обращений, можно отметить независимый институт обращений населения в местные органы и органы государственной власти.

На текущий момент в юридической среде часто встречается расхождение взглядов в понимании изучаемого института. Самое полное определение института обращений населения в органы государственной и местной власти предлагает В.Г. Румянцева<sup>2</sup>. Она считает, что это независимый комплексный правовой институт, регламентированный национальным и международным правозащитным законодательством, на базе которого закрепляется право людей, их объединений напрямую либо через представителей обратиться в устной либо письменной форме, персонально или коллективно в государственные органы и органы<sup>3</sup> муниципального самоуправления для обеспечения реализации и защиты (восстановления) собственных прав, свобод и законных интересов иных лиц и участия в управлении делами государства.

На базе этого можно сделать вывод, что суть института обращений населения в органы власти выражается в комплексном характере, заключается в возможности населения управлять различными государственными делами, реализовывать и защищать собственные права, свободы и законные интересы, применять в виде каналов обратной связи с государством, его органами и предприятиями, а также в виде взаимопроникающей и взаимообусловленной связи с иными конституционными правами в виде метода их реализации. В субъективном смысле институт об-

---

<sup>1</sup> Нижник, Н.С. Теория государства и права: учебник / под ред. А.С. Мордовца, В.Н. Синюкова. – М., 2005. – 285 с. Семкин, И.Н. Теория государства и права: учебник / под ред. П.В. Анисимова – М., 2005. – С. 178.

<sup>2</sup> Румянцева, В.Г. Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти: понятие, сущность, содержание // История государства и права. – 2008. – № 14. – С. 2

<sup>3</sup> Старцев, Я. Артикулирование требований и проблема институционализации обратной связи в российской политической системе // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – С. 146.



ращений является совокупностью конкретных правомочий, составляющих его содержание. К подобным правомочиям можно отнести:

- право на критический анализ работы органов власти;
- право на предоставление рекомендаций для улучшения работы органов власти и их должностных лиц; право населения инициировать собственными действиями (через подачу коллективных обращений) принятие и отмену либо изменение и дополнение нормативно–правовых актов и других решений органов власти и их должностных лиц; право добиваться оказания содействия органов власти в реализации определённых прав и свобод;
- право на обращение за защитой (восстановлением) собственных нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также прав, свобод и законных интересов иных лиц;
- право сообщать о ставших им известными различных нарушениях законодательства, которые допущены органами власти и их должностными лицами.

Сформировавшаяся ситуация вызывает потребность в детализации понимания института обращения населения в органы власти и на законодательном уровне, и в юридических публикациях.

Институт обращения населения в органы власти является самостоятельным комплексным правовым институтом, регламентированным как на национальном, так и международном правозащитном уровне, на базе которого закрепляется право человека на обращение в устном либо письменном виде в различные государственные органы и органы местного самоуправления для обеспечения защиты и реализации собственных прав и законных интересов.

Изучая право населения на обращения в виде комплексного правового института, следует отметить главные общеправовые принципы, которые находятся в основе механизма реализации этого субъективного права<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Конституционное право России: Учебник / П.А. Астафичев – М.: ИЦ РИОР, НИЦ ИНФРА–М, 2016.

Принцип всеобщего права на обращения, детализирующегося в запрете злоупотребления правом на подачу обращения в различные органы власти. По ч. 3 ст. 17 Конституции РФ<sup>1</sup> реализация прав и свобод людей не должна приводить к нарушению прав и свобод иных граждан.

Принцип свободы и добровольности обращения, в рамках которого люди имеют право на свободное направление в различные государственные органы, органы муниципального самоуправления или должностному лицу своих письменных предложений, жалоб и заявлений, а также на устное обращение в государственный орган, орган муниципального самоуправления.

Принцип всеобщности, выражающийся в том, что правом на обращения будут обладать все граждане, кроме ситуаций, предусмотренных международным договором России или федеральным законом. Данные ограничения будут касаться обращений, которые носят политический характер.

Принцип равноправия, выражающийся в равноправии населения во время реализации права на обращение в различные государственные органы и органы муниципального самоуправления.

Принцип гласности, в рамках которого разбирательству будут подлежать все без исключения обращения населения и определяться гарантии безопасности лиц-инициаторов обращения.

Принцип равной ответственности человека и органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц.

Принцип подведомственности, предполагающий, что изучение обращения должен осуществлять тот государственный орган, орган муниципального самоуправления либо должностное лицо, в чью компетенцию будет входить разрешение вопроса, который поставлен в обращении.

---

<sup>1</sup> «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 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

Принцип законности, объективности, разносторонности и оперативности и пр.

К специфическим принципам, характерным институту права граждан на обращения в различные органы власти, как к принципам отдельного института права можно отнести следующие.

Неотъемлемость – это один из базовых принципов конституционного строя и конституционно–правового статуса гражданина в демократических странах. Он предполагает, что права человека будут принадлежать ему от рождения и обладают естественным характером, государство может только регулировать их реализацию и определять для них гарантии. В Конституции РФ принцип неотъемлемости прав людей провозглашён в ч. 2 ст. 17 и получил развитие в ч. 2 ст. 55, по которому в России не должны приниматься законы, которые отменяют либо умаляют права и свободы людей. Возраст человека не воздействовать на возможность использования им права на обращение в различные органы государственной власти, органы муниципального самоуправления либо к должностному лицу. Как раз в связи с этим Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59–ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> не предусматривает возраста для реализации населением права на обращения.

Возможность обращения в устном и письменном виде. Суть этого принципа выражается в том, что вместе с письменными обращениями люди могут обратиться в органы публичной власти в устном виде. При этом остаётся не совсем ясным механизм регистрации различных устных обращений. В данной ситуации законодатель считает, что устное обращение возможно лишь на личном приёме, в ходе которого будет заводиться карточка персонального приёма населения. Однако вопрос рассмотрения обращения через интернет законодатель оставил без особого внимания.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 08.05.2006, № 19, ст. 2060.

Принцип индивидуальности и коллективности осуществления права населения на обращения зафиксирован в ст. 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». По данной статье люди обладают правом на личное обращение, а также на направление индивидуальных и коллективных обращений в различные государственные органы, органы муниципального самоуправления и должностным лицам. Это говорит о том, что субъектом права на обращения могут быть как один человек, права и законные интересы которого затронуты, так и группа заинтересованных граждан. При этом следует отметить, что практика реализации коллективных обращений предполагает более чёткое законодательное закрепление.

Ещё здесь следует отметить такой вариант коллективного обращения, как петиция. Петиция является формой коллективного обращения населения в компетентный орган государства либо местного самоуправления с предложением принять конкретный нормативный акт или решение, или изучить вопрос на заседании соответствующего органа власти. Обычно, петиция подается для решения вопроса, который имеет значение для всего либо для части жителей муниципалитета или региона.

Используемость для защиты (восстановления) либо для реализации прав, свобод и законных интересов субъектов изучаемого права. Здесь следует отметить, что воплощение в реальность и реализация на практике различных субъективных прав и законных интересов возможны, когда носитель этих прав предпринимает какие-либо действия по их защите. Данные действия он будет совершать с индивидуальной целью – для защиты собственных прав. Однако в то же время данные правозащитные действия субъекта нередко ведут к ликвидации таких нарушений права в перспективе и, соответственно, к улучшению правопорядка. В различных действиях человека направленные на защиту субъективных прав, тем самым, осуществляется параллельно и частный и публичный интерес. С этой позиции обращения людей в органы власти необходимо определять, как раз в виде формы различных правозащитных действий. Подобные правозащитные действия

Н.А. Ямпольская<sup>1</sup> делила на три вариации, каждой из которых соответствует конкретный вариант обращений людей:

– различные профилактические действия (цель их не в ликвидации различных нарушений, а в формировании наиболее подходящих условий с целью реализации различных субъективных прав); их формой выступают предложения;

– сигнальные действия (их задача – устранение не нарушений, а самой возможности их совершения, предупреждение различных нарушений); характерной формой являются заявления;

– защитные действия (цель обеспечение защиты уже нарушенных прав, ликвидация последствий отдельного нарушения), характерной формой являются жалобы.

Реализация конституционного права на принятие участия в управлении различными делами государства. Данный принцип тесно связывается с принципом народовластия – одной из главных основ конституционного строя России – и устанавливает право каждого участника в любом сообществе, ассоциации, включая государственную, на участие в руководстве общими государственными делами. Право на принятие участия в управлении делами страны, предусмотренное в ст. 32 Конституции РФ, адресовано каждому человеку, а не политически организованной группе людей, ассоциированных как народ, т.к. народ не принимает участие в управлении, а реализует власть, выступает субъектом данной власти (ст. 3 Конституции РФ). Успешность реализации этого права непосредственно обусловлена активностью, инициативой людей, которые зависят в то же время от степени их политической и правовой культуры. Также необходимо указать на то, что активизация уровня гражданской инициативы на текущей стадии развития политической системы страны сохраняется одной из ключевых задач.

Конституционно–правовое установление права людей на обращения. Право на обращения - важное конституционно–правовое средство защиты прав и свобод

---

<sup>1</sup> Ямпольская, Н.А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях // Вопросы советского государственного права. – 1959. – С. 64.

населения и одной из организационно–правовых гарантий обеспечения их охраны. Конституционное закрепление права людей на обращения обладает решающим значением в ходе становления и развития этого института. Процесс конституционно–правового закрепления выступает особым толчком для подготовки соответствующих предложений, формирования успешных механизмов, помогающих человеку безотлагательным и эффективным образом защищать собственные законные интересы, активно принимать участие в изучении обращений и принятии решений, которые касаются их прав<sup>1</sup>

Наличие собственного особого механизма правового регулирования. Правоотношения, обусловленные изучением различных обращений населения, регулируются Конституцией РФ, международными соглашениями России, федеральными конституционными законами и федеральными законами. При этом многообразие имеющихся процедурных особенностей изучения различных обращений людей не следует сводить к тотальной систематизации. В данном случае следует учесть особенности содержания отдельных обращений, особенности принимаемых по ним решений, многообразие вариантов обращений, изучение которых должно базироваться на разных подходах к правовому регулированию.

Итак, обращения людей – это важное средство осуществления и охраны прав личности, усиления связи органов государственной власти и муниципального самоуправления с гражданами. Обращения людей выступают, с одной стороны значительным источником данных, нужных для решения различных вопросов государственного и общественного значения, с другой – одной из ключевых форм гарантий участия населения в управлении различными делами общества и государства.

В заключение следует акцентировать внимание на том, что значение изучаемого института обращений населения огромно. Через обращения определяется баланс во взаимоотношениях человека и государства, производится формулиров-

---

<sup>1</sup> Конституционное право России : учебник / коллектив авторов ; отв. ред. В.В. Комарова. – Москва : КНОРУС, 2017.

ка механизмов воздействия личности на публичную власть. Следует отметить, что люди могут воздействовать на публичную власть и реализовывать контроль над её деятельностью через разные права и свободы: свободы слова, избирательного права, права на объединение. При этом право на обращение в перечне указанных возможностей оказывается самым часто реализуемым во взаимоотношениях населения и государства.

Право на обращение выступает возможностью реализации населением собственных политических интересов из-за того, что главным содержанием права населения на обращения выступает участие в различных политических отношениях. При этом право населения на обращения не лишается компонентов личной заинтересованности индивида в итоге реализации данного права. Соответственно, в какой-то степени право населения на обращения может относиться к категории персональных прав и свобод.

С учётом вышесказанного, а также того, что право на обращение содержит в себе два аспекта (возможность активного воздействия человека на деятельность различных государственных органов и органов муниципального самоуправления, и метод восстановления нарушенных прав с помощью жалоб и заявлений), актуальность вопроса, касающегося реализации населением собственного конституционного права на обращения в органы публичной власти не будет вызывать сомнений.

## **1.2 Правовое регулирование обращений граждан по Российской Федерации**

Правовое регулирование правоотношений, обусловленных изучением обращений населения, регулируется достаточно обширным законодательством, к которому относятся также акты национального и международного значения.

Первым из источников, регламентирующих этот вариант правоотношений, – Конституция России, согласно ст. 33 которой российские граждане, как уже много раз говорилось, обладают правом на личное обращение, а также на направле-

ние личных и коллективных обращений в различные государственные органы и органы муниципального самоуправления.

На основе положения ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, в рамках которого общепризнанные принципы и нормы международного права и международные соглашения России выступают составным элементом её правовой системы, законодатель характеризует последний в виде следующего источника, регламентирующего эти правоотношения<sup>1</sup>.

Конституционно устанавливая в ч. 3 ст. 46 право каждого на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод людей, при наличии международного соглашения России и исчерпании всех существующих внутригосударственных возможностей правовой защиты последние будут дополняться международными методами защиты прав и свобод каждого человека, оказывающегося под юрисдикцией России. Например, в силу правопреемства СССР по отношению к Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах<sup>2</sup> Россия признала компетенцию Комитета ООН по правам человека в области принятия и изучения обращений от граждан, которые находятся под юрисдикцией России и считают себя жертвами различных нарушений со стороны Российского государства каких-либо прав, установленных в Международном пакте о гражданских и политических правах. Комитет сообщает собственные соображения соответствующей стране-участнице и человеку. При этом данные соображения представлены в виде рекомендации для различных органов государственной власти.

---

<sup>1</sup> Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59–ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» постатейный 2–е издание / А.Б. Смушкин – [Электронная версия], 2010.

<sup>2</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. с Факультативным протоколом. Международная защита прав и свобод человека: Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 53 - 57.



Вступление нашей страны в Совет Европы, подписание Европейской конвенции о защите прав человека и главных свобод<sup>1</sup> и её ратификация – всё это смогло дать возможность отдельным гражданам, группам людей и неправительственным организациям на обращение со своими индивидуальными жалобами о защите нарушенных прав и свобод, установленных в Европейской конвенции о защите прав человека и главных свобод, в Европейский Суд по правам человека. При этом одним из обязательных условий изучения таких жалоб считается исчерпание всех национальных способов правовой защиты. Процедура изучения таких персональных жалоб в Европейском Суде по правам человека является весьма сложным процессом.

К источникам, регламентирующим право на обращение, законодатель решил отнести и федеральный конституционный закон. К примеру, в ст. 36 гл. 5 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>2</sup> установлено, что «поводом к рассмотрению дела в Конституционном Суде Российской Федерации является обращение в Конституционный Суд Российской Федерации в форме запроса, ходатайства или жалобы, отвечающее требованиям Федерального конституционного закона.

Основанием к рассмотрению дела является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации закон, иной нормативный акт, договор между органами государственной власти, не вступивший в силу международный договор, или обнаружившееся противоречие в позициях сторон о принадлежности полномочия в спорах о компетенции, или обнаружившаяся неопределенность в понимании положений Конституции Российской Федерации, или выдвижение Государственной Думой обвинения Прези-

---

<sup>1</sup> Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Бюллетень международных договоров. 1998. № 7. С. 3 - 18, 20 - 35.

<sup>2</sup> Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 25.07.1994, № 13, ст. 1447.

дента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления».

В рамках ст. 37 упомянутого Закона «обращение направляется в Конституционный Суд Российской Федерации в письменной форме и подписывается уполномоченным лицом (уполномоченными лицами)».

К отправляемому в Конституционный Суд обращению будут прилагаться (ст. 38):

- текст акта, который подлежит проверке, либо текст положения Конституции РФ, подлежащего толкованию;

- доверенность или другой документ, который подтверждает полномочия представителя, кроме ситуаций, когда представительство производится по должности, а также копии различных документов, которые подтверждают право лица на выступление в Конституционном Суде РФ в виде представителя;

- документ об оплате государственной пошлины;

- перевод на русский язык различных документов и других материалов, которые изложены на другом языке<sup>1</sup>.

К обращению могут прикладываться также списки различных свидетелей и экспертов, которых предстоит вызывать на заседание Конституционного Суда РФ, а также иная документация и прочие материалы.

По сравнению с изучением обращений органами государственной власти и муниципального самоуправления, реализуемого в рамках ФЗ № 59 на безвозмездной основе, обращения в Конституционный Суд РФ оплачиваются государственной пошлиной, возвращаемой, если обращение не приняли на рассмотрение.

Кроме ФЗ № 59, правоотношения, обусловленные обращениями населения, регламентируются также другим федеральными законами. К ним относят «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.03.2015 №

---

<sup>1</sup> Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59–ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» постатейный 2–е издание / А.Б. Смушкин – [Электронная версия], 2010.

21–ФЗ<sup>1</sup>, Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>2</sup>, Трудовой кодекс Российской Федерации<sup>3</sup> в области изучения обращений сотрудников в трудовую инспекцию из-за нарушения их трудовых прав или в комиссию по трудовым спорам, Кодекс РФ об административных правонарушениях<sup>4</sup>, Таможенный кодекс Таможенного союза<sup>5</sup>, Налоговый кодекс<sup>6</sup>, в которых предусмотрен порядок изучения особых жалоб.

Специфика изучения обращений в области изменения конституционно-правового статуса граждан есть и в Федеральных законах «О гражданстве Российской Федерации»<sup>7</sup>, «О беженцах»<sup>8</sup>, «О вынужденных переселенцах»<sup>9</sup>, «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>10</sup>.

Так как изучение обращений людей относится к совместной компетенции России и её субъектов, последние через принятие законов и других нормативных актов могут установить положения, нацеленные на обеспечение защиты права

---

<sup>1</sup> «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // «Собрание законодательства РФ», 09.03.2015, № 10, ст. 1391.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О лицензировании отдельных видов деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // «Собрание законодательства РФ», 09.05.2011, № 19, ст. 2716.

<sup>3</sup> «Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 3.

<sup>4</sup> «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.03.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.03.2017) // «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

<sup>5</sup> «Таможенный кодекс Таможенного союза» (ред. от 08.05.2015) (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17) // «Собрание законодательства РФ», 13.12.2010, № 50, ст. 6615.

<sup>6</sup> «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // «Собрание законодательства РФ», № 31, 03.08.1998, ст. 3824.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 01.05.2016) «О гражданстве Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 03.06.2002, № 22, ст. 2031.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 (ред. от 22.12.2014) «О беженцах» // «Российская газета», № 126, 03.06.1997.

<sup>9</sup> Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-1 (ред. от 30.12.2015) «О вынужденных переселенцах» // «Собрание законодательства РФ», 25.12.1995, № 52, ст. 5110,.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2017) // «Собрание законодательства РФ», 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

граждан на обращение, включая гарантии права людей на обращение, дополняющие гарантии, которые установлены комментируемым Федеральным законом.

Сейчас основная часть субъектов РФ приняла собственные законодательные акты, регламентирующие изучаемые процедуры, к примеру: Закон Республики Саха (Якутия) «О порядке рассмотрения предложений, писем, заявлений и жалоб»<sup>1</sup>, Закон «Об обращениях граждан в Республике Башкортостан»<sup>2</sup>, Закон города Москвы «Об обращениях граждан»<sup>3</sup>, Закон Московской области «Об обращениях граждан»<sup>4</sup>, Закон Ханты–Мансийского автономного округа – Югры от 17.04.2007 № 36–ОЗ «О рассмотрении обращений граждан в органах государственной власти Ханты–Мансийского автономного округа – Югры»<sup>5</sup>.

Как можно увидеть из проведённого анализа законодательных актов субъектов РФ, в них есть характеристика «обращения», требования, которые предъявляются к обращениям, выбираются процессуальные правила и гарантии изучения разных форм обращений, ответственность за нарушение законодательства об обращениях населения (коллективных обращениях), порядок контроля соблюдения этого законодательства.

В законах субъектов РФ применяются практически схожие понятия, установленные, к примеру, в Законе «Об обращениях граждан в Республике Башкортостан» (ст. 2):

---

<sup>1</sup> Закон Республики Саха (Якутия) от 16.10.2003 83-З № 155-III «О порядке рассмотрения обращений граждан в Республике Саха (Якутия)» (принят постановлением ГС (Ил Тумэн) РС(Я) от 16.10.2003 3 № 156-III) // «Якутские ведомости», № 43, 20.11.2003.

<sup>2</sup> Закон Республики Башкортостан от 12.12.2006 № 391-з «Об обращениях граждан в Республике Башкортостан» (принят Государственным Собранием - Курултайем РБ 30.11.2006) // Газета «Республика Башкортостан», № 241 (26224), 14.12.2006

<sup>3</sup> Закон г. Москвы от 18.06.1997 № 25 «Об обращениях граждан» // «Ведомости Московской Думы», 1997, № 7, с. 46,

<sup>4</sup> Закон Московской области от 5 октября 2006 года № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан» (с изменениями на 26 ноября 2014 года) // Ежедневные Новости. Подмосковье, № 189, 11.10.2006.

<sup>5</sup> Единый официальный сайт государственных органов ХМАО–ЮГРА [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.admhmao.ru/obrasche№iya/zako№odatelstvo/> (дата доступа 26.03.2017).

«Обращение гражданина – изложенное в письменной или в устной форме предложение, заявление, ходатайство или жалоба гражданина.

Предложение – обращение гражданина, направленное на улучшение деятельности органов государственной власти Республики Башкортостан и органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, на совершенствование правовой основы государственной и общественной жизни, на решение вопросов экономической, политической, социально–культурной и других сфер деятельности государства и общества.

Заявление – обращение гражданина по поводу реализации принадлежащего ему права.

Ходатайство – обращение гражданина, изложенное в письменной форме, с просьбой о признании за лицом определенного статуса, прав и свобод.

Жалоба – обращение гражданина по поводу нарушенных решениями и действиями (бездействием) органов (должностных лиц) его прав, свобод или законных интересов, в том числе предоставлением официальной информации, послужившей основанием для принятия решений и совершения действий (бездействия).

Коллективное обращение – обращение двух и более граждан, а также обращение, принятое путем голосования или сбора подписей участников митинга или собрания.

Решения и действия (бездействие) органов и должностных лиц – коллегиальные и единоличные решения и действия (бездействие), в том числе предоставление официальной информации, послужившей основанием для принятия решений и совершения действий (бездействия), в результате которых:

- нарушены права, свободы или законные интересы гражданина;
- созданы препятствия осуществлению гражданином его прав, свобод или законных интересов;
- на гражданина незаконно возложена какая–либо обязанность или он незаконно привлечен к какой–либо ответственности».

В отдельных законах есть также дополнительные определения. К примеру, в ст. 2 Закона города Москвы «Об обращениях граждан» есть определение «петиции» – коллективные обращения населения в органы власти города о потребности организации различных общественных реформ либо частичного изменения законодательства города. В ст. 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О порядке рассмотрения предложений, писем, заявлений и жалоб» отмечается, что письмо является формой обращения населения, а заявление – сообщением о правонарушении, обращением для реализации прав и законных интересов населения, государственных, общественных и других организаций.

В соответствии с тем, какие формы обращений предусмотрены законодательством регионов страны, законодательными актами очень детально регламентируются различные процессуальные правила изучения отдельных форм обращений, доказательства по обращениям населения, устанавливаются процессуальные гарантии.

Определяя границы действия законов, регламентирующих обращения населения, законодательство регионов страны обычно не распространяет их положения на такие обращения:

- обращения, обусловленные изобретениями, открытиями, рационализаторскими предложениями, последовательность изучения которых регулируется федеральным законодательством;
- обращения, изучаемые в ходе уголовного, гражданского, арбитражного судопроизводства, производства по различным делам об административных правонарушениях;
- обращения, которые отнесены законодательством России к компетенции Конституционного Суда РФ, а законодательством регионов страны – к компетенции конституционного (уставного) суда того или иного субъекта РФ;
- обращения, которые направляются Уполномоченному по правам человека в России и Уполномоченному по правам человека субъектов РФ;

– обращения, которые вытекают из отношений, формирующихся внутри коллективов предприятий и общественных объединений, регламентируемых федеральным законодательством, их уставами и положениями;

– запросы в архивы;

– другие обращения, по отношению к которым российским законодательством устанавливается особый порядок изучения.

Законодательство может предъявить конкретные требования к обращению, например: обращения следует подписать, в них чётко и полно указывают фамилии, имена и отчества как авторов, так и граждан, по отношению к которым задают различные вопросы, их адреса или расположение, содержание предложений, требований либо просьб, различные подлежащие обжалованию решения и иные данные, нужные для изучения. К обращениям будут прилагаться различные документы либо их копии, включая полученные до этого ответы, отнесённые к поставленным вопросам.

Заявитель способен уполномочить иное лицо либо орган защитить собственные права и интересы по доверенности, которая заверена нотариусом. Заявления либо жалобы в интересах несовершеннолетних лиц или недееспособных лиц имеют право подавать их законные представители, а также соответствующие органы опеки и попечительства.

Следует отметить, что анонимные (без персональной подписи авторов, а также включающие в себя ложные, придуманные фамилии и адреса) письма, заявления и жалобы не изучаются, а подаваемые с нарушением указанных требований возвращаются с требуемыми разъяснениями.

Обращения людей должны изучаться с выполнением таких главных принципов: гласность, законность, равенство граждан, доступность, беспристрастность.

Органы государственной власти и муниципального самоуправления, а также различные должностные лица изучают поступающие к ним обращения в рамках собственной компетенции, установленной законодательными и другими нормативными правовыми актами.

Руководители различных органов государственной власти, органов муниципального самоуправления, а также по их решению другие должностные лица должны провести персональный приём людей по графику (в предусмотренные для этих целей дни и часы), доведенному до сведения населения. Обращения людей, переданные при персональном приеме граждан, следует зарегистрировать и изучить в порядке и сроки, установленные законодательством.

Законодательство регионов страны предполагает устные и письменные обращения населения. Устные обращения изучаются в тех случаях, когда рассмотренные в них факты и обстоятельства являются очевидными и не будут требовать дополнительной проверки, а личности обращающихся оказываются известными и установленными. На устные обращения людей, обычно, предоставляется ответ в устном виде.

В некоторых ситуациях из-за довольно сложного характера поступающих вопросов, имеющих в различных устных обращениях, либо потребности проведения дополнительной проверки представленных в них фактов должностные лица предоставляют нужные распоряжения в ходе подчиненности.

Устные обращения людей должны быть зарегистрированы по ходу их поступления и при появлении необходимости могут быть поставлены на контроль органом или должностным лицом, решившим принять дело об обращении к производству. Итоги изученных по существу устных обращений населения доводятся до сведения заинтересованных лиц в порядке, предусмотренном законами России и её регионов.

Письменные обращения людей тоже должны быть зарегистрированы по ходу поступления в порядке, установленном российским законодательством, законодательными и другими нормативными правовыми актами регионов страны. Итоги изученных письменных обращений людей тоже должны быть доведены до сведения соответствующих заинтересованных лиц в порядке, предусмотренном федеральным и региональным законодательством России.



Важной гарантией соблюдения прав населения в этом производстве выступает законодательное определение сроков и процедуры изучения поступающих обращений. Законодательством регионов страны установлено, что обычно срок изучения заявлений и жалоб населения не должен быть больше одного месяца с момента их регистрации, а не требующие дополнительного рассмотрения и проведения проверки заявления и жалобы следует рассмотреть безотлагательно, но не позже 15 дней с момента их регистрации. Если нужно проводить особую проверку, истребовать дополнительные материалы или принимать иные меры, то упомянутый срок может в порядке исключения продлеваться, но не больше, чем на один месяц. Предложения и ходатайства людей изучаются на протяжении не больше одного месяца с момента регистрации. Если появится потребность в дополнительном рассмотрении поступивших предложений или ходатайств срок их изучения может также в порядке исключения продлеваться. Орган либо должностное лицо, решившее продлить сроки изучения поступивших обращений, должны в предусмотренном порядке оповестить об этом обратившихся людей. Сейчас в регионах страны сроки изучения обращений людей могут быть разными.

Законодательством регионов страны определяются также конкретные особенности изучения отдельных вариантов обращений населения. К примеру, Закон Ханты–Мансийского автономного округа – Югры от 17.04.2007 № 36–ОЗ гласит:

Статья 4: В целях оперативного рассмотрения обращений, выявления и устранения причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан органы государственной власти вправе создавать органы (общественные приемные) на территории автономного округа.

Статья 5: Предложения граждан по совершенствованию законодательства Ханты–Мансийского автономного округа – Югры рассматриваются в соответствии с Уставом (Основным законом) Ханты–Мансийского автономного округа – Югры, Законом Ханты–Мансийского автономного округа – Югры «О нормативных правовых актах Ханты–Мансийского автономного округа – Югры» и иными

нормативными правовыми актами Ханты–Мансийского автономного округа – Югры.

Для объективности и полноты изучения поступающих обращений населения органы и должностные лица могут принять соответствующее решение о проверках и целесообразности привлечения к их проведению различных специалистов. По завершении проведения проверок обратившимся лицам, а при проведении проверок по жалобам и лицам, чьи действия (бездействие) и решения обжалуются, по их требованию будет предоставляться возможность ознакомления с материалами проведения проверки в той степени, в которой это не будет затрагивать прав иных лиц и не станет противоречить российскому федеральному и региональному законодательству.

Законодательством обычно устанавливается также список прав, которые предоставляются населению во время изучения их обращений, а конкретно:

- лично излагать доводы человеку, изучающему обращение;
- познакомиться с итоговыми материалами рассмотрения обращений и проверок по ним;
- предоставить дополнительные материалы либо ходатайствовать об их истребовании органом или должностным лицом, изучающим обращение;
- требовать предоставления в предусмотренные сроки ответа в письменном виде об итогах изучения обращения;
- обжаловать соответствующее принятое решение;
- воспользоваться различными услугами представителя или адвоката;
- осуществить другие права в рамках российского законодательства и законов её субъекта.

В то же время государственные и общественные органы, организации, заведения и предприятия, а также их руководители и иные должностные лица в рамках собственной компетенции должны:

- в предусмотренном порядке осуществлять регистрацию обращений;

- объективно, разносторонне и оперативно проверить поступившие обращения;
- отменить или изменить не соответствующие законам либо предусмотренным фактам решения, дать нужные указания и принимать меры к их выполнению, а также пресечь нелегитимные действия;
- обеспечить восстановление нарушенных прав и находящихся под охраной закона интересов, реальное выполнение принятых решений, а также мероприятий по предотвращению возникновения нарушений законности;
- в письменном виде сообщить автору письменного обращения об итогах изучения и о сути принятого решения, дать ответ на доводы, сославшись на различные нормативные акты, на основании которых принимается решение, в нужных ситуациях объяснить порядок обжалования, вернуть принадлежащие заявителю документы.

На примере изучения этого производства можно отметить позитивные тенденции формирования и развития законодательства в регионах страны, регулирующего изучаемые правоотношения, несмотря на отсутствие, до некоторого временного момента, регулирования таких правоотношений с точки зрения федеральных законов.

### **1.3 Правовое регулирование обращений граждан в ХМАО**

В Ханты–Мансийском автономном округе –ЮГРЕ правовое регулирование обращений граждан, в том числе и юридических лиц, представлено следующими нормативными правовыми актами:

- Постановление Губернатора Ханты–Мансийского автономного округа–ЮГРЫ «О Порядке рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, поступающих Губернатору Ханты–Мансийского автономного округа – Югры, первым заместителям Губернатора Ханты–Мансийского автономного округа – Югры, заместителям Губернатора Ханты–

Мансийского автономного округа – Югры, в Правительство Ханты–Мансийского автономного округа – Югры» от 24.08.2013 № 130 (с изменениями от 10.02.2017 № 15)<sup>1</sup>;

– Федеральный закон от 08.02.2009 № 8–ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>2</sup>;

– Закон Ханты–Мансийского автономного округа – Югры от 17.04.2007 № 36–ОЗ «О рассмотрении обращений граждан в органах государственной власти Ханты–Мансийского автономного округа – Югры»<sup>3</sup>;

– Федеральный закон от 26.07.2006 № 152–ФЗ «О персональных данных»<sup>4</sup>;

– Федеральный закон от 02.05.2006 № 59–ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>5</sup>;

– Конституция Российской Федерации от 12.12.1993<sup>6</sup>.

Порядок изучения обращений населения в органах государственной власти ХМАО–ЮГРЫ предусматривает следующее:

Дума Ханты–Мансийского автономного округа – Югры (далее – Дума):

1) занимается принятием законов, нацеленных на обеспечение защиты прав населения на обращение и устанавливающих дополнительные гарантии права населения на обращение;

---

<sup>1</sup> Единый официальный сайт государственных органов ХМАО–ЮГРА [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.admhmao.ru/obrasche№iia/zako№odatelstvo/> (дата доступа 26.03.2017).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // «Собрание законодательства РФ», 16.02.2009, № 7, ст. 776.

<sup>3</sup> Единый официальный сайт государственных органов ХМАО–ЮГРА [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.admhmao.ru/obrasche№iia/zako№odatelstvo/> (дата доступа 26.03.2017).

<sup>4</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 22.02.2017) «О персональных данных» // «Собрание законодательства РФ», 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3451.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 08.05.2006, № 19, ст. 2060

<sup>6</sup> «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 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

2) занимается обеспечением объективного, разностороннего и оперативного изучения поступивших от граждан в Думу обращений;

3) занимается обеспечением осуществления личного приема населения Председателем Думы, заместителями Председателя Думы, депутатами Думы, должностными лицами;

4) формирует комиссии, рабочие группы по вопросам изучения поступающих от граждан обращений;

5) изучает обращения граждан по улучшению законов автономного округа.

Губернатор Ханты–Мансийского автономного округа – Югры (далее – Губернатор):

1) принимает нормативные правовые акты, нацеленные на обеспечение защиты права граждан на обращение и предоставление дополнительных гарантий права населения на обращение к Губернатору, в Правительство Ханты–Мансийского автономного округа – Югры (далее – Правительство), в исполнительные органы государственной власти Ханты–Мансийского автономного округа – Югры;

2) определяет уполномоченные государственные и другие органы по организации изучения обращений граждан и занимается обеспечением объективного, разностороннего и оперативного рассмотрения поступающих от граждан обращений, адресованных Губернатору, Правительству;

3) проводит личный прием населения в предусмотренном порядке;

4) занимается утверждением графика приема граждан заместителями Губернатора;

5) если потребуется, то создаёт общественные приемные Губернатора на территории автономного округа, комиссии, рабочие группы по различным вопросам изучения поступивших от граждан обращений.

Письменное обращение, направленное в орган государственной власти автономного округа, может отправляться в органы местного самоуправления муниципальных образований автономного округа, в компетенцию которых вошло реше-

ние поставленных в обращении вопросов, кроме ситуаций, которые предусмотрены Федеральным законом.

Предложения граждан по улучшению законодательства Ханты–Мансийского автономного округа – Югры изучаются в рамках Устава (Основного закона) Ханты–Мансийского автономного округа – Югры, Законом Ханты–Мансийского автономного округа – Югры «О нормативных правовых актах Ханты–Мансийского автономного округа – Югры» и других нормативно-правовых актов Ханты–Мансийского автономного округа – Югры.

Порядок изучения обращений, поступающих руководству ХМАО–ЮГРА (постановление Губернатора Ханты–Мансийского автономного округа – Югры от 24 августа 2012 г. №130 (с изменениями от 10.02.2017 № 15)) гласит о следующем:

Должностное лицо при подготовке проекта ответа (ответа) по существу поставленных в обращении вопросов призвано обеспечить объективное, разностороннее и оперативное его изучение в рамках положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и Порядка.

Письменное обращение должно быть рассмотрено за 30 дней с момента его регистрации в Управлении. Обращение, содержащее информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции, изучается на протяжении 20 дней с момента его регистрации.

В 30-дневный период входит время на изучение обращения по существу, подготовку проекта ответа, его согласование, подписание и отправление ответа автору обращения (заявителю). В ситуации, когда завершение срока изучения обращения приходится на нерабочий день, днём завершения срока его изучения будет считаться идущий за ним рабочий день. В ситуациях, которые предусмотрены Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», срок изучения обращения может продлеваться должностным лицом, отвечающим за его изучение, но не больше, чем на 30 дней.

Должностное лицо, отвечающее за изучение обращения, письменно уведомляет автора обращения (заявителя) о продлении срока рассмотрения его обращения. Информацию о продлении срока рассмотрения обращения Управление вносит в СЭД. Губернатор автономного округа, заместитель Губернатора автономного округа имеет право устанавливать уменьшенные сроки изучения обращения.

В случае если предметом обращения является вопрос, на который автору обращения (заявителю) неоднократно (2 и более раз) предоставлялись письменные ответы по существу из-за до этого направленных обращений и в то же время в обращении не приведены новые доводы или обстоятельства, должностное лицо, ответственное за изучение обращения, имеет право на принятие решения о безосновательности обращения и прекращении переписки с автором обращения (заявителем) по этому вопросу при условии, что упомянутое обращение и предыдущие отправлялись в один и тот же орган государственной власти автономного округа либо одному и тому же должностному лицу. Должностное лицо, отвечающее за изучение обращения, принявшее решение о прекращении переписки, должно уведомить об этом автора обращения (заявителя).

Обращение, поступившее после прекращения переписки и не содержащее новых доводов, Управление регистрирует в соответствии с Порядком, автору обращения (заявителю) ответ не дается, должностное лицо, принявшее решение о прекращении переписки, возвращает его автору обращения (заявителю) с сопроводительным письмом и снимает с контроля с отметкой «переписка прекращена».

Управление в течение 3 рабочих дней со дня поступления от гражданина заявления об отсутствии факта направления обращения осуществляет сопоставление автора первичного обращения с гражданином, обратившимся с указанным заявлением. Если гражданин, обратившийся с заявлением об отсутствии факта подачи обращения, не определен как автор первичного обращения, первичное обращение признается анонимным, ответ на него не дается.

В течение 3 рабочих дней со дня поступления заявления о прекращении рассмотрения ранее направленного обращения Управление осуществляет сопостав-

ление автора обращения (заявителя) с лицом, обратившимся с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

По итогам сопоставления Управление лично уведомляет автора обращения (заявителя) и должностное лицо, ответственное за рассмотрение обращения, о принятом решении. Если лицо, обратившееся с заявлением о прекращении рассмотрения обращения, не определено как автор обращения (заявитель), обращение подлежит рассмотрению в установленном порядке.



## **2 ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И ОСНОВНЫХ СВОБОД ГРАЖДАН**

### **2.1 Рассмотрение обращений граждан в федеральных органах власти и государственных органах власти субъектов**

Общая схема организации работы с обращениями граждан и организаций в федеральных структурах в соответствии с действующим законодательством России представлена далее (рис. 2.1).

Соблюдение порядка работы с обращениями граждан и организаций в федеральных органах власти и их территориальных структурах напрямую влияет на качество предоставляемой услуги. Данный порядок был определен типовым регламентом, утвержденным постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452<sup>1</sup>. При этом каждый из федеральных органов власти на основе данного документа формирует свой порядок работы с обращениями граждан и организаций. То есть каждый орган, каждое министерство и ведомство, основываясь на действующем законодательстве, тем не менее, организует работу с обращениями граждан с учетом территориальных, социальных, организационных и других особенностей.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 (ред. от 15.02.2017) «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.02.2017) // «Собрание законодательства РФ», 01.08.2005, № 31, ст. 3233.



Рисунок 2.1 – Структурная схема организации работ с обращениями граждан в федеральные органы власти в соответствии с действующим законодательством РФ<sup>1</sup>

В 2015 году в Минобрнауки России поступило 51110 обращений граждан и организаций, более половины из них поступило в электронном виде. При этом количество обращений растет.

<sup>1</sup> Барыкин, Д.В. Повышение качества работы с обращениями граждан и организаций в федеральные органы государственной власти / Д.В. Барыкин, Д.А. Боронников, З.М. Федулова // Известия Московского государственного технического университета МАМИ. – 2014. – № 4 (22). – Том 5. – С. 58–63.

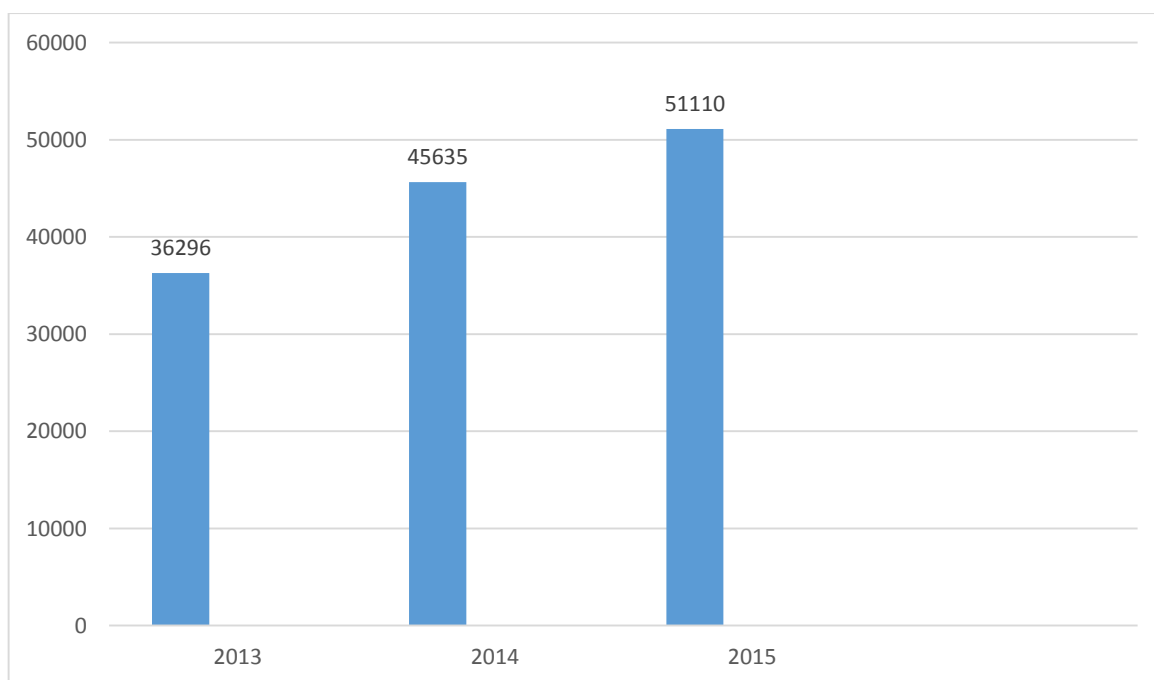


Рисунок 2.2 – Рост количества обращений в Минобрнауки за 2013–2015 гг.<sup>1</sup>

Если провести сравнение применяемых схем организации работы с обращениями граждан федеральных органов власти (Правительства Российской Федерации<sup>2</sup>, Администрации Президента Российской Федерации<sup>3</sup>, Министерства юстиции Российской Федерации<sup>4</sup>), то можно сделать следующие выводы:

– все федеральные структуры активно используют в своей работе с обращениями граждан современные средства информационно–коммуникационных технологий, как наиболее перспективную среду для реализации данной деятельности;

<sup>1</sup> Официальный сайт Министерства образования и науки [Электронный ресурс]. – URL: <http://минобрнауки.рф/> (дата доступа 26.03.2017).

<sup>2</sup> Официальный сайт Правительства Российской Федерации, раздел по работе с обращениями граждан и организаций [Электронный ресурс]. – URL: <http://goverNameNet.ru/letters/> (дата доступа 26.03.2017).

<sup>3</sup> Официальный сайт Управления по работе с обращениями граждан и организаций Администрации Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <http://letters.kremlin.ru/> (дата доступа 26.03.2017).

<sup>4</sup> Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации, раздел по работе с обращениями граждан и организаций [Электронный ресурс]. – URL: <http://mi№just.ru/ru/request> (дата доступа 26.03.2017).

– набор функций, используемых различными федеральными структурами при работе с обращениями граждан, варьируется в зависимости от ряда показателей, в том числе – от количества поступающих обращений, от круга вопросов, входящих в компетенцию той или иной федеральной структуры, от уровня организационно–методического обеспечения в каждой конкретной структуре, наконец, от степени технической оснащённости подразделений, ответственных за работу с обращениями граждан и др.;

– к наиболее удобным, практически отработанным и положительно зарекомендовавшим у населения вариантам организации работы с обращениями граждан и организаций в федеральных органах власти по результатам проведенного анализа можно отнести организацию данной деятельности в Администрации Президента Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, куда могут обращаться граждане и юридические лица, представляют собой, согласно ст. 2 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону № 59 граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения как в государственные органы, органы местного самоуправления, так и должностным лицам (часть 1 статьи 2), к каковым относятся лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции предста-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

вителя власти либо выполняющие организационно–распорядительные, административно–хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления (пункт 5 статьи 4).

С правом граждан на обращение, как оно урегулировано названным Федеральным законом, соотносятся установленные в отношении государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц конкретные обязанности, сроки их исполнения, ответственность уполномоченных должностных лиц, а также правила противодействия злоупотреблению правом (статьи 10 – 12, 15 и 16); при этом в качестве гарантии данного права закрепляется право обжаловать в административном и (или) судебном порядке принятое по обращению решение или действия (бездействие) в связи с рассмотрением этого обращения (пункт 4 статьи 5).

Приведенные нормативные положения имеют своим предназначением обеспечение объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения обращений органами публичной власти и их должностными лицами, в случае необходимости – с участием лица, направившего обращение, и тем самым обеспечение осуществления и охраны прав личности, определение механизма взаимосвязи государственной власти и органов местного самоуправления с населением, в том числе в целях гарантированного участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства и общества.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации<sup>1</sup> (статья 11, часть 3), которая определяет предметы ведения Российской Федерации (статья 71), предметы совместного ведения Российской Федерации и её субъектов (статья 72), а также устанавливает полноту государственной власти

---

<sup>1</sup> «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 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

(т.е. полномочия) субъектов Российской Федерации, которой они обладают вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения (статья 73).

Согласно статье 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2); законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов (часть 5). В сфере совместного ведения законодатель субъекта Российской Федерации вправе развивать и конкретизировать регулирование, установленное федеральным законом, а также вправе самостоятельно осуществлять правовое регулирование по вопросам, относящимся к предмету совместного ведения, в случаях их неурегулирования в федеральном законе (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2003 года № 19–П<sup>1</sup>). При этом после принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом (пункт 2 статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184–ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup>).

Конституция Российской Федерации к предметам ведения Российской Федерации относит регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2003 № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области» // «Собрание законодательства РФ», 29.12.2003, № 52 (ч. 2), ст. 5101,

<sup>2</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

(статья 71, пункт «в»). При этом в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации также находится защита прав и свобод человека и гражданина (статья 72, пункт «б» части 1), которая может осуществляться путем установления дополнительных правовых предписаний, имеющих целью защиту того или иного права, что не является регулированием прав и свобод человека и гражданина в смысле статьи 71 (пункт «в»), поскольку носит вторичный характер и производно от базового.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, субъект Российской Федерации вправе наряду с основными гарантиями прав граждан, закрепленными федеральным законом, установить в своем законе дополнительные гарантии этих прав, направленные на их конкретизацию, создание дополнительных механизмов их реализации, с учетом региональных особенностей (условий) и с соблюдением конституционных требований о непротиворечии законов субъектов Российской Федерации федеральным законам и о недопустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина в форме иной, нежели федеральный закон; во всяком случае, осуществляя такое регулирование, законодатель субъекта Российской Федерации не должен вводить процедуры и условия, которые искажают само существо тех или иных конституционных прав, и снижать уровень их федеральных гарантий, закрепленных на основе Конституции Российской Федерации федеральными законами, а также вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод, поскольку таковые – в определенных Конституцией Российской Федерации целях и пределах – может устанавливать только федеральный законодатель.

Вместе с тем, расширение законодателем субъекта Российской Федерации объёма гарантий права на обращение не должно влечь распространение соответствующих обременений на лиц, не осуществляющих отдельные функции государственной власти данного субъекта Российской Федерации. В частности, недопустимо возложение законом субъекта Российской Федерации обязанностей и обременений, превышающих по своему уровню те, которые определены федеральным

законодательством, на местное самоуправление в лице тех или иных его субъектов, – иное означало бы нарушение требований Конституции Российской Федерации, которая закрепляет регулятивные полномочия в сфере местного самоуправления в качестве предмета совместного ведения Российской Федерации и её субъектов (статья 72, пункт «н» части 1), а также конституционных критериев самостоятельности местного самоуправления, вытекающих из статей 12 и 130 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с её статьей 55 (часть 3).

В силу правовой позиции, изложенной в ряде постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе от 15 июля 1999 года № 11–П<sup>1</sup>, от 27 мая 2003 года № 9–П<sup>2</sup>, от 12 мая 2008 года № 8–П<sup>3</sup> и от 13 июля 2010 года № 15–П<sup>4</sup>, из конституционных принципов правового государства, равенства и справедливости вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и её согласованности с системой действующего правового регулирования. Принцип определенности и непротиворечивости законодательного регулирования распространяется и на те правовые нормы, которыми федеральный законодатель устанавливает полномочия субъектов Российской Федерации. Иное означало бы, что федеральный законодатель вправе пе-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1999 № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» // «Собрание законодательства РФ», 26.07.1999, № 30, ст. 3988.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 27.05.2003 № 9-П «По делу о проверке конституционности положения статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан П.Н. Белецкого, Г.А. Никовой, Р.В. Рукавишникова, В.Л. Соколовского и Н.И. Таланова» // «Собрание законодательства РФ», 16.06.2003, № 24, ст. 2431

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.1999 № 8-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 131 и части первой статьи 380 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой закрытого акционерного общества «Сибирское агентство «Экспресс» и гражданина С.И. Тененева, а также жалобой фирмы «Y. & g. Reliable Services, Inc.» // «Собрание законодательства РФ», 24.05.1999, № 21, ст. 2669

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 13.07.2010 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В.В. Баталова, Л.Н. Валуевой, З.Я. Ганиевой, О.А. Красной и И.В. Эпова» // «Собрание законодательства РФ», 19.07.2010, № 29, ст. 3983,



редать субъекту Российской Федерации неопределенные по объёму полномочия, а законодатель субъекта Российской Федерации – реализовать их произвольным образом, чем нарушался бы принцип разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации (статьи 71, 72, 73 и 76 Конституции Российской Федерации)<sup>1</sup>.

## **2.2 Деятельность Департамента МВД РФ по работе с обращениями граждан**

В целях установления в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации единого порядка рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59–ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» был издан Приказ МВД России «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»<sup>2</sup>. В соответствии с этим Приказом, рассмотрение обращений граждан в системе МВД России осуществляется подразделениями центрального аппарата МВД России, территориальными органами МВД России, образовательными, научными, медико–санитарными и санаторно–курортными организациями, окружными управлениями материально–технического снабжения, учреждениями, а также иными организациями и подразделениями, созданными для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России.

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // «Собрание законодательства РФ», 30.07.2012, № 31, ст. 4470,

<sup>2</sup> Приказ МВД России от 12.09.2013 № 707 (ред. от 01.12.2016) «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 31.12.2013 № 30957) // «Российская газета», № 9, 17.01.2014.

Рассмотрение обращений в системе МВД России включает в себя следующие этапы:

- прием и первичную обработку обращений;
- регистрацию и учет обращений;
- принятие организационных решений о порядке рассмотрения обращений;
- рассмотрение обращений по существу и принятие по ним решений;
- подготовку и направление ответов на обращения;
- хранение обращений и материалов по их рассмотрению;
- личный прием граждан;
- анализ рассмотрения обращений;
- контроль за рассмотрением обращений.

Сотрудник, уполномоченный на рассмотрение обращения, вправе:

1. Направлять в установленном порядке запросы для получения необходимых документов и материалов в другие государственные органы, органы местного самоуправления и иным должностным лицам.
2. Истребовать в установленном порядке из органов внутренних дел документы и материалы, относящиеся к предмету проверки по обращению.
3. Знакомиться с документами и материалами, имеющими значение для рассмотрения обращения. В случае необходимости приобщать их копии к обращению.
4. Выезжать по решению руководителя на место для проверки фактов и обстоятельств, изложенных в обращении.
5. Пользоваться в установленном порядке информационными базами (банками) данных МВД России.

Перечень мероприятий, приведенных выше, не является исчерпывающим и может быть дополнен руководителем органа внутренних дел либо руководителем самостоятельного подразделения в рамках предоставленных ему полномочий.

Организационно–методическое обеспечение деятельности по рассмотрению обращений в системе МВД России осуществляется Департаментом делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций МВД России.

Департамент делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций Министерства внутренних дел Российской Федерации (ДДО МВД России) является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики и нормативно–правовому регулированию деятельности органов внутренних дел, организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России в области документационного обеспечения управления, рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, организаций, общественных объединений, защиты государственной тайны.

Департамент в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России и Положением о Департаменте делопроизводства и работы с обращениями граждан МВД России<sup>1</sup>.

Основными задачами Департамента являются:

---

<sup>1</sup> Приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 651 «Об утверждении Положения о Департаменте делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций Министерства внутренних дел Российской Федерации» / Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: [https://мвд.рф/мвд/structure1/Departame№ti/Departame№t\\_deloproizvodstva\\_i\\_raboti\\_s/Polozhe№ie](https://мвд.рф/мвд/structure1/Departame№ti/Departame№t_deloproizvodstva_i_raboti_s/Polozhe№ie) (дата доступа 26.03.2017).

1. Организация и участие в формировании основных направлений государственной политики в области документационного обеспечения управления, рассмотрения обращений граждан и организаций, защиты государственной тайны.

2. Обеспечение совершенствования нормативного правового регулирования в области документационного обеспечения управления, рассмотрения обращений граждан и организаций, защиты государственной тайны.

3. Организация документационного обеспечения деятельности руководства Министерства.

4. Рассмотрение устных и письменных обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, организаций и общественных объединений, адресованных Министру, его заместителям, а также МВД России (без указания конкретных подразделений на конверте).

5. Координация деятельности по вопросам защиты государственной тайны, документационного обеспечения управления и рассмотрения обращений граждан, контроль за выполнением требований нормативных правовых актов по вопросам деятельности Департамента.

6. Организационно–методическое руководство подразделениями делопроизводства и режима в системе МВД России<sup>1</sup>.

Основными функциями Департамента являются:

1. Обобщение и анализ обращений граждан.

2. Разработка проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, а также подготовка предложений по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России по вопросам деятельности Департамента.

---

<sup>1</sup> Конституционное право России: Учебник / П.А. Астафичев – М.: ИЦ РИОР, НИЦ ИНФРА–М, 2016.

Кроме того, Департамент, в рамках работы с обращениями граждан, выполняет функции по анализу обращений граждан, результатов их рассмотрения и принятых по ним мер департаментами, главными управлениями, управлениями, другими структурными подразделениями МВД России, органами внутренних дел, по подготовке на их основе информационно–статистических обзоров и докладов в Администрацию Президента Российской Федерации и Аппарат Правительства Российской Федерации.

Начальник Департамента Лично принимает граждан в Приемной МВД России согласно графику, утвержденному Министром, а также вносит начальникам подразделений системы МВД России предложения о поощрении либо привлечении к дисциплинарной ответственности руководителей подразделений делопроизводства и режима подразделений Министерства и территориальных органов МВД России.

### **2.3 Рассмотрение обращений органами местного самоуправления**

Для повышения эффективности работы органов власти, их подотчётности необходима обратная связь с населением, важной частью которой являются обращения граждан в органы власти. Обращения традиционно играют важную роль в процессе управления, так как с их помощью осуществляется связь с населением, контроль за деятельностью аппарата государственного и местного управления, а также реализация законных прав личности на обращение.

На сегодняшний день до сих пор остается проблема недоверия к власти и эффективности системы взаимодействия властных структур с населением. Для налаживания поступления информации в органы власти, появления доверия к ним, необходимы качественные изменения системы обращения, например, технологизация новых путей функционирования «обратной связи». Именно поэтому важной задачей является создание более сильных механизмов взаимодействия между органами местной власти и населением. По мнению исследователей, «об-

ратная связь» с населением может считаться успешной, если посредством имеющихся способов взаимодействия населения с чиновниками будут решены некоторые проблемы эффективности функционирования органов исполнительной власти, повышено доверие к ним<sup>1</sup>.

Граждане имеют право принимать участие в деятельности местного самоуправления, взаимодействовать с муниципальной властью, разбираться в местных вопросах, задачах деятельности муниципальной власти, что способствует решению проблем повышения качества управления муниципальными образованиями и укрепляет взаимодействие с властными органами<sup>2</sup>.

От местной власти в рамках исполняемых ими управленческих функций требуется инициатива и заинтересованность в усилении «обратной связи», в том числе в работе с обращениями населения. Поэтому для эффективной работы с обращениями граждан в органах муниципального управления необходимо соблюдение следующих условий:

- создание оптимальных условий для граждан по защите их прав и свобод;
- укрепление связей с населением;
- управление и контроль за исполнением программ повышения эффективности работы власти;
- улучшение качества и расширение перечня информационных услуг, предоставляемых гражданам;
- ограничение посредничества, то есть обеспечение связи с властью напрямую.

Регулирование и упорядочивание механизмов работы с обращениями является преимущественным правом законодательных органов соответствующего уровня.

---

<sup>1</sup> Пясецкая, Е.Н. Обратная связь в модели общественного участия граждан / Е.Н. Пясецкая, Т.В. Самохвалова // Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. – 2015. – № 2 (5). – С. 105-107.

<sup>2</sup> Телегина, О.В. Функционирование механизма, обеспечивающего реализацию местных инициатив и участие населения в решении вопросов местного значения // Стратификационная модель современного общества: материалы III Орловских социологических чтений 21 октября 2011 г. / Сост. А.А. Алексеенко, Н.П. Старых. – Орел: Изд-во ОРАГС. – 2011. – С. 171–173.

ня<sup>1</sup>. Исполнительной власти могут быть делегированы полномочия по принятию подзаконных актов для того, чтобы самостоятельно определять порядок и форму обращений, если это указано в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Для оптимизации системы работы с обращениями граждан следует предпринять следующие меры, которые не указываются в ФЗ «О порядке рассмотрения обращений...»:

1. Руководители государственных и муниципальных органов власти должны осуществлять в рамках своей деятельности комплексный анализ причин увеличения случаев обращения граждан в режиме мониторинга.

2. Необходимо усиление контроля рассмотрения письменных и устных обращений граждан и соблюдение административной дисциплины руководителями и депутатами.

3. Расширение возможностей организации выездных приемов граждан представителями всех уровней власти и видеосъемка этих процессов.

4. Регулярное освещение в СМИ актуальных тем по обращениям граждан и привлечению внимания к ним местных властей и общественности.

Таким образом, можно резюмировать, что обращения являются значимой частью осуществления народовластия. С их помощью граждане защищают свои интересы и выражают недовольства существующими проблемами. В то же время обращение является средством защиты прав граждан и формой конституционного участия в управлении государством и местной властью.

На современном этапе система обращений проходит процесс качественного изменения в соответствии с изменением функций государственного и муниципального управления. Для повышения эффективности работы с обращениями

---

<sup>1</sup> Савоськин, А.В. Допустимо ли признавать рассмотрение обращений граждан разновидностью государственных (муниципальных) услуг? //Административное и муниципальное право. – 2014. – № 6. – С. 574-579.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 08.05.2006, № 19, ст. 2060.

граждан следует детально проработать механизм функционирования системы обращений и контроля за их исполнением в местных органах, этим можно обеспечить действенность и стабильность работы органов власти.

#### **2.4 Порядок проведения ежегодного общероссийского дня приема граждан**

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации В.В. Путина от 26 апреля 2013 года №Пр–936<sup>1</sup>, начиная с 12 декабря 2013 года, ежегодно, по всей России, в День Конституции Российской Федерации проводится общероссийский день приема граждан с 12 часов 00 минут до 20 часов 00 минут по местному времени в Приемной Президента Российской Федерации по приему граждан в городе Москве, приемных Президента Российской Федерации в федеральных округах и в административных центрах субъектов Российской Федерации (далее – Приемные Президента Российской Федерации), в федеральных органах исполнительной власти и в соответствующих территориальных органах, в федеральных государственных органах и в соответствующих территориальных органах, в исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – государственные органы) и в органах местного самоуправления.

С 12 часов 00 минут до 20 часов 00 минут по местному времени проводят личный приём заявителей, пришедших в соответствующие приёмные Президента Российской Федерации, государственные органы или органы местного самоуправления, уполномоченные лица данных органов и обеспечивают с согласия заявителей личное обращение в режиме видео–конференц–связи, видеосвязи, аудиосвязи или иных видов связи к уполномоченным лицам иных органов, в компетенцию которых входит решение поставленных в устных обращениях вопросов.

---

<sup>1</sup> Единый официальный сайт государственных органов ХМАО–ЮГРА: Об общероссийском дне приема граждан [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.admhmao.ru/obrasche№iya/obshcherossiyskiy-de№-priema-grazhda№/> (дата доступа 26.03.2017).



Личный приём проводится в порядке живой очереди при предоставлении документа, удостоверяющего личность (паспорта).

В случае если уполномоченные лица органов, осуществляющие личный приём заявителей, не обеспечили, с учетом часовых зон, возможность личного обращения заявителей в режиме видео–конференц–связи, видеосвязи, аудиосвязи или иных видов связи к уполномоченным лицам органов, в компетенцию которых входит решение поставленных в устных обращениях вопросов, то в течение 7 рабочих дней после общероссийского дня приёма граждан или в иные удобные для данных заявителей сроки будет обеспечена возможность личного обращения к соответствующим уполномоченным лицам. О времени, дате и месте проведения приёма в режиме видео–конференц–связи, видеосвязи, аудиосвязи или иных видов связи данные заявители информируются в течение 3 рабочих дней после общероссийского дня приёма граждан.

По решению соответствующих государственных органов и органов местного самоуправления может осуществляться предварительная запись заявителей на личный приём в общероссийский день приёма граждан.

Информация об адресах проведения приема заявителей в ХМАО–ЮГРЕ размещается на едином официальном сайте в сети Интернет (<http://www.admhmao.ru/wps/portal/hmao>), а также на официальных сайтах соответствующих государственных органов и органов местного самоуправления.

Уполномоченные лица от Правительства Ханты–Мансийского автономного округа – Югры проводят прием граждан в соответствии с компетенцией.

Таблица 2.1 – Уполномоченные лица от Правительства Ханты–Мансийского автономного округа – Югры, осуществляющие прием заявителей в ходе общероссийского дня приема граждан в 2016 году

Ф.И.О.	Должность
Бухтин Геннадий Федорович	первый заместитель Губернатора Ханты–Мансийского автономного округа – Югры

Белоножкина Ольга Игоревна	руководитель Аппарата Губернатора – заместитель Губернатора Ханты–Мансийского автономного округа – Югры
Шаповал Дмитрий Викторович	заместитель Губернатора Ханты–Мансийского автономного округа – Югры
Забозлаев Алексей Геннадиевич	заместитель Губернатора Ханты–Мансийского автономного округа – Югры
Шипилов Алексей Викторович	заместитель Губернатора Ханты–Мансийского автономного округа – Югры
Дюдина Вера Аркадьевна	директор Департамента финансов – заместитель Губернатора Ханты–Мансийского автономного округа – Югры
Сидоров Павел Петрович	директор Департамента экономического развития – заместитель Губернатора Ханты–Мансийского автономного округа – Югры
Южаков Юрий Александрович	директор Департамента проектного управления – заместитель Губернатора Ханты–Мансийского автономного округа – Югры
Арсланова Фануза Шарафиевна	руководитель представительства – заместитель Губернатора Ханты–Мансийского автономного округа – Югры

Предварительная запись на личный прием осуществляется в Управлении по работе с обращениями граждан Аппарата Губернатора Ханты–Мансийского автономного округа – Югры.

Таким образом, каждый гражданин может воспользоваться своим правом на обращение, и получить непосредственную помощь у конкретного специалиста.

## 3 ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЭТОЙ ЗАЩИТЫ

### 3.1 Информационная статистика по обращениям к руководству ХМАО

В III квартале 2016 года в адрес Губернатора Ханты–Мансийского автономного округа – Югры (далее – Губернатор автономного округа, автономный округ), первого заместителя Губернатора автономного округа, заместителей Губернатора автономного округа, в Правительство автономного округа поступило 2688 обращений и сообщений. Количество поступивших обращений сократилось на 30,9% по сравнению с аналогичным периодом 2015 года и на 21,9% по сравнению с показателем II квартала 2016 года (табл. 3.1), что свидетельствует о повышении качества работы органов государственной власти и местного самоуправления с населением.

Таблица 3.1 – Количество поступивших обращений граждан, организаций и общественных объединений за анализируемый период по годам<sup>1</sup>

Анализируемый период	Количество поступивших обращений граждан
III квартал 2015	3891
II квартал 2016	3277
III квартал 2016	2688

В адрес Губернатора автономного округа за анализируемый период поступило 1719 обращений (63,9%), первому заместителю Губернатора автономного округа и заместителям Губернатора автономного округа – 94 (3,5%), в Правительство автономного округа – 875 (32,6%).

В отчётном периоде граждане преимущественно использовали удаленные формы доступа для подачи обращений на имя Губернатора автономного округа, заместителей Губернатора автономного округа, в Правительство автономного

<sup>1</sup> Единый официальный сайт государственных органов ХМАО–ЮГРА [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.admhmao.ru/obrascheniya/zakonodatelstvo/> (дата доступа 26.03.2017).

округа. Количество обращений, поступивших в форме электронного документа, превысило количество обращений на бумажном носителе в 2,7 раза, что свидетельствует о доступности и удобстве использования информационно-телекоммуникационной сети Интернет, в том числе в целях оперативного обращения к Губернатору автономного округа, заместителям Губернатора автономного округа и в Правительство автономного округа.

В целом в форме электронного документа поступило 1968 обращений (73,2%), в том числе через индивидуальную страницу гражданина на едином официальном сайте государственных органов автономного округа в сети Интернет «Личный кабинет» – 1863, или 94,7% от общего количества обращений, поступивших в электронном виде. Почтовым отправлением поступило 534 (19,9%) обращения, иными способами (лично, курьером, факс и др.) – 186 (6,9%).

Часть от общего числа обращений, поступивших в обозначенный период, составляют коллективные обращения граждан – 144 (5,4%). Тематика большинства коллективных обращений сводится к вопросам переселения из ветхого жилья, улучшения жилищных условий, в частности, определения сроков предоставления субсидии по жилищной программе «Улучшение жилищных условий отдельных категорий граждан» работникам бюджетной сферы. Также жителей округа интересуют проблемы содержания и ремонта жилых домов, неудовлетворительное состояние автодорог, давление на общественных деятелей в преддверии выборов, некачественное водоснабжение (грязная вода) в городе Пыть-Яхе и поселке Леуши Кондинского района, недостатки в работе аптечных сетей города Сургута, рост тарифов на услуги ЖКХ и транспортные услуги и необходимость их снижения, препятствование строительству мечети со стороны заместителя главы администрации Сургутского района, создание гемодиализного центра в городе Лангепасе.

По видам вопросов зарегистрированные в III квартале 2016 года обращения граждан разделились следующим образом.

Заявлениями являются 2643 обращения, что составляет 98,3% от общего числа обращений.

Предложения представлены 12 обращениями (0,5%). В их число входят предложения по использованию разработанного ООО «Максат–Рус» сервиса maksat.PRO для проведения массовых спортивных мероприятий, участию в творческих программах зимнего сезона культурно–этнографического центра «Моя Россия» в городе Сочи, II Всероссийской практической конференции «Государственная политика в жилищно–коммунальной сфере».

Жители автономного округа направили 8 жалоб (0,3%), в том числе на бездействие органов местного самоуправления и прокуратуры Октябрьского района, на качество и организацию медицинского обслуживания в Нижневартовской городской поликлинике, на отказ администрации города Сургута в продлении договора аренды на земельный участок.

Также в указанный период поступили 14 благодарностей (0,5%), адресованных Губернатору автономного округа (за рассмотрение обращений, за оказанную помощь и решение проблемы заявителя, за поддержку при получении целевого направления от авиакомпании Ютэйр для поступления дочери в ВУЗ гражданской авиации, за содействие в решении вопроса о выплате пособия на ребенка до 1,5 лет), администрации города Мегиона, сотрудникам больницы города Мегиона, нейрохирургам больниц городов Сургута и Нижневартовска, коллективам онкологического отделения города Нижневартовска и онкологического диспансера города Ханты–Мансийска, коллективу БУ ХМАО–Югры «Геронтологический центр» и директору Депсоцразвития Югры М.Г. Краско.

С нарушением требований, предъявляемых Федеральным законом №59–ФЗ к письменному обращению, поступило 42 (1,6%) почтовых (электронных) отправления, из которых 31 (1,2%) – без указания фамилии гражданина или почтового адреса, 11 (0,4%) относятся к виду вопросов «не обращение».

Наибольшая активность населения по обращениям, направленным в адрес Губернатора автономного округа, заместителей Губернатора автономного округа,

в Правительство автономного округа, отмечается в городах Ханты–Мансийск (0,31%), Мегион (0,18%), Нягань (0,18%), Кондинском (0,21%) и Советском (0,19%) районах, в которых показатель активности граждан превышает среднее значение по автономному округу (0,16%).

В отчётном периоде рассмотрено 2548 обращений, при этом нарушены сроки рассмотрения 33 обращений (Приложение А). По результатам рассмотрения поддержано 133 обращения, в том числе меры приняты по 42, не поддержано 38, по 2377 обращениям в адрес заявителей направлены ответы разъяснительного характера.

В III квартале 2016 года на личном приеме Губернатором принято 63 гражданина. Количество граждан, принятых Губернатором в III квартале 2016 года, сократилось в 3,5 раза по сравнению с аналогичным периодом 2015 года и соответствует уровню II квартала 2016 года (табл. 3.2).

Таблица 3.2 – Количество граждан, принятых Губернатором автономного округа на личном приеме за анализируемый период по годам<sup>1</sup>

Анализируемый период	Количество граждан, принятых на личном приеме
III квартал 2015	220
II квартал 2016	64
III квартал 2016	63

Данное обстоятельство свидетельствует о повышении качества рассмотрения исполнительными органами государственной власти (далее – ИОГВ) и органами местного самоуправления (далее – ОМСУ) обращений граждан, уровня удовлетворенности граждан работой с обращениями.

<sup>1</sup> Единый официальный сайт государственных органов ХМАО–ЮГРА [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.admhmao.ru/obrascheniya/zakonodatelstvo/> (дата доступа 26.03.2017).

### 3.2. Обращение граждан в МВД РФ по ХМАО

По данным Департамента делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций, в 2016 году в УМВД России по Ханты–Мансийскому автономному округу – Югре и подчиненных ему территориальных органах поступило 32843 обращений граждан, из них 15676 непосредственно в аппарат Управления<sup>1</sup>.

В общем числе обращений, поступивших в УМВД, 1931 содержало информацию о преступлениях, правонарушениях и иных происшествиях, которые рассмотрены в рамках действующего законодательства (в порядке ст. ст. 144–145 УПК РФ или соответствующих норм КоАП РФ).

Пристальное внимание руководством УМВД уделено жалобам на действия (бездействие) сотрудников органов внутренних дел. Указанные обращения рассмотрены и разрешены в установленном порядке, приняты необходимые меры по их существу.

Жители округа активно продолжили обращаться с заявлениями и жалобами в подразделения центрального аппарата МВД России (1735). Кроме этого обращения от граждан округа поступали в Администрацию Президента Российской Федерации (110), в адрес депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации поступило 71 обращение, законодательных (представительных) органов государственной власти Ханты–Мансийского автономного округа – Югры – 19. Практически все эти обращения являлись копиями обращений граждан в УМВД и подчиненные ему подразделения.

В аппарате УМВД и подчиненных ему подразделениях в целях недопущения нарушений в работе с обращениями граждан осуществлялся ежедневный текущий контроль за своевременным их рассмотрением и направлением заявителям ответов в установленный законом срок. Так, текущий контроль осуществлялся по

---

<sup>1</sup> Официальный сайт МВД России по ХМАО–ЮГРЕ [Электронный ресурс].– URL: <https://86.мвд.рф/> (дата доступа 26.03.2017).

13632 обращениям. При выявлении фактов нарушений прав и охраняемых законом интересов граждан принимались меры по их восстановлению.

На приемах у руководства Управления получили необходимую помощь по различным вопросам правоохранительной направленности 130 (АППГ–93) граждан, из них 65 приняты лично начальником УМВД. 2 личных приема осуществлены начальником УМВД в Приемной Президента Российской Федерации в Ханты–Мансийском автономном округе – Югре (22.03.2016 и 26.10.2016). На указанных приемах получили необходимую помощь по различным вопросам правоохранительной направленности все обратившиеся граждане. Члены Общественного совета при УМВД России по округу приняли участие во всех приемах граждан по личным вопросам, проведенных начальником УМВД.

12.12.2016 в ходе общероссийского дня приема граждан начальником УМВД России по округу в числе 9 граждан в режиме видеосвязи (с применением специального программного обеспечения) принят житель Северной Осетии, обращение рассмотрено в установленном порядке.

На личный прием к руководителям горрайорганов обратился 1401 гражданин, по 824 обращениям даны разъяснения в ходе приема.

По результатам проверок по обращениям, проведенных УМВД, к дисциплинарной ответственности правами начальника УМВД и начальников горрайорганов привлечены 47 сотрудников.

В 2016 году в адрес УМВД поступило 44 обращения с выражением благодарности сотрудникам органов внутренних дел за проявленный профессионализм в обеспечении правопорядка и борьбе с преступными проявлениями.

В истекшем периоде работа с обращениями граждан и организаций в аппарате УМВД и подчиненных ему территориальных органах на районном уровне строилась в соответствии с предъявляемыми требованиями и была нацелена на обеспечение соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан, повышение доверия к органам внутренних дел.



Сравним показатели УМВД России по ХМАО в 2016 году, с показателями 2015 года (табл. 3.3).

Таблица 3.3 – Статистика обращений граждан в УМВД России по ХМАО за 2015–2016 гг.<sup>1</sup>

	2015	2016	2016/2015, %
Поступило обращений в УМВД по ХМАО, всего	24675	32843	29,5%
Поступило в аппарат управления	11676	15676	34,3%
Через официальный сайт УМВД России по округу	3650	не указ.	–
Поступило в горрайорганы	12999	не указ.	–
Обращения, содержащие информацию о преступлениях	1355	1931	42,5%
Обоснованные обращения	398	не указ.	–
В подразделения центрального аппарата МВД России	1167	1735	48,7%
В Администрацию Президента РФ	311	110	– 64,6%
в адрес депутатов ФС РФ	30	71	136,7%
в адрес законодательных органов государственной власти ХМАО	7	19	171,4%
Получили помощь у руководства Управления	93	130	39,8%
Получили помощь у руководителей горрайорганов	1228	1401	14,1%
По рез. проверок привлечено к ответственности сотрудников УВМД РФ	75	47	– 37,3%
Обращения с благодарностью	57	44	– 22,8%

<sup>1</sup> Составлено автором по: Официальный сайт МВД России по ХМАО–ЮГРЕ [Электронный ресурс].– URL: <https://86.мвд.рф/> (дата доступа 26.03.2017).

Таким образом, по результатам таблицы можно сказать, что по сравнению с 2015 годом, в 2016 году увеличилось количество обращений граждан, кроме обращений в Администрацию Президента РФ, которых стало меньше на 64,6%. По результатам проверок по обращениям граждан к ответственности было привлечено на 37,3% меньше сотрудников, а обращений с благодарностью стало меньше на 22,8%.

### **3.3. Применение права на обращение юридическими лицами**

В связи с рассматриваемыми вопросами необходимым будет сказать не только о праве граждан на обращение в органы власти для защиты своих прав и свобод, но и о таком же праве юридических лиц. Довольно показательным в этом отношении дело о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации Постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации<sup>1</sup>.

По мнению судьи Конституционного Суда Российской Федерации К.В. Арановского, запрос не отвечает законным условиям допустимости, а Россия не имеет оснований считать, что в её отношении состоялось решение ЕСПЧ по делу с участием акционеров ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС», которые в её деле не участвовали.

Запрос Минюста позволяет понять себя так, будто Конституционному Суду России предстоит проверить акт европейского правосудия или, подобно арбитра,

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 № 1-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 30.01.2017, № 5, ст. 866.

рассудить разногласия между заявителем и ЕСПЧ. Но для такой ревизии или третейства у конституционной юстиции нет правовых оснований, и она не обязана давать оценку ни европейскому правосудию, ни поведению российского представителя, исправлять их погрешности, решать спор о фактах, квалификациях и ставить свое понимание Конвенции<sup>1</sup> выше интерпретаций ЕСПЧ. В этом Конституционный Суд не обязан исходить из иного, нежели то, что ЕСПЧ объявил установленным, предположительным или недоказанным. Заявителю запроса это известно, и, значит, он ожидал не столько дисквалификации акта ЕСПЧ, сколько признания своей процессуальной позиции со стороны Конституционного Суда.

Допустимость запроса сомнительна и в том, что Минюст ссылается на законодательство (налоговое, процессуальное, судебное-исполнительное, гражданское, бюджетное), полагая, что Россия нарушит его, если заплатит компенсацию. Правда, Минюст усилил эти доводы, утверждая, что исполнение второго постановления<sup>2</sup> нарушит российские законы не просто в буквальном их смысле, а в конституционно-правовом истолковании. Однако и такая коллизия представлена как столкновение акта ЕСПЧ с нормами законов и с позициями Конституционного Суда. Ни то, ни другое, при всей значительности, не отвечает условиям статей 104.1 и 104.2 закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>3</sup>, которые допускают оценку конституционности исполнения наднационального судебного акта лишь ввиду возможного нарушения именно Конституции.

---

<sup>1</sup> «Конвенция о защите прав человека и основных свобод» (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // «Бюллетень международных договоров», № 3, 2001.

<sup>2</sup> Постановление ЕСПЧ от 31.07.2014 «Дело «ОАО «Нефтяная компания «Юкос» (ОАО Нефтяная компания «Yukos») против Российской Федерации» (жалоба № 14902/04) // «Прецеденты Европейского Суда по правам человека», 2014, № 4(04).

<sup>3</sup> Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 25.07.1994, № 13, ст. 1447.

В целом же заявитель считает исполнение второго постановления невозможным потому, что ЕСПЧ отклонился от Конвенции, неверно понял доказательства, российские законы и разошелся в позициях с Конституционным Судом. Предлагая дезавуировать постановление ЕСПЧ по таким основаниям, заявитель делает свой запрос недопустимым. В отличие от ЕСПЧ, который давал иногда оценку актам конституционного правосудия, российский Конституционный Суд даже при расхождении позиций не берет на себя прав инстанции, проверяющей конвенционность и обоснованность актов Европейского Суда.

У России нет достаточных оснований считать, что по индивидуальной жалобе акционеров ЮКОСа состоялось решение, которое она должна исполнить как судебное постановление по своему делу. Исполнять обязательно судебный акт, принятый по принципам справедливого правосудия, действительным в международном и в конституционном их содержании. Чтобы следовать этим принципам, России не нужно давать оценку обоснованности и конвенционности актов Суда и вменять Совету Европы нормы своей Конституции. Но в отношении себя она вправе и должна как правовое государство представлять конституционный и международно-правовой смысл своего поведения относительно предписаний, обещанных в судебный акт или попутно изложенных.

Прежде всего, национальные власти принципиально не вправе присваивать полномочия международных судов, как это следует из договоров, по которым Россия обязуется признавать их юрисдикцию, исполнять решения, но не принимать их вместо суда. Конечно, нельзя присвоить полномочия, которые Суд уже применил. Но решение о том, какие именно лица пострадали от нарушения, кому из них платить и в каком размере, - это часть судебного акта, причем не описание судебного случая и мотивов решения, а само решение, которым суд осуществляет свои решающие права.

Запрет решать вместо суда относится к фундаментальной части конституционного правопорядка и продолжает принципы правосудия, признанные в декларативных, договорно-нормативных и других источниках международного пра-

ва. Присваивать полномочия законного суда Российской Федерации не позволяет её Конституция: в силу статьи 118 (часть 1) правосудие осуществляется только судом; основы конституционного строя гарантируют суду самостоятельность при разделении властей (статья 10); статья 46 (части 1 и 3) гарантирует каждому право обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод, а часть 1 статьи 47 запрещает лишать кого-либо права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

Равным образом Международный пакт о гражданских и политических правах обязывает обеспечить право на правовую защиту для любого лица именно компетентными судебными властями (подпункт «b» пункта 3 статьи 2); в силу пункта 1 статьи 14 Пакта каждый имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. В Замечании общего порядка № 32 (CCPR/C/GC/32, 23 августа 2007 года. Девяностая сессия) Комитет по правам человека применительно к пункту 1 статьи 14 Пакта определил, что понятие «суд», независимо от наименования, означает орган, который создан на основании закона и является независимым от исполнительной и законодательной властей или пользуется в конкретных случаях судебной независимостью в принятии решений по правовым вопросам в разбирательствах, являющихся судебными по своему характеру (пункт 18). Согласно статье 6 Европейской Конвенции каждый имеет право на разбирательство его дела судом, созданным на основании закона. Поддерживая неприкосновенность прав компетентного правосудия, пункт <ii> Документа Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 3 октября 1991 года исключает пересмотр судебных решений административными органами, кроме права смягчать приговоры.

Эти международно-правовые и конституционные положения не позволяют истолковать себя так, чтобы национальные исполнительные власти, тем более стороны-ответчика, использовали решающие права международного суда. Отступая от принципа, отраженного в названных конституционных и международных

установлениях, российская исполнительная власть решилась бы на международное и конституционное правонарушение, в том числе принципа разделения властей, который сам по себе вряд ли связывает Совет Европы, но явно обязывает Россию.

В делах, которые рассматривает ЕСПЧ по индивидуальным жалобам, решения вправе выносить только он: лишь он вправе признать заявителей жертвами нарушения, назначить каждому компенсацию (если стороны не решат дело миром), и только он определяет её размер каждой жертве. Европейская Конвенция, её статьи 32 (пункты 1 и 2), 34, 39, 41, 46 предусматривают и подразумевают право ЕСПЧ на эти решения.

Россия не вправе рассматривать обращения отдельных лиц за конвенционной компенсацией, пока ЕСПЧ не определит их и не присудит им выплату поименно. Такие обращения - часть конвенционной жалобы, и Россия не может решать их судьбу, признавая конкретных лиц жертвами нарушения, и определять, какую сумму следует каждому уплатить. Причастность Комитета министров к распределению компенсаций ничего принципиально не меняет, потому что заменять собою Суд Россия не вправе даже в консультациях с ним и под его надзором. Она присвоила бы права Суда, если бы принимала решения о процессуальном правопреемстве или решала судьбу неполученной компенсации, когда получатель умер (ликвидирован) или участь его неизвестна. Неполученную и не востребовавшую часть компенсации она не может по своему усмотрению распределить среди оставшихся «жертв» или оставить себе, если судебный акт не поручает ей это сделать.

Даже национальные суды не могут получить права ЕСПЧ, определяя жертв конвенционного нарушения и назначая конвенционные возмещения.

Действия, предписанные российским властям по второму постановлению, нарушали бы принцип, в силу которого «нельзя быть судьей в своем деле». В постановлении от 15 декабря 2005 года по делу «Киприану (Kyprianou) против Кипра» (жалоба № 73797/01) ЕСПЧ подтвердил силу этого «принципа, проверенного

временем» (time-honoured principle, пункт 127) со ссылкой на раннее постановление от 27 августа 1991 года по делу «Демиколи против Мальты» (Demicoli v. Malta, Series A, № 210, § 18 - 19, 4142). Конвенция не позволяет Стороне определять по своему усмотрению содержание судебного акта по делу, где она участвует в своем интересе, и Россия нарушит бесспорный этот принцип, если позволит своим властям определять конкретных лиц жертвами конвенционного нарушения и назначать им размер возмещения<sup>1</sup>.

Общим признанием пользуется принцип, в силу которого каждый вправе быть выслушанным в суде по своему делу. Лица, которым ЕСПЧ назначил компенсации, не участвовали в деле, где их права определял Суд. Доказывать свои позиции они не могли ни лично, ни силами представителей, и без их участия в деле об их правах Россия не могла получить судебного решения, принятого при состязательности и равноправии сторон.

Вместе с процессуальной состязательностью диспозитивность пресекает предвзятость суда тем, что не позволяет принимать к рассмотрению дела по свободной дискреции из предпочтительной целесообразности без процессуального обращения надлежащих заявителей. С этими принципами несовместимо вынесение и, следовательно, исполнение судебного акта, который присуждал бы права в пользу лиц, которые не обращались в суд. В этом смысле отступление от диспозитивности равносильно отказу от состязательности и беспристрастности, особенно если суд от себя меняет состав сторон, вовлекает в дело лиц без формального их согласия, создает в итоге свой процессуальный сценарий и предрешает по нему исход дела безотносительно к тому, кто и с какими требованиями в него вступил. С таким отклонением от стандартов правосудия решение можно считать неправосудным либо в мягкой трактовке предположить, что попутно с правосудием имели место политический жест, рекомендация и подобные им не вполне су-

---

<sup>1</sup> Гаагский арбитраж закрыл одно из многомиллиардных дел ЮКОСа против России: РБК от 28.09.2016 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.rbc.ru/economics/28/09/2016/57eb9bcd9a7947b0a73a23c7> (дата доступа 26.03.2017).

дебные акции. Их несостоятельность не обязательно предрешать, но по юридической силе, конечно, они не равноценны акту правосудия.

Изложенное, впрочем, тесно связано с правами акционеров ЮКОСа, и соображения с российской стороны по поводу их интересов можно неверно понять, имея в виду, что они, по мнению ЕСПЧ, пострадали именно от российских властей. Права России, однако, не меньше задеты тем, что её дело решено без оппонента. Даже если она уплатит акционерам ЮКОСа, это не обяжет «потерпевшую сторону» считать справедливым полученное возмещение, поскольку дело с их участием, хотя бы заочным, Суд не рассматривал, а размер компенсации определила им противная сторона (предполагаемый нарушитель).

Если бы Россия получила судебное решение в споре с акционерами, то его исполнением она могла бы исчерпать и обязательства по возмещению вреда, а «пострадавшие» исчерпали свои к ней требования. Но Дж. П. Гарднер<sup>1</sup> небеспопечно заметил, что присуждение компенсации акционерам «никого не лишает возможности при желании подать собственную жалобу в ЕСПЧ». Уплатив компенсацию, Россия осталась бы условно ответственной по жалобам своих «жертв», а те сохранили бы право на требование, по которому Суд ничего ещё не решил. Сроки и формальности осложняют, но принципиально не исключают их жалоб и дел, где Россия была бы связана уже установленными фактами и оценками, а те, кого Суд уже объявил «потерпевшей стороной», повели бы свое дело с ещё не «истраченным» правом доказывания.

В решениях по делу ЮКОСа ничто не говорит о том, что акционеры оспаривали в российских судах нарушение своих прав вследствие ликвидации (банкротства) компании, тогда как пункт 1 статьи 35 Конвенции позволяет рассматривать жалобу и, стало быть, принимать по ней решение, если исчерпаны внутренние средства защиты (domestic remedies)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Интересы заявителя представлял П. Гарднер, адвокат, практикующий в Лондоне.

<sup>2</sup> ЮКОС: судьба активов – «Коммерсантъ» от 20.04.2016 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2968395> (дата доступа 26.03.2017).



Следовательно, в этом смысле Россия не может исходить из того, что ей по приемлемой жалобе акционеров присуждена уплата справедливой компенсации в их пользу.

Таким образом, решение ЕСПЧ в отношении ЮКОС было признано неконституционным и поэтому не исполняемым.

### **3.4. Проблемы реализации конституционных прав граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления**

Недавние изменения Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373<sup>1</sup>, принятые Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2012 г. № 1254 «О внесении изменения в пункт 1 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг»<sup>2</sup>, фактически исключили необходимость разработки административных регламентов по рассмотрению обращений граждан. При этом в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации ведется работа по признанию утратившими силу административных регламентов по предоставлению государственных и муниципальных услуг по обращениям граждан.

В этой связи представляется необходимым более подробно рассмотреть вопрос о предоставлении государственных и муниципальных услуг (далее – Феде-

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 23.01.2014) «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // «Собрание законодательства РФ», 30.05.2011, № 22, ст. 3169.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 03.12.2012 № 1254 «О внесении изменения в пункт 1 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг» // «Собрание законодательства РФ», 10.12.2012, № 50 (ч. 6), ст. 7070

ральный закон № 210–ФЗ)<sup>1</sup> и Федеральный закон № 59–ФЗ<sup>2</sup>. Несмотря на то, что отдельные правовые аспекты порядка рассмотрения обращений граждан ранее находили отражение в ряде исследований, опубликованных в течение 2010 – 2012 гг.<sup>3</sup>, указанный вопрос ранее не рассматривался под углом, предлагаемым в настоящей работе.

Так, законодательную основу регулирования правоотношений, связанных с реализацией гражданами конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, образует Федеральный закон № 59–ФЗ.

Статьей 4 Федерального закона № 59–ФЗ обращение гражданина определено как направленное в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

При этом Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2012 г. № 19–П<sup>4</sup> подчеркивается, что право граждан на обращение, закрепленное Конституцией Российской Федерации (ст. 33), в совокупности с другими элементами правового статуса личности позволяет гражданам выразить свое

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // «Собрание законодательства РФ», 02.08.2010, № 31, ст. 4179.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 08.05.2006, № 19, ст. 2060

<sup>3</sup> Гриб, В.В. Обращение граждан в органы государственной и местной власти как эффективная правовая форма воздействия на публичную власть / В.В. Гриб // Юридический мир.ж 2010. – № 12. – С. 20 - 23; Трепель, В.Г. К вопросу о порядке рассмотрения административным органом обращений граждан / В.Г. Трепель, Т.А. Полинская, М.А. Шишов, Е.В. Шумилина // Административное право и процесс. – 2011. – № 6. – С. 12 - 15; Гритчина, Н.И. Проблемы реализации законодательства об обращениях граждан в органы местного самоуправления / Н.И. Гритчина // Современное право.– 2012. – № 6. – С. 21 - 25.

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2003 № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области» // «Собрание законодательства РФ», 29.12.2003, № 52 (ч. 2), ст. 5101.

отношение к деятельности публичной власти, свои потребности (как личные, так и публичные) в эффективной организации государственной и общественной жизни, выступает средством осуществления и охраны прав и свобод граждан и одновременно – через выявление конкретных проблем и возможных путей их решения – является способом оптимизации деятельности органов публичной власти.

Особую значимость подчеркнул и Президент Российской Федерации В.В. Путин в своей предвыборной статье «Демократия и качество государства»<sup>1</sup>: «Демократия, на наш взгляд, заключается как в фундаментальном праве народа выбирать власть, так и в возможности непрерывно влиять на власть и процесс принятия ею решений. А значит, демократия должна иметь механизмы постоянного и прямого действия, эффективные каналы диалога, общественного контроля, коммуникаций и «обратной связи». А «обратная связь» на практике – это растущее количество информации о политике должно перейти в качество политического участия, гражданского самоуправления и контроля».

Одновременно с правом граждан на обращение Федеральным законом № 59–ФЗ устанавливаются корреспондирующие обязанности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, сроки их исполнения, ответственность уполномоченных должностных лиц, а также правила противодействия злоупотреблению правом (ст. ст. 10 – 12, 15 и 16); при этом в качестве гарантии данного права закрепляется право обжаловать в административном и (или) судебном порядке принятые по обращениям решения или действия (бездействия) в связи с рассмотрением обращений (п. 4 ст. 5).

Соответствующие полномочия по приему граждан и рассмотрению устных и письменных обращений граждан, принятию по ним решений и направлению ответов заявителям закреплены в соответствующих положениях о федеральных органах исполнительной власти, исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органах местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Путин, В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 06.02.2012.

Одновременно с этим ст. 2 Федерального закона № 210–ФЗ определяет государственную услугу как деятельность по реализации функций федерального органа исполнительной власти, органа государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Таким образом, исходя из анализа вышеуказанных статей, деятельность государственных органов и органов местного самоуправления по рассмотрению обращений граждан имеет заявительный порядок и, в свою очередь, отвечает критериям, установленным Федеральным законом № 210–ФЗ для государственных и муниципальных услуг.

Вместе с тем в соответствии с ч. 2 ст. 3 Федерального закона № 59–ФЗ законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные указанным Федеральным законом.

При этом Федеральным законом № 210–ФЗ устанавливаются четко определенные требования к взаимодействию с заявителем, к организации предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, а также в соответствии со ст. 5 Федерального закона № 210–ФЗ устанавливается право заявителей на получение государственной или муниципальной услуги своевременно и в соответствии со стандартом предоставления государственной или муниципальной услуги.

Так, стандартом предоставления государственной или муниципальной услуги (ст. 14 Федерального закона № 210–ФЗ), помимо прочего, устанавливается ис-

черпывающий перечень оснований для отказа в предоставлении государственной или муниципальной услуги, максимальный срок ожидания в очереди при подаче запроса и при получении результата, срок регистрации запроса заявителя, требования к помещениям, в которых предоставляются услуги, к залу ожидания, местам для заполнения запросов, информационным стендам с образцами их заполнения, показатели доступности и качества государственных и муниципальных услуг.

Таким образом, стандартом предоставления государственных и муниципальных услуг устанавливались дополнительные гарантии для граждан по реализации их прав.

Руководствуясь соответствующим подходом и применяя требования Федерального закона 210–ФЗ к деятельности федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления по рассмотрению обращений граждан в соответствии с Федеральным законом № 59–ФЗ, на обращения граждан, как и на все остальные государственные услуги, распространялся единый порядок разработки административных регламентов предоставления государственных услуг, установленный Постановлением № 373 (до внесения изменений, предусмотренных Постановлением № 1254). Более того, только на федеральном уровне в настоящий момент разработаны и действуют более 70 административных регламентов по рассмотрению обращений граждан.

Учитывая вышеизложенное, в настоящее время открытым остался вопрос, в случае если реализация гражданами права на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления будет регламентироваться исключительно в рамках норм Федерального закона № 59–ФЗ, будут ли граждане, направляющие соответствующие обращения, поставлены в заведомо невыгодное положение по сравнению с заявителями, которые обращаются за предоставлением государственных услуг в соответствии с Федеральным законом № 210–ФЗ?

Также хотелось бы обозначить возможные риски соответствующих изменений:

– снижение информированности граждан о порядке, процедурах и сроках рассмотрения обращений: Правилами предусмотрено для административных регламентов предоставления государственных услуг наличие раздела, предусматривающего требования к порядку информирования о предоставлении государственной услуги, в то время как Федеральный закон № 59–ФЗ такого требования не содержит;

– ухудшение качества и доступности возможностей реализации права на обращения по сравнению с государственными услугами, регламентируемыми и оказываемыми в соответствии с требованиями стандартов предоставления государственных услуг;

– в условиях отсутствия единообразных четких требований к порядку рассмотрения обращений граждан и обязательной экспертизы ведомственных нормативных правовых актов, регулирующих реализацию данного полномочия – возможность возникновения проблем, связанных с отсутствием критериев принятия решения и, соответственно, конкретного результата взаимодействия гражданина с органом государственной власти или органом местного самоуправления.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, необходимо подвести итоги исследования.

Право граждан на обращение в органы власти является одним из важных элементов административно- правового статуса гражданина. На наш взгляд, только благодаря институту обращений граждан в органы власти, может осуществляться наиболее полноценная связь органов власти с гражданами и обществом в целом. Данное право можно считать одним из рычагов воздействия на деятельность государственных органов и органов местного самоуправления.

Отметим, что реализация права на обращение предполагает развитие личной инициативы и личной заинтересованности граждан при решении вопросов государственного и общественного характера.

Основным нормативным актом, регулирующим реализацию права граждан на обращение в органы власти, является Федеральный закон № 59 от 2 мая 2006 года (с изм., внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П). Данный закон является базовым документом для разработки и введения правил и инструкций по рассмотрению обращений граждан органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Существующие региональные законы, которые регулируют порядок рассмотрения обращений граждан, имеют свои особенности, но не противоречат федеральному закону. В частности, был подробно исследован Закон ХМАО–ЮГРЫ «О порядке рассмотрения обращений граждан».

Деятельность органов государственной власти по рассмотрению обращений граждан налагает на эти органы определенные задачи и функции, основными из которых являются обязательное рассмотрение обращений, в том числе при личном приеме (исключения составляют обращения, содержащие нецензурные выражения и др.), а также контроль за подготовкой ответов гражданам должностными лицами. Одним из органов, который уполномочен обеспечивать методическое сопровождение рассмотрения обращений граждан в структуре МВД РФ, явля-

ется Департамент делопроизводства и рассмотрения обращений. Данное подразделение, которое является обособленным, осуществляет контроль за деятельностью МВД РФ в сфере рассмотрения обращений, анализирует и обобщает результаты такой деятельности.

В рамках рассмотрения порядка обращений органами местного самоуправления, посредством анализа, мы пришли к выводам о необходимости некоторых изменений в работе таких органов:

1. Руководители государственных и муниципальных органов власти должны осуществлять в рамках своей деятельности комплексный анализ причин увеличения случаев обращения граждан в режиме мониторинга.

2. Необходимо усиление контроля рассмотрения письменных и устных обращений граждан и соблюдение административной дисциплины руководителями и депутатами.

3. Расширение возможностей организации выездных приемов граждан представителями всех уровней власти и видеосъемка этих процессов.

4. Регулярное освещение в СМИ актуальных тем по обращениям граждан и привлечению внимания к ним местных властей и общественности.

Что касается проанализированных нами данным о поступивших и рассмотренных обращениях, следует сказать, что количество обращений ежегодно увеличивается, в том числе путем подачи электронных обращений на портале госуслуг.

В рамках исследования также рассмотрено показательное дело, которое связано с правом обращения юридических лиц и органов власти в другие органы для защиты своих прав. В связи с этим приведен анализ дела «ЮКОС против России», рассмотренного в Европейском Суде по правам человека (ЕСПЧ). По итогам анализа следует сказать, что несмотря на решение ЕСПЧ, Конституционный Суд Российской Федерации признал невозможным исполнение решения Суда, что свидетельствует о соблюдении положений Конституции РФ в нашем государстве.



## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### 1. Нормативные правовые акты

1.1 «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 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

1.2 Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Бюллетень международных договоров. 1998. № 7. С. 3 - 18, 20 - 35.

1.3 «Конвенция о защите прав человека и основных свобод» (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // «Бюллетень международных договоров», № 3, 2001.

1.4 «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // «Собрание законодательства РФ», 09.03.2015, № 10, ст. 1391.

1.5 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.03.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.03.2017) // «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

1.6 «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // «Собрание законодательства РФ», № 31, 03.08.1998, ст. 3824.

1.7 «Таможенный кодекс Таможенного союза» (ред. от 08.05.2015) (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Ре-

шением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17) // «Собрание законодательства РФ», 13.12.2010, № 50, ст. 6615.

1.8 «Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 3.

1.9 Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 25.07.1994, № 13, ст. 1447.

1.10 Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-1 (ред. от 30.12.2015) «О вынужденных переселенцах» // «Собрание законодательства РФ», 25.12.1995, № 52, ст. 5110.

1.11 Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 (ред. от 22.12.2014) «О беженцах» // «Российская газета», № 126, 03.06.1997.

1.12 Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 08.05.2006, № 19, ст. 2060.

1.13 Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 22.02.2017) «О персональных данных» // «Собрание законодательства РФ», 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3451.

1.14 Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О лицензировании отдельных видов деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // «Собрание законодательства РФ», 09.05.2011, № 19, ст. 2716.

1.15 Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // «Собрание законодательства РФ», 16.02.2009, № 7, ст. 776.

1.16 Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 01.05.2016) «О гражданстве Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 03.06.2002, № 22, ст. 2031.

1.17 Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // «Собрание законодательства РФ», 02.08.2010, № 31, ст. 4179.

1.18 Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

1.19 Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 (ред. от 15.02.2017) «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.02.2017) // «Собрание законодательства РФ», 01.08.2005, № 31, ст. 3233.

1.20 Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 23.01.2014) «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // «Собрание законодательства РФ», 30.05.2011, № 22, ст. 3169.

1.21 Постановление Правительства РФ от 03.12.2012 № 1254 «О внесении изменения в пункт 1 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг» // «Собрание законодательства РФ», 10.12.2012, № 50 (ч. 6), ст. 7070.

1.22 Приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 651 «Об утверждении Положения о Департаменте делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций Министерства внутренних дел Российской Федерации» / Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс].

– URL: [https://мвд.пф/мвд/structure1/Departamenti/Departament\\_deloproizvodstva\\_i\\_raboti\\_s\\_Polozhenie](https://мвд.пф/мвд/structure1/Departamenti/Departament_deloproizvodstva_i_raboti_s_Polozhenie) (дата доступа 26.03.2017).

1.23 Приказ МВД России от 12.09.2013 № 707 (ред. от 01.12.2016) «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в си-

стеме Министерства внутренних дел Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 31.12.2013 № 30957) // «Российская газета», № 9, 17.01.2014.

1.24 Закон г. Москвы от 18.06.1997 № 25 «Об обращениях граждан» // «Ведомости Московской Думы», 1997, № 7, с. 46,

1.25 Закон Московской области от 5 октября 2006 года № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан» (с изменениями на 26 ноября 2014 года) // Ежедневные Новости. Подмосковье, № 189, 11.10.2006.

1.26 Закон Республики Башкортостан от 12.12.2006 № 391-з «Об обращениях граждан в Республике Башкортостан» (принят Государственным Собранием - Курултаем РБ 30.11.2006) // Газета «Республика Башкортостан», № 241 (26224), 14.12.2006

1.27 Закон Республики Саха (Якутия) от 16.10.2003 83-З № 155-III «О порядке рассмотрения обращений граждан в Республике Саха (Якутия)» (принят постановлением ГС (Ил Тумэн) РС(Я) от 16.10.2003 3 № 156-III) // «Якутские ведомости», № 43, 20.11.2003.

1.28 Постановление ЕСПЧ от 31.07.2014 «Дело «ОАО «Нефтяная компания «Юкос» (ОАО Neftyanaya Kompaniya «Yukos») против Российской Федерации» (жалоба № 14902/04) // «Прецеденты Европейского Суда по правам человека», 2014, № 4(04).

1.29 Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.1999 № 8-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 131 и части первой статьи 380 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой закрытого акционерного общества «Сибирское агентство «Экспресс» и гражданина С.И. Тененева, а также жалобой фирмы «Y. & g. Reliable Services, Inc.» // «Собрание законодательства РФ», 24.05.1999, № 21, ст. 2669

1.30 Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1999 № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных ор-

ганах налоговой полиции» // «Собрание законодательства РФ», 26.07.1999, № 30, ст. 3988.

1.31 Постановление Конституционного Суда РФ от 27.05.2003 № 9-П «По делу о проверке конституционности положения статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан П.Н. Белецкого, Г.А. Никовой, Р.В. Рукавишников, В.Л. Соколовского и Н.И. Таланова» // «Собрание законодательства РФ», 16.06.2003, № 24, ст. 2431

1.32 Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2003 № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области» // «Собрание законодательства РФ», 29.12.2003, № 52 (ч. 2), ст. 5101.

1.33 Постановление Конституционного Суда РФ от 13.07.2010 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В.В. Баталова, Л.Н. Валуге, З.Я. Ганиевой, О.А. Красной и И.В. Эпова» // «Собрание законодательства РФ», 19.07.2010, № 29, ст. 3983,

1.34 Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 № 1-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 30.01.2017, № 5, ст. 866.

## 2. Научная и учебная литература

2.1 **Барыкин, Д.В.** Повышение качества работы с обращениями граждан и организаций в федеральные органы государственной власти / Д.В. Барыкин, Д.А. Боронников, З.М. Федулова // Известия Московского государственного технического университета МАМИ. – 2014. – № 4 (22). – Том 5. – С. 58–63.

2.2 **Гриб, В.В.** Обращение граждан в органы государственной и местной власти как эффективная правовая форма воздействия на публичную власть / В.В. Гриб // Юридический мир. – 2010. – № 12. – С. 20 – 23.

2.3 **Гритчина, Н.И.** Проблемы реализации законодательства об обращениях граждан в органы местного самоуправления / Н.И. Гритчина // Современное право. – 2012. – № 6. – С. 21 - 25.

2.4 Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59–ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» постатейный 2–е издание / А.Б. Смушкин – [Электронная версия], 2010.

2.5 Конституционное право России: учебник / коллектив авторов ; отв. ред. В.В. Комарова. – Москва: КНОРУС, 2017.

2.6 Конституционное право России: Учебник / П.А. Астафичев – М.: ИЦ РИОР, НИЦ ИНФРА–М, 2016.

2.7 Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. с Факультативным протоколом. Международная защита прав и свобод человека: Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. – С. 53 - 57.

2.8 **Нижник, Н.С.** Теория государства и права: учебник / под ред. АС. Мордовца, В.Н. Синюкова. – М., 2005. – 285 с.

2.9 **Попов, И.Е.** Институт права граждан на обращения в органы власти: проблемы понятия и принципиальные особенности / И.Е. Попов // Вестник Южно–Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2009. – № 17. – С. 90–95.

2.10 **Путин, В.В.** Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 06.02.2012.

2.11 **Пясецкая, Е.Н.** Обратная связь в модели общественного участия граждан / Е.Н. Пясецкая, Т.В. Самохвалова // Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. – 2015. – № 2 (5). – С. 105-107.

2.12 **Румянцева, В.Г.** Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти: понятие, сущность, содержание // История государства и права. – 2008. – № 14. – С. 2

2.13 **Савоськин, А.В.** Допустимо ли признавать рассмотрение обращений граждан разновидностью государственных (муниципальных) услуг? //Административное и муниципальное право. – 2014. – № 6. – С. 574-579.

2.14 **Семкин, И.Н.** Теория государства и права: учебник / под ред. П.В. Анисимова – М., 2005. – С. 178.

2.15 **Старцев, Я.** Артикулирование требований и проблема институционализации обратной связи в российской политической системе // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – С. 146.

2.16 **Телегина, О.В.** Функционирование механизма, обеспечивающего реализацию местных инициатив и участие населения в решении вопросов местного значения // Стратификационная модель современного общества: материалы III Орловских социологических чтений 21 октября 2011 г. / Сост. А.А. Алексеенок, Н.П. Старых. – Орел: Изд-во ОРАГС. – 2011. – С. 171–173.

2.17 **Трепель, В.Г.** К вопросу о порядке рассмотрения административным органом обращений граждан / В.Г. Трепель, Т.А. Полинская, М.А. Шишов, Е.В. Шумилина // Административное право и процесс. – 2011. – № 6. – С. 12 – 15.

2.18 **Ямпольская, НА.** О субъективных правах советских граждан и их гарантиях // Вопросы советского государственного права. – 1959. – С. 64.

#### 4. Интернет–ресурсы

4.1 Гаагский арбитраж закрыл одно из многомиллиардных дел ЮКОСа против России: РБК от 28.09.2016 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.rbc.ru/economics/28/09/2016/57eb9bcd9a7947b0a73a23c7> (дата доступа 26.03.2017).

4.2 Единый официальный сайт государственных органов ХМАО–ЮГРА [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.admhmao.ru/obrascheniya/zakonodatelstvo/> (дата доступа 26.03.2017).

4.3 Единый официальный сайт государственных органов ХМАО–ЮГРА: Об общероссийском дне приема граждан [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.admhmao.ru/obrascheniya/obshcherossiyskiy-den-priema-grazhdan/> (дата доступа 26.03.2017).

4.4 Официальный сайт МВД России по ХМАО–ЮГРЕ [Электронный ресурс]. – URL: <https://86.мвд.рф/> (дата доступа 26.03.2017).

4.5 Официальный сайт Министерства образования и науки [Электронный ресурс]. – URL: <http://минобрнауки.рф> (дата доступа 26.03.2017).

4.6 Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации, раздел по работе с обращениями граждан и организаций [Электронный ресурс]. – URL: <http://minjust.ru/ru/request> (дата доступа 26.03.2017).

4.7 Официальный сайт Правительства Российской Федерации, раздел по работе с обращениями граждан и организаций [Электронный ресурс]. – URL: <http://government.ru/letters/> (дата доступа 26.03.2017).

4.8 Официальный сайт Управления по работе с обращениями граждан и организаций Администрации Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <http://letters.kremlin.ru/> (дата доступа 26.03.2017).

4.9 ЮКОС: судьба активов – «Коммерсантъ» от 20.04.2016 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2968395> (дата доступа 26.03.2017).



## ПРИЛОЖЕНИЕ

### Информация

о количестве обращений граждан,  
рассмотренных в III квартале 2016 года

Исполнители (соисполнители), которым поручена подготовка проекта ответа на обращения граждан	Рассмотрено в срок	Рассмотрено с нарушением срока
Бухтин Г.Ф.		
Служба государственной охраны объектов культурного наследия автономного округа	3	0
Служба по контролю и надзору в сфере здравоохранения автономного округа	4	0
Служба по контролю и надзору в сфере образования автономного округа	1	0
Служба жилищного и строительного надзора автономного округа	187	21
Служба по контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды, объектов животного мира и лесных отношений автономного округа	6	0
Департамент государственного заказа автономного округа	7	0
Департамент по управлению государственным имуществом автономного округа	94	5
Ветеринарная служба автономного округа	3	0
Сидоров П.П.		
Департамент экономического развития автономного округа	74	0
Департамент труда и занятости населения автономного округа	95	0
Региональная служба по тарифам автономного округа	16	0
Шаповал Д.В.		
Департамент дорожного хозяйства и транспорта автономного округа	50	0
Департамент строительства автономного округа	575	0
Департамент жилищно-коммунального комплекса и энергетики автономного округа	129	0
Департамент гражданской защиты населения автономного округа	7	0
Служба государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники автономного округа	0	0
Дюдина В.А.		
Департамент финансов автономного округа	10	0
Департамент здравоохранения автономного округа	201	1
Департамент культуры автономного округа	24	1
Департамент образования и молодежной политики автономного округа	115	1

Департамент социального развития автономного округа	318	0
Департамент физической культуры и спорта автономного округа	26	2
Служба по делам архивов автономного округа	2	0
Забозлаев А.Г.		
Департамент по недропользованию автономного округа	8	0
Департамент природных ресурсов и несырьевого сектора экономики автономного округа	40	1
Департамент информационных технологий автономного округа	12	0
Шипилов А.В.		
Департамент государственной гражданской службы и кадровой политики автономного округа	31	0
Департамент внутренней политики автономного округа	88	1
Департамент общественных и внешних связей автономного округа	25	0
Южаков Ю.А.		
Департамент проектного управления автономного округа	1	0
Белоножкина О.И.		
Аппарат Губернатора автономного округа	960	0
Представительство ХМАО – Югры	0	0
Служба контроля автономного округа	0	0