**ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН В ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

О том, кто имеет участие в законосовещательной

или судебной власти, мы и можем утверждать,

что он и является гражданином данного государства.

Государством же мы и называем совокупность таких

граждан, достаточную, вообще говоря,

для самодовлеющего существования.

***(Аристотель, “Политика”, III, 1, 8)***[[1]](#footnote-1)

А каков жалобник к боярину приидет, и ему жалобников

от себе не отсылати, а давати всемъ

жалобником управа в всемъ, которымъ пригоже.

А которого жалобника а непригоже управити,

и то сказати великому князю, или к тому его послати,

которому которые люди приказаны ведати.

***(Судебник Ивана III, 1497 г., ст.2)***[[2]](#footnote-2)

**ВВЕДЕНИЕ**

Так уж сложилось исторически, что с давних времён в России государ­ст­венная власть была необычайно влиятельной. И в основном на власть люди воз­лагали надежды, часто неоправданные. В лице царя от века видели намест­ника Бога, гаранта справедливости и защитника всех “сирых и убогих”. И в сущности до сего дня мало что изменилось. Царя заменил “вождь”, Гене­раль­ный секретарь, теперь - Президент. То, что власть “разделилась” хотя бы фор­мально, в народном сознании осталось не замеченным. Власть по-прежнему воспринимают как некое целое, притом власть законодательную и судебную считают лишь нижними этажами этого целого, а центром властной системы, “властью как таковой” считается власть исполнительная. Этому народному вос­приятию власти отдают дань и многие отечественные правоведы. В частности, весьма распространены взгляды, согласно которым институт президентской власти лежит “вне” системы разделения властей, а Президент как “глава госу­дарства” имеет совершенно особый статус, возвышающий его над всеми вет­вями власти. Естественно, отсюда недалеко и до признания права Президента вмешиваться в законодательный процесс или в судопроизводство. Кроме того, издавна не особенно доверяя местной власти (условно говоря, “воеводам”), боьшинство россиян ищут заступничества и справедливости “в Москве”, то есть у федеральных органов исполнительной власти. Таким образом, мы видим, что главным центром, к которому обращены народные чаяния, являются органы исполнительной власти, притом прежде всего федеральные и особенно - Прези­дент. Именно к ним в первую очередь обращались и обращаются граждане за защитой своих прав. Это вовсе не голословное утверждение, достаточно взгля­нуть на статистику. Согласно аналитическим отчётам Администрации Прези­дента РФ и Аппарата Правительства РФ, за 2000 г. на имя Президента посту­пило порядка 300 тыс. обращений граждан, в Правительство РФ - 94 тыс., а в самое “популярное” из федеральных министерств - Министерство юстиции - 35 тысяч[[3]](#footnote-3), притом даже исковых заявлений по гражданским делам во все суды (исключая арбитражные) было подано едва ли не меньше. В предшествующие годы соотношение было приблизительно такое же, хотя порядок цифр менялся. Комментарии здесь излишни, цифры говорят сами за себя. Следует также отме­тить, что судебная власть, основной “защитник” гражданских прав в развитых странах, в России даже юридически находится в большой зависимости от вла­сти исполнительной. В последние годы существенно возросло количество гра­жданских исков, но, - и на это необходимо обратить внимание, - эти иски могут привести к реальному восстановлению нарушенных прав, возмещению ущерба и т.п. только при содействии исполнительной власти. Какое бы решение не вы­нес суд, оно должно быть исполнено судебными приставами, не входящими в систему судебной власти как таковой (все судебные приставы России подчи­нены Департаменту судебных приставов Минюста России). И очень часто су­дебные решения не могут быть исполнены именно из-за проволочек, допускае­мых судебными приставами.

Итак, мы видим, что исполнительная власть остаётся главным гарантом гра­жданских прав, и единственным “центром”, к которому обращены надежды по­давляющего большинства граждан России. И что бы не говорили о разделении властей, необходимости построения сильной и независимой судебной системы и т.п., подобное положение вещей будет сохраняться ещё долго, и народное сознание долго будет видеть в исполнительной власти главного “защитника и заступника”. Потому именно по тому, насколько успешно будут функциониро­вать административно-правовые механизмы реализации и защиты прав граж­дан, насколько чутко и эффективно будет реагировать на обращения граждан исполнительная власть, будут судить об эффективности и состоятельности го­сударства в целом.

Сегодня везде и всюду говорят о необходимости повышения уровня доверия к государству, без чего никакое прогрессивное развитие невозможно. Это можно слышать и на заседаниях Правительства, на съездах промышленников и банкиров, на Гражданском форуме, на различных научных конференциях. Так, в докладе Е.Г. Ясина на Второй Международной конференции “Модернизация экономики России”, проходившей в ГУ-ВШЭ 3-5 апреля 2001 года, отмечалось, что “восстановление доверия” является основным условием роста инвестиций[[4]](#footnote-4). И это отмечают не только экономисты, но и политологи, юристы, действующие политики и управленцы. Притом не только как условие “роста инвестиций” но как вообще основу всякого движения вперёд. “Что мешает построить систему, основанную на доверии людей к власти?”,- спрашивает руководитель одного из важнейших и богатейших субъектов РФ[[5]](#footnote-5). О том, что “велик дефицит доверия народа к власти”, говорил даже нынешний Президент[[6]](#footnote-6). И в самом деле, получа­ется парадоксальная, и пугающая картина: народ все надежды возлагает на власть, но при этом не доверяет ей. Значит, народ лишён внешней опоры, и не имеет веры в то, что хоть кто-то сможет защитить простого человека.

Единственный выход из этой ситуации в одном - совершенствовать меха­низмы реализации и защиты гражданских прав, прежде всего администра­тивно-правовые. А важнейшим из этих механизмов является “механизм обрат­ной связи”, т.е. институт обращений граждан в органы государственной власти, прежде всего исполнительной.

Здесь мы пока сталкиваемся с ситуацией весьма безрадостной. До сих пор нет единого порядка принятия, учёта и рассмотрения обращений граждан, нет их чёткой классификации. Федерального закона об обращениях граждан нет.

Несмотря на то, что количество обращений граждан в федеральные органы исполнительной власти (в настоящей работе мы ограничимся только ими, по­скольку объём данной работы не позволяет достаточно детально рассмотреть особенности работы с обращениями граждан во всех органах государственной власти), год от года растёт, механизмы их рассмотрения не совершенствуются и процентная доля разрешённых по существу обращений остаётся постоянной, кстати, весьма низкой. Например, из поступивших в Правительство РФ в 2000 году обращений лишь 1/3 была рассмотрена по существу. Это означает прежде всего, что уровень ожиданий граждан растёт, но действия власти остаются прежними, следовательно, всё более увеличивается разрыв между ожиданиями и действительностью. Долго это продолжаться не может. Значит, нужно прини­мать меры к тому, чтобы работа с обращениями граждан стала более эффектив­ной и граждане могли в полной мере реализовать своё право на обращение, за­креплённое в Конституции. Но для того, чтобы принимать какие-либо меры, необходимо изучить сущность проблемы, рассмотреть возможные пути её ре­шения и только потом приступать к разработке конкретной программы дейст­вий. Однако последнее - задача политиков, а наша цель - изучить становление, развитие и современное состояние института обращений граждан, выявить при­чины низкого уровня “рассматриваемости” обращений и, по возможности, предложить пути устранения возникающих проблем. Этому и будет посвящена настоящая работа.

Итак, что же есть обращение гражданина и какова его роль? Сразу отметим, что обращение - это далеко не каждое послание гражданина к государствен­ному органу или должностному лицу. Обращение - это всегда юридический акт, т.е. действие, сознательно направленное на создание юриди­ческих последст­вий[[7]](#footnote-7). Направ­ляя обращение в какой-либо государственный орган, гражданин вступает с ним в определённые правоотношения. Таким образом, обращением можно считать только такое послание, из смысла которого явно следует жела­ние автора побу­дить адресата (орган или должностное лицо) к каким-либо юри­дически значи­мым действиям. Следовательно, со всей очевидностью можно утверждать, что не являются обращениями поздравления, благодарности, рас­сказы о своей не­лёгкой судьбе[[8]](#footnote-8)\* без каких-либо требований и прочие подобные послания.

Роль института обращений граждан огромна. Обращения выполняют в сущ­ности, три важнейшие функции. Во-первых, обращения есть средство защиты прав граждан. Наряду с судебной защитой, защита административная, прояв­ляющаяся в реакции органов исполнительной власти на обращение гражданина и принятии ими соответствующих мер, есть важнейшее средство охраны чело­века, его прав и свобод. Во-вторых, обращение гражданина - это форма реали­зации его конституционного права на участие в управлении государством, и, следовательно, одна из форм выражения народовластия. Посредством обраще­ний гражданин может воздействовать на принятие решений органами государ­ственной власти, внося свой вклад в выработку государственной политики в различных областях жизни. И в-третьих, обращения граждан - это средство об­ратной связи, выражения реакции народа, масс на решения, принимаемые госу­дарственной властью. В условиях демократического государства и общества от­работанные механизмы обратной связи необходимы как воздух, притом в первую очередь самой власти. Кроме того, обращения граждан часто могут вскрыть некую ещё не замеченную проблему, возможно, указать пути её разре­шения, и способствовать таким образом совершенствованию системы государ­ственного управления, улучшению социальной действительности в целом. Так что, изучая обращения граждан, внимательно и чутко относясь к поднимаемым в них вопросам, власть будет быстрее поспевать за изменениями в современном необычайно динамичном, обществе, что поможет ей стать более эффективной. В силу всего этого институт обращений граждан в современной правовой дей­ствительности занимает одно из важнейших мест.

Далее, следует сказать несколько слов о структуре данной работы. Для начала следует обратить внимание на то, что само понятие “обращение” в на­шей стране нигде не зафиксировано и чёткой классификации обращений не су­ществует. Поэтому представляется правильным в начале данной работы де­тально рассмотреть сущность обращения, возможные виды обращений, дабы чётко определить, что же понимается под обращением и различными его разно­видностями.

Необходимо также изучить становление и развитие института обращений граждан. Вообще, в России этот институт имеет богатейшую историю - впервые он был закреплён законодательно ещё в XV веке, поэтому опыт работы с обра­щениями и нормативный материал был накоплен огромный. Разумеется, что без обзора, хотя бы краткого, всего этого, анализ института обращений граждан в целом и в федеральные органы исполнительной власти в частности, будет не­полноценным. Поэтому следующую главу настоящей работы целесообразно по­святить историческому обзору становления института обращений в России, и, по возможности, зарубежных стран, дабы существовал хотя бы какой-то мате­риал для сравнения.

Затем необходимо описать современные конституционные основы работы с обращениями граждан, существующие правила и нормы, регулирующие во­просы, связанные с обращениями граждан. Поскольку на сегодняшний день нет базового закона об обращениях граждан, следует базируясь на Конституции, действующих нормативно-правовых актах, в том числе ведомственных, попы­таться вывести основные принципы работы с обращениями. И, конечно, особое внимание следует уделить особенностям рассмотрения обращений граждан в административном порядке, поскольку объектом исследования в данной работе являются не все обращения, а только в федеральные органы исполнительной власти. Рассмотрению всех этих вопросов будет посвящена третья глава.

Необычайно важно для нашей работы выявить, как реализуются все изучен­ные правила и принципы на практике, как строится работа с обращениями “по ту сторону”, в самих федеральных органах исполнительной власти, рассмотреть как проблемы и недостатки в работе, так и положительный опыт. Эта часть ис­следования является во многом попыткой проникновения в закрытую прежде сферу. Материалы о деятельности федеральных органов исполнительной власти сегодня очень труднодоступны, особенно сложно ознакомиться именно с “живой” практикой, в силу действующих и по сей день старинных, оставшихся с тоталитарной эпохи, запретов. Автору удалось во время стажировок в Мини­стерстве юстиции РФ и Аппарате Правительства РФ собрать некоторые сведе­ния о деятельности их подразделений, отвечающих за работу с обращениями граждан, и не воспользоваться этим, хотя и бедным, материалом, было бы, на мой взгляд, неправильно. Поэтому ещё одну главу данной работы мы посвятим обзору практики федеральных органов исполнительной власти и изучению их опыта по работе с обращениями граждан.

Наконец, в заключение данной работы хотелось бы попытаться выработать некоторые предложения по разрешению тех проблем, которые удастся выявить в ходе нашего исследования. Навряд ли тот объём информации, который уда­лось изучить и проанализировать в ходе подготовки настоящей работы, позво­лит сделать какие-либо фундаментальные открытия или предложения, однако тем не менее попытка такие предложения разработать должна быть. Во всяком случае, обрисовать основные проблемы, возникающие на пути дальнейшего со­вершенствования института обращений и попытаться указать на пути их реше­ния - это, на наш взгляд, достойная цель для завершающей части данного ис­следования.

Завершая вводную часть, хотелось бы отметить, что сейчас происходит фор­мирование нового, демократического подхода к работе с обращениями граждан. Сегодня защита прав граждан - уже не милость, а обязанность власти и в этой связи обращения должны перестать выглядеть “челобитными”, они должны превратиться в форму, механизм взаимодействия равноправных (подчеркнём: равноправных) партнёров. Поэтому становление новых принципов регулирова­ния работы с обращениями граждан, становление новых форм обращений есть важная часть становления самого демократического правового государства.

ГЛАВА 1

**Понятие и виды обращений граждан**

**1. понятие и содержание права граждан на обращение**

Само понятие “обращение” весьма неоднозначно. Действующее законода­тельство такого термина вообще не знает, разве только в Конституции РФ гово­рится, что “граждане Российской Федерации имеют право... направлять инди­видуальные и коллективные обращения в государственные органы..”, притом не поясняется, что под обращением понимать. Однозначного определения обра­щения нет не только в законодательстве, но и доктрине. Так, Большой юриди­ческий словарь, выпущенный издательством “Инфра-М” в 1999 году также не содержит определения обращения. В проекте ФЗ “Об обращениях граждан”, седьмой год рассматриваемом Государственной Думой обращение определя­ется всего лишь как “изложенное в письменной или устной форме предложе­ние, заявление, ходатайство или жалоба гражданина”, т.е. лишь опосредованно, через отдельные его виды. И кроме того, указанные виды далеко не исчерпы­вают всего разнообразия обращений, что постараемся показать ниже. Так что остаётся не вполне понятным, что понимать под “обращением” не в философ­ском или этимологическом (что для нашей работы не имеет значения), а строго в формально-юридическом смысле, остаётся неясным. Проще говоря, непо­нятно, что может считаться обращением, имеющим определённую силу, подле­жащем обязательному рассмотрению строго в установленные законом сроки и т.п.; каковы его обязательные признаки и формальные реквизиты. Очевидно, что без решения этого вопроса невозможно говорить о нормативном регулиро­вании работы с обращениями граждан. Однако этот вопрос совсем не прост и для решения его необходимо проделать значительную работу. Собственно го­воря, попытка сформулировать общее определение обращения, возможное для закрепления в законе и выявить его главные, необходимые признаки и есть главная цель настоящего исследования. К этой проблеме мы вернёмся ниже, а сейчас постараемся понять сущность и содержание обращения как в обыден­ном, так и в формально-юридическом смысле.

Общественные отношения, через которые выражается право граждан на об­ращения являются предметом регулирования различных отраслей отечест­вен­ного права: административного, гражданско-процессуального, уго­ловно-процессуального и некоторых других. Однако, основное содержание этих правоотношений должно закладываться нормами государственного (конституционного) права. Для такого подхода есть ряд оснований.

Во-первых, характер нормативно-правового обеспечения реализации права граждан на обращения в государственные органы и органы местного само­управления является одной из характеристик уровня развития демократии в стране, в конечном счёте - типа сформировавшегося в ней государственного (политического) режима.

Во-вторых, в подавляющем большинстве случаев причиной обращения граж­данина в государственные органы и органы местного самоуправления является неудовлетворительная работа тех властных органов или их должностных лиц, действия которых обжалуются. При этом, как справедливо отмечает М.Д. За­гряцков, "воля государства может быть выражена только волей физических лиц, но именно соблюдение закона (его буквы, цели или предписанных форм) пре­образует конкретную волю индивида в отвлечённое волеизъявление государ­ства"[[9]](#footnote-9). Иными словами, обжалуя действия или решения должностного лица в полномочный государственный орган, гражданин тем самым выступает либо против воли государства (когда обжалует нормативный акт, вступивший в за­конную силу) либо в защиту этой воли (когда обжалует действия должностного лица не основанные на законе).

При этом, несмотря на то, что целью обращения, как правило, является част­ный интерес гражданина, последствия его обращения, в подавляющем боль­шинстве случаев, имеют публично-правовое значение. Это перемена является следствием целого ряда обстоятельств.

Во-первых, право обращения превращается в один из способов контроля за действиями государственных и органов местного самоуправления. Во-вторых, отмена неправомерного акта или осуждения действия должностного лица явля­ется одним из элементов системы обеспечения законности. В-третьих, восста­новление законности и справедливости в результате рассмотрения обращения по существу превращает гражданина в участника (иногда неосознанно) госу­дарственно-властных отношений, значительная часть которых является предме­том конституционно-правового регулирования.

Таким образом, с точки зрения содержания, право граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления подпадает под предмет регулирования государственного (конституционного) права. Однако, есть и ряд формальных оснований, позволяющих отнести данные правоотноше­ния к сфере государственно-правового регулирования. Во-первых, на современ­ном этапе конституционного развития России право граждан на обра­щения по­лучило закрепление в Основном законе страны. Таким образом с фор­мально-юридической точки зрения оно стало одним из основных (конституционных) прав граждан. Причём, с учётом вышеизложенного, это право граждан можно отнести к числу политических. Как известно, правовое регулирование конституционных прав граждан относится к сфере действия го­сударственного (конституционного) права. А что касается основных политиче­ских прав граждан, то их регулирование относится к сфере действия государст­венно-правовых отношений не только на конституционном уровне, но и на уровне отраслевого законодательства.

Во-вторых, конечно все правоотношения в исследуемой области не могут быть включены в сферу конституционно-правового регулирования. Значитель­ная их часть относится к сфере действия перечисленных в начале параграфа от­раслей права. Однако, государственное (конституционное) право, как базисная отрасль права, в данном случае выступает как системообразующий фактор. Она формирует важнейшие - базисные - правоотношения, устраняя коллизии и про­белы в правовом регулировании, которые неизбежно возникают в процессе нормативно-правового регулирования близких по содержанию правоотношений несколькими отраслями права.

Определив отраслевой предмет правового регулирования, мы можем перейти к более подробной характеристике содержания государственно-правового ин­ститута права граждан на обращения в государственные органы. Прежде всего представляется необходимым выяснить проблему соотношения частного и пуб­личного интереса в этой сфере. Так, Ю.А. Тихомиров определяет публичный интерес как "признанный государством и обеспеченный правом интерес соци­альной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией её существования и развития"[[10]](#footnote-10). Следовательно, всё, что не входит в сферу пуб­лич­ного интереса, методом исключения может быть отнесено к сфере част­ного интереса. Под этим углом зрения и попытаемся рассмотреть содержание права граждан на обращения.

Наиболее распространённый в нашей стране порядок рассмотрения обраще­ний граждан - административный, и в данной работе мы будем рассматривать именно его. Граждане, обращаясь в органы исполнительной власти, вступают с ними в определённые отношения, и эти отношения со всей очевидностью явля­ются ничем иным как административно-правовыми отношениями. Таким обра­зом, процедура рассмотрения обращений граждан в федеральные органы ис­полнительной власти, которая исследуется в данной работе, может быть отне­сена к специфической сфере правоотношений, названной выдающимся отечест­вен­ным административистом М.Д. Загряцковым административной юс­тицией. По его мнению, под административной юстицией понимается "особый порядок рассмотрения жалоб на незаконные административные акты, осущест­вляемый с участием жалобщика, как стороны, и имеющий своим последствием отмену или исправление этих актов"[[11]](#footnote-11). Следует отметить, что в своих рассужде­ниях М.Д. Загряцков опирался на работы российских государствоведов дорево­люционного периода, среди которых не было единства в вопросе о правовых последствиях действий органов административной юстиции. В частности, Н.М. Коркунов считал, что задача административной юстиции сводится к отмене "неправильного" административного акта, а Н.И. Лазаревский считал, что к её функциям относится “исправление” этого акта. Заметим, что подобные дейст­вия органов административной юстиции, независимо от того, к какой из ветвей власти - исполнительной или судебной - они относятся в современной правовой системе не всегда возможны. Так, например, если речь идёт об Указе Прези­дента, то его отмена, а тем более исправление вряд ли возможны на уровне ор­ганов административной юстиции. Тем не менее, нельзя не согласиться, что в идеале целью производства по обращениям граждан должна стать отмена или исправление любого "неправильного" акта (то есть акта, не соответствующего законным интересам заявителя) или. добавим, - издание нового акта в случае его отсутствия.

Вместе с тем, при защите публично-правового интереса - восстановления за­конности, нельзя забывать и о частных интересах лица, обратившегося в пол­номочный орган. Поэтому главной целью процесса рассмотрения обращения гражданина по существу должно стать восстановление прежнего положения, нарушенного теми или иными неправомерными действиями или решениями органа государственной власти или местного самоуправления. К сожалению, эта задача не всегда решается на практике, поскольку законодательство, регла­ментирующее право граждан на обращения, не содержит такого требования.

Однако вернёмся к анализу содержания административной юстиции. Дума­ется, что даже исходя из того, что отечественное и зарубежное законодатель­ство позволяет гражданам подавать как индивидуальные, так и коллективные обращения в государственные органы, разграничение публичного и частного интересов в этой сфере не может быть сведено к количеству субъектов, подпи­савших обращение. Соотношение общественного и индивидуального интереса, по нашему мнению, гораздо сложнее. Продолжим рассмотрение позиции М.Д. Загряцкова по данному вопросу. "Самоограничение государства, - утверждает учёный, - признание за гражданином, даже только в пределах частного права, положения субъекта права, логически неизбежно ведёт к признанию за ним права на иск или жалобу в праве процессуальном (нет права без иска), то есть признание за ним статуса публичного субъекта права"[[12]](#footnote-12). С этой позицией нельзя не согласиться, особенно в свете современной теории правового государства, основанной на равноправии гражданина и государства как субъектов пуб­лично-правовых отношений. Однако, данная позиция раскрывает лишь внеш­нюю - формально-процессуальную сторону рассматриваемых отношений. А у неё имеется и вторая - материальная сторона, раскрываемая через содержание права на обращения. Суть её сводится к правовому значению того или иного обращения. Если в индивидуальном обращении гражданина присутствует инте­рес социальной общности, то такое обращение будет направлено на защиту со­циального интереса. Остаётся только одна проблема: как выявить этот интерес социальной общности в обилии частных интересов, присутствующих в большом количестве обращений граждан. Здесь может быть три пути: анализ и обобще­ние обращений граждан, социологические исследования и опросы населения и, наконец, петиционная форма самого обращения, требующая сбора установлен­ного законом количества подписей[[13]](#footnote-13). Однако, последняя форма обращений вы­ходит за рамки административной юстиции.

Таким образом, одной из характеристик, права граждан на обращения как го­сударственно-правового института является наличие в этих правоотношениях публичного интереса, как в материальной, так и процессуальной форме.

В то же время, сведение права на обращения только к деятельности админи­стративной юстиции означает ограничение предмета этого права, поскольку причиной обращения граждан в государственные органы может стать не только административный произвол и основанный на нём индивидуальный исполни­тельно-распорядительный акт, но и закон, принятый представительным, вплоть до высшего, органом власти, либо отсутствие необходимого закона (хотя обра­щения в законодательные органы власти выходят за рамки данного исследова­ния). Последнее может быть восполнено путём реализации гражданской (народной) инициа­тивы, выражающейся в таких специфических формах обра­щений как петиция (коллективное обращение) и гражданский наказ. Подробнее особенности этих видов обращений мы постараемся показать ниже, при рас­смотрении вопроса о классификации обращений.

В целом, подводя итоги сказанного, можно заключить, что содержанием го­сударственно-правового института права граждан на обращения в государст­венные органы является:

**а)** одна из форм народовластия, осуществляемая в виде обязательной для рас­смотрения в установленном законом порядке гражданской инициативы, на­прав­ленной на принятие органом государственной власти или местного само­управления в пределах установленной компетенции нормативно-правового акта, не противоречащего Конституции и законам РФ, или решения им в иной форме общественно значимого вопроса, содержащегося в предложениях граж­дан;

**б)** установленный законом порядок защиты прав, свобод и законных инте­ресов граждан, осуществляемый ими в публично-правовой форме путём на­правления заявлений, жалоб (и иных видов обращений) в органы государствен­ной власти или местного самоуправления.

Таким образом, право граждан на обращения в органы государственной вла­сти и местного самоуправления можно рассматривать как составную часть на­родовластия, содержанием которой является непосредственное выражение гра­жданами и их объединениями своей воли в различного рода посланиях, на­правляемых в эти органы.

**2. классификация обращений граждан**

Строгой единой классификации обращений граждан на сегодняшний день не существует. В трудах различных исследователей выделяется разное число раз­новидностей обращений, и классифицируются они по самым различным при­знакам. Однако, проблема классификации обращений является не просто от­влечённо-научной, она имеет огромное значение для нормативного регулирова­ния работы с обращениями граждан.

Точность терминологии, употребляемой в юридических документах, способ­ствует правильному применению и исполнению правовых понятий, помогает гражданам лучше использовать свои права, выполнять обязанности. Проведе­ние законодателем четкого разграничения между различными видами обраще­ний играет положительную роль в упорядочении рассмотрения этих категорий дел, в осуществлении более глубокого анализа их в целях выявления тенденций общего состояния законности, степени удовлетворения потребностей граждан и т.д. Каждый из видов обращений имеет свою специфику, и следовательно, свой статус, который должен быть нормативно определен.

Различные виды обращений требуют и различной процедуры их рассмотре­ния, -в противном случае теряется сам смысл права на обращение. Так, напри­мер, смысл жалобы состоит прежде всего в восстановлении нарушенных прав жалобщика (или устранении препятствий к реализации жалобщиком своих прав). Смысл же предложения совсем иной - внесение изменений в сущест­вующий порядок работы государственных органов, в законодательство и подза­конные акты. Предложения должны прежде всего учитываться, высказанные в них пожелания анализироваться, обобщаться и направляться соответствующим должностным лицам. Все эти пожелания не могут и не должны быть немед­ленно выполнены. Случай с жалобами обратный - по каждой жалобе должны быть незамедлительно приняты меры, направленные на устранение указанных жалобщиком нарушений. Соответственно, процедура рассмотрения для этих видов обращений должна быть различной. Особенности производства по раз­ным видам обращений мы постараемся рассмотреть в последующих главах, здесь же важно отметить следующее: очевидно, что действенной системы рас­смотрения обращений граждан быть не может без чёткой, детально разработан­ной процедуры, единых процессуальных норм,- а их, в свою очередь, не может быть без единой классификации обращений. Притом классификация должна быть такой, чтобы каждому виду обращений соответствовала определённая процедура, определённая процессуальная форма. Таким образом, здесь перед нами стоит задача - определить, какие можно выделить виды обращений граж­дан, каковы их специфические черты и, самое главное, для каких видов должна быть разработана особая процедура рассмотрения.

Существуют две основные классификации обращений: по форме и по содер­жанию. Первая достаточно проста - обращения классифицируются в зависимо­сти от формы их подачи. Таких форм существует две (что признано всеми пра­воведами и отражено в законодательстве): устная и письменная.

Правильный подход к устному обращению обеспечивает максимальную быст­роту и законность его разрешения. По несложному вопросу гражданину гораздо проще обратиться именно с устным обращением, а должностному лицу порой целесообразно сразу же постараться дать на него ответ. Таким образом, приме­нение устных обращений способствует сокращению сроков их рассмотрения, устраняет переписку и бумажную волокиту и помогает более оперативно ре­шить возникший вопрос. Устные обращения могут подразделяться на личные, поданные при личной встрече, и телефонные, поданные по телефону. Особой формой устных обращений можно признать и обращения, поданные в ходе те­лемостов высших руководителей государства и граждан. Подобная форма при­меняется в России недавно - впервые она была опробована 24 декабря про­шлого года, когда Президент РФ отвечал в прямом эфире на вопросы заданные по телефону, через Интернет и посредством телемостов. Примером подобного обращения может быть звонок волгоградской пенсионерки Антонины Емелья­новны Ржановой в кремлёвскую студию во время данного мероприятия. Она пожаловалась на низкую пенсию и Президент выразил своё удивление столь малым её размером и пообещал дать указание произвести перерасчёт. Судя по сообщениям СМИ, пенсия А.Е. Ржановой была пересчитана и выплачивается сейчас в надлежащем, установленном законодательством размере. Здесь налицо все атрибуты обращения, хотя и форма его подачи была весьма специфической.

Конечно, не всегда и не по всем вопросам целесообразно устное обращение. Тогда граждане могут подать письменное обращение. Такие жалобы обычно пересылаются по почте, телеграфу, вручаются через бюро жалоб или лично, че­рез секретариат и т.п. И письменные, и устные обращения обладают одинако­вой силой, поэтому форма обращения не имеет юридического значения. Так, в Указе от 12 апреля 1968 г. зафиксировано право обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами в письменной и устной форме. Вместе с тем практика показывает, что рассмотрение устных обращений подчас поставлено лучше, чем письменных, и именно устное обращение гражданина, поданное на личном приёме в приёмной соответствующего органа или у должностного лица позво­ляет оперативно решить проблему. В принципе по форме подачи можно выде­лить так называемые “смешанные” или “устно-письменные” обращения - вы­полненные в письменном виде, но поданные на личном приёме, а не прислан­ные по почте. Эта форма, не признанная законодательно и не замеченная юри­стами, имеет немалое значение для практики. Хотя юридически не важно, как и в какой форме было подано обращение, но при рассмотрении обращений в не­которых органах исполнительной власти обращения, поданные на личном приёме имеют значительное преимущество - их рассмотрение контролируется (подробнее рассмотрим это в главе 4). Так что на практике устная или “устно-письменная” форма подачи обращения часто делает обращение более “действенным”, даёт больше шансов на скорое его рассмотрение решение под­нятых в нём проблем.

Также следует отметить такую специфическую форму подачи обращений, публикация в печати материалов, свя­занных с предложениями, заявлениями, жалобами. Впервые подобная форма была зафиксирована в п. 11 Указа Прези­диума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII “О порядке рассмотрения предложений, заяв­лений и жалоб граждан”. Этот Указ впервые признал публикации в прессе обращениями. Поскольку Указ действует и ныне, эту форму обращений тоже приходится принимать. Здесь мы сталкиваемся только с одной существенной проблемой - публикации в прессе лишены одного важнейшего признака обращения - адресата. Они обращены “к народу”, т.е. ни к кому конкретно, следовательно, нельзя требовать чтобы какой-либо орган или должностное лицо их рассматривали. Кроме того, нет гарантии, что газету, в которой “обращение” было опубликовано, прочтёт именно то должностное лицо, которое по компетенции должно его рассматривать. Здесь не может идти речь об отказе в рассмотрении обращения или о его “нерассмотрении”, как о нарушении должностным лицом прав гражданина, поскольку вины данное должностное лицо не имеет, и, следовательно, не может нести ответственности. А в таком случае нет и никаких гарантий того, что это обращение будет свое­временно и надлежащим образом рассмотрено. В советское время, когда в прессе не могло быть опубликовано ничего без одобрения партийных инстан­ций, подобный подход ещё мог дать какой-то результат, но в современных ус­ловиях это абсурдно. Пользоваться поддержкой СМИ для защиты своих прав гражданин может (недаром, газетные публикации используются и в судебных разбирательствах в качестве доказательств), однако считать газетные публика­ции обращениями, т.е. юридическими актами, обладающими определённой си­лой нельзя. Кстати сказать, публикация в прессе даже не всегда может счи­таться юридическим актом (действием, сознательно направленным на возник­новение юридически значимых последствий). Поэтому, на мой взгляд, положе­ние о признании обращениями газетных публикаций определённого содержа­ния надлежит удалить из законодательства (подробнее об этой проблеме см. гл.5).

Что касается классификации обращений по содержанию, то здесь ситуация значительно сложнее. Разные исследователи предлагали разные классификации обращений, называя разное количество видов и приводя разные определения этих видов. В действующем законодательстве разграничения между различ­ными видами обращений не проводится: Указ от 12 апреля 1968 г. только пере­числяет три вида обращений: предложения, заявления и жалобы, при этом оп­ределения этих понятий не даёт. Между тем, в работах большинства исследова­телей приводится гораздо большее количество разновидностей обращений. По­этому далее попытаемся привести все разновидности обращений, которые ав­тору довелось встретить в литературе, и рассмотреть вопрос о том, какие из них целесообразно закрепить в законодательстве, зафиксировав особую процедуру рассмотрения для каждого из них, а какие нет.

Итак, первые три вида обращений нами уже названы. Эта, законодательно за­креплённая классификация базируется на так называемом “правозащитном” подходе, предложенном в 1959 году Н.А. Ямпольской. Согласно этому подходу, “процесс развития субъективных прав заключается в активных действиях граж­дан по охране и защите своих прав и таким образом способствующих укрепле­нию законности”[[14]](#footnote-14). Проще говоря, субъективные права воплощаются в реальную жизнь, реализуются на практике лишь тогда, когда носитель этих прав пред­принимает действия по их защите; эти действия он совершает с частной целью - защитить свои права, но вместе с тем его правозащитные действия способст­вуют устранению подобных нарушений в будущем, и, значит, укреплению пра­вопорядка. Таким образом, в действиях индивидов по защите субъективных прав реализуется одновременно и частный, и публичный интерес (что уже от­мечалось выше). Обращения граждан понимались именно как форма “правозащитных” действий. Такие “правозащитные” действия Н.А. Ямпольская разделяла на три разновидности, каждой из которых соответствует определён­ный вид обращений граждан[[15]](#footnote-15):

- профилактические действия (цель их не в устранении нарушений, а в создании лучших условий для реализации субъективных прав), их формой являются предложения;

- сигнальные действия (их цель - устранение не нарушений, а возможности их совершения, предупреждение нарушений), характерная форма - заявления и письма-сигналы[[16]](#footnote-16)\*;

- защитные действия (цель - защита уже нарушенных прав, устранение послед­ствий нарушения), характерная форма - жалобы.

Подобный подход представляется нам оптимальным в качестве базы для сис­тематизации и классификации обращений граждан по содержанию. Он даёт возможность (ниже мы постараемся это показать) “привязать” любую разно­видность обращений к трём формам “правозащитных” действий. Поэтому в на­стоящей работе будем использовать именно этот подход.

Помимо жалоб, заявлений и предложений возможно существование иных форм обращений,- в чём их особенности и требуют ли они специальной проце­дуры рассмотрения, постараемся показать ниже. Однако три вышеназванных разновидности обращений являются, на наш взгляд, основными и наиболее распространёнными, поэтому представляется целесообразным начать рассмот­рение классификации обращений граждан по содержанию именно с них.

Как показывает практика, наиболее часто встречающимся видом обращения являются жалобы граждан. Кроме того, это наиболее исследованный в отечест­венной юридической литературе вид обращений. Виднейшие советские адми­нистративисты В.И. Ремнёв, Ю.М. Козлов, В.В. Мальков уделяли в своих тру­дах наибольшее внимание именно жалобам[[17]](#footnote-17).

Как определить само понятие жалобы? Проект Федерального закона “Об об­ращениях граждан”, с 1996 года дожидающийся принятия (далее будем назы­вать его Проект)[[18]](#footnote-18)\* определяет жалобу как “обращение гражданина по поводу на­рушенных решениями и действиями (или бездействием) органа или должно­стного лица либо юридического или физического лица прав, свобод, законных интересов, в том числе предоставлением официальной информации, послужив­шей основанием для принятия решений и совершения действий (или бездейст­вия)”. Это определение, хотя и несколько громоздко, в целом представляется справедливым.

Жалоба появляется в той сфере правовых отношений, которые возникают из нарушения прав и законных интересов гражданина, установленных и закреп­ленных законодательством и другими нормами, регламентирующими права и личные интересы граждан, т.е. в тех случаях, когда отношения между гражда­нином и властью выходят за рамки позитивных. Цель подачи жалобы заключа­ется в защите и восстановлении прав. Однако сами по себе жалобы не обеспе­чивают законность и не могут устранить её нарушения. Жалобу следует рас­сматривать как одну из гарантий соблюдения законности, так как она является одним из проявлений критики “снизу”. Жалоба всегда является как средством защиты прав и свобод законных интересов индивида, нарушенных деяниями или актами государственных органов, иных структур, должностных лиц служа­щих, так и одним из средств осуществления этих прав. Путем её подачи граж­дане реализуют предоставленные им государством права или требуют восста­новления нарушенных прав. Таким образом, в жалобе наиболее ярко проявля­ется сочетание публичного и частного интереса, характерного для обращений граждан вообще. Однако подача жалобы не сводится к осуществлению только охранной функции. Исследование социально-правовой сущности этого инсти­тута дает основание полагать, что жалобы имеют двуединое значение. Они яв­ляются, с одной стороны, средством, способом зашиты прав и законных инте­ресов человека, нарушенных действиями (бездействием) властных структур, а с другой — сигналами о существующих недостатках в их работе, способствуют устранению последних, улучшению работы государственного аппарата, укреп­лению режима законности. Одна из основных функций конституционного права на обжалование — служить средством охраны прав и законных интересов гра­ждан. Следует отметить, что один из аспектов института права жалобы выража­ется в возможности гражданина посредством своего обращения участ­вовать в управлении общественными и государственными делами, выражать свою позицию, личное мнение по различным вопросам[[19]](#footnote-19)\*. Вместе с тем это по­ложение требует, на наш взгляд, уточнения. Практика и опыт многих десятиле­тий показали, что главной целью, которую ставит гражданин, обращаясь с жа­лобой, является защита нарушенных прав человека (прежде всего самого себя), устранение препятствий для осуществления гражданином его прав и свобод и т.д. Лишь опосредованно, в ходе борьбы за свои права гражданин одновре­менно участвует и в управлении делами общества и государства, а точнее в дея­тельности по укреплению законности. Любой человек, обращаясь с жалобой с целью защитить нарушенные права, тем самым доводит до сведения компе­тентных органов факты, которые, по его мнению, являются негативными, обу­словливают нарушение его прав и интересов и нуждаются в устранении. Таким образом гражданин проверяет соответствие поведения различных органов и должностных лиц установленным для них масштабам поведения в целях выяв­ления и недопущения возможных отклонений. Исходя из этой посылки, право на жалобу представляет собой важное средство социального контроля, через призму которого можно и нужно рассматривать реализацию права как элемент участия граждан в управлении делами общества и государства. В этом смысле, используя право на жалобу, гражданин посредством ее подачи выражает свое отношение к тем или иным реалиям. Подобная информация, заложенная в дан­ного рода обращении, должна восприниматься как существенный источник вы­явления общественных интересов. Таким образом, очевидно, что право на жа­лобу прежде всего обеспечивает личный интерес гражданина в защите его на­рушенного права (либо коллективов в отношении своих членов).

Заявление определяется в проекте ФЗ "Об обращениях граждан" как “обращение гражданина по поводу реализации прав и свобод, закреплённых Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Феде­рации”. Подобное определение в значительной степени противоречит ст.2, п.1 ст.17 и п.1 ст.55 Конституции РФ, так как указывает лишь на права, закреплён­ные Конституцией и законодательством, в то время как из вышеперечисленных статей Конституции РФ прямо следует, что “отсутствие в Конституции прямой записи общепризнанного права или свободы человека... не означают их отрица­ния (непризнания)”[[20]](#footnote-20). Значит, в соответствии со ст.45 Конституции РФ, госу­дарственной защите подлежит любое из общепризнанных прав, если даже оно и не закреплено законодательно. Поэтому данное определение необходимо не­сколько подкорректировать, но в целом оно представляется более-менее пра­вильным. Так, В.И. Ремнёв определял заявление схожим образом, как “обращение гражданина по поводу реализации права или законного интереса в порядке обычной, нормальной деятельности органов государства или об­щест­венной организации”[[21]](#footnote-21). Правда, здесь нужно обратить снимание на то, что и жалоба, по замечанию В.В. Малькова, подаётся и рассматривается в порядке обычной деятельности госорганов. Разграничение между жалобой и заявле­нием, по В.В. Малькову должно проводится по иным основаниям. Предметом заявления является не обжалование ка­ких-либо нарушений субъективных прав и интересов, а, во-первых, реализация через соответствующие органы законных прав и интересов граждан, и, во-вторых, реализация права на участие в управ­лении делами государства путём информирования о различных недостатках, недочётах, злоупотреблениях[[22]](#footnote-22). Иными словами, заявления граждан не связаны с имевшими место нарушениями конкретных субъективных прав и интересов. Отказ же в удовлетворении этих прав и интересов и порождает жа­лобу (то есть действие направленное на защиту частного интере­са). Этот подход прослежива­ется и в упоминавшемся выше проекте федерального Закона "Об обращениях граждан". Такой же смысл в содержание рассматриваемых терми­нов зало­жен и действующим гражданским и уголовным правом.

Предложения - крайне интересный вид обращений. Проект ФЗ "Об обраще­ниях граждан" определяет его как “обращение гражданина, направленное на улучшение порядка организации и деятельности государственных органов, ор­ганов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций неза­висимо от форм собственности, общественных объединений, на совершенство­вание правовой основы государственной и общественной жизни, на решение вопросов экономической, политической, социально-культурной и других сфер деятельности государства и общества”. Это определение, на наш взгляд, слиш­ком громоздко, хотя сущность предложения передаёт верно. Предложение не связано с нарушением прав, оно не связано и с реализацией каких-либо прав заявителя, оно направлено на внесение каких-либо изменений в существующий порядок. Предложение является одной из важнейших форм реализации права граждан на участие в управлении, зафиксированного в п.1 ст.32 Конституции РФ. Предложения могут быть самыми различными по содержанию, однако для нашей работы имеют значение только предложения, направленные на улучше­ние работы федеральных органов исполнительной власти либо изменение из­данных ими нормативных актов. Предложения по совершенствованию законо­дательства, даже те из них, которые направлены в адрес исполнительных орга­нов, относятся всё же к сфере ведения органов законодательной власти. В принципе предложения в общей массе обращений граждан в федеральные ор­ганы исполнительной власти составляют очень незначительное число, но сле­дует отметить, что с годами это число растёт. Так, за 1999 г. в Минюст России поступило около 30 предложений (из 39625 всего), в 2000 г. - 102 (хотя общее число обращений снизилось), а в 2001 г. - уже 392[[23]](#footnote-23)! Хотя большую их часть составляли предложения по изменению действующего законодательства, в дан­ной работе не рассматриваемые, цифры сами по себе весьма красноречивы. Кроме того, эта форма обращений является одним из наиболее весомых прояв­лений народовластия. Внося предложение, гражданин не преследует личной цели, не стремится защитить свои права от нарушений, а пытается воздейство­вать на принятие решений государственной властью, т.е. реализует одно из главнейших гражданских прав - непосредственного участия в управлении госу­дарством. Само существование права предложения является как бы реальным, “вещественным” подтверждением того, что власть в России исходит от народа и может реализовываться им непосредственно, как на это указывает ст. 3 Кон­ституции РФ. Поэтому, сколь не было бы незначительно число предложений, к ним надлежит относится с максимальным вниманием.

Таковы три “главные” формы обращений, закреплённые действующим Ука­зом от 12 апреля 1968 г., кроме них в литературе называются и другие формы. Рассмотрим вкратце и их.

Одной из таких форм является ходатайство. В Указе о нём не сказано ни слова, но проект ФЗ "Об обращениях граждан" упоминает о нём как об одной из форм обращений. Там ходатайство определяется как “обращение гражданина с просьбой о признании определённого статуса, прав и свобод, изложенное в письменной форме, в случаях, которые прямо установлены законодательством Российской Федерации”. Это определение также полагаем верным; по крайней мере, автору не встретилось в литературе каких-либо иных подходов к опреде­лению ходатайства. То, что этим определением для него предусматривается только письменная форма, существенного значения не имеет[[24]](#footnote-24)\*, так что эту фор­мулировку из определения вполне можно удалить. Здесь существенным явля­ется то, что ходатайство может иметь место только в прямо предусмотренных законом случаях и являет собой просьбу гражданина о признании за ним опре­делённого статуса, дающего некоторые специальные права. Например, ходатай­ством является просьба гражданина о признании его участником войны, что автоматически даст ему право на пользование определёнными льготами. Поэтому, на первый взгляд, ходатайство не вполне может быть вписано в рамки “правозащитного” подхода, т.к. гражданин, подавая ходатайство не пытается защитить неотъемлемые права или устранить препятствия к их реализации, а просит соответствующий государственный орган о предоставлении ему специ­альных, т.е. “октроированных”, дарованных прав. Однако, нам представляется, что ходатайство представляет собой не прошение особой милости в обход за­кона, весьма распространенное во времена самодержавия[[25]](#footnote-25), а требование к вла­стям признать специальное право, уже предоставленное законом и выполнить соответствующие действия. Проще говоря, гражданин, подающий ходатайство (если, конечно, он не мошенник) уже имеет специальное право, и ходатайством он лишь заявляет о том, что оно у него есть и не молит, а требует от властей совершить некоторые действия или предоставить блага, соответствующие его праву. Таким образом, если ходатайство не будет принято, то право гражданина будет нарушено. С этой точки зрения ходатайство является формой предупреж­дения нарушения, или, в соответствии с “правозащитным” подходом Н.А. Ям­польской, одной из форм сигнальных действий, наряду с заявлениями и пись­мами-сигналами.

Ещё одна форма обращений граждан - письма-сигналы (хотя слово “письмо” здесь скорее дань традиции, т.к. они могут подаваться и в устной форме). В нормативных актах, и в проекте ФЗ "Об обращениях граждан" о них ничего не говорится. По своей сути они направлены не на защиту прав гражданина, не на реализацию права, а на уведомление властей о каком-либо нарушении закона (или подзаконного акта) - совершённом или могущем совершиться, об ущемле­нии прав других граждан, не имеющих прямого отношения к заявителю. Письма-сигналы, таким образом, вообще не связаны с личностью заявителя, почему часто бывают анонимными (и поэтому в соответствии с п.1 Указа от 12 апреля 1968 г. не подлежат рассмотрению[[26]](#footnote-26)\*). Гражданин, направляя подобное обращение, не ищет ничего для себя, не преследует (по крайней мере, явно и очевидно) своего интереса. Прежде всего он пытается защитить законность, права других граждан, обратить внимание властей на нарушения публичного порядка, и таким способом гражданин выполняет предупредительную, профи­лактическую функцию, в принципе являющуюся одной из основных функций государственной власти, следовательно участвует в управлении. Таким образом, как это ни покажется парадоксальным, но сигнальные обращения, по мнению автора, возможно считать также одной из форм реализации права на участие в управлении (п.1 ст.32 Конституции РФ). Разновидностью сигнальных обраще­ний являются это сообщения о преступлениях, как готовящихся так и уже со­вершённых (сигнальные обращения могут сообщать о нарушениях всех видов, в т.ч. не являющихся преступлениями и вообще прямыми нарушениями закона). В принципе сообщения о совершённых или готовящихся преступлениях вполне укладываются в рамки рассмотренных выше форм обращений граждан и имеют специфику в процедуре рассмотрения лишь в рамках уго­ловного и уго­ловно-процессуального законодательства, но детальное рассмотрение этой процедуры увело бы нас слишком далеко в сторону.

Итак, таковы основные виды обращений граждан, используемые в законода­тельстве и в отечественной юридической литературе. Достаточно взглянуть на представленную нами классификацию, чтобы понять, что разные виды обраще­ний требуют детально проработанной, особой для каждой формы, процедуры рассмотрения. Разработка такой процедуры не входит в задачи автора, но ос­новные черты и подходы постараемся рассмотреть (также мы коснёмся этого вопроса в гл.3 и 5). Очевидно, что жалоба имеет двойную цель - восстановление нарушенного права и привлечение к ответственности нарушителя (либо отмену нормативного акта, ущемляющего права). Соответственно, она должна рас­сматриваться по этим двум направлениям, возможно, даже разными должност­ными лицами или органами. Кроме того, ущемление прав гражданина является ненормальным, оно выходит за рамки права, следовательно, должно быть уст­ранено как можно скорее. Из этого вытекает необходимость рассмотрения жа­лобы в максимально сжатые сроки, чтобы временной интервал между подачей жалобы и устранением нарушения был минимальным.

Заявление не сопряжено с привлечением кого-либо к ответственности, следо­вательно, процедура его рассмотрения должна быть несколько иной. Вместе с тем сроки рассмотрения заявлений также должны быть небольшими[[27]](#footnote-27)\*, так как в заявления представляют собой форму предупреждения нарушений, устранение возможности их совершения, и его необходимо рассмотреть в сжатые сроки, дабы нарушение не совершилось.

Сигнальные обращения, в отличие от заявления, прежде всего связаны с при­влечением нарушителя к ответственности и иногда к устранению возможного нарушения (если обращение сигнализирует о возможном нарушении, например, готовящемся преступлении). Поскольку оно совсем не связано с личностью заявителя, для таких обращений требуется принципиально отличная процедура рассмотрения. В частности, на них, видимо, не следует распространять ограни­чений, связанных с анонимностью. Эти обращения, особенно о готовящихся правонарушениях должны рассматриваться максимально быстро, дабы преду­предить их совершение.

Ходатайство, как требование о признании права, предоставленного законом не связано ни с устранением нарушения, ни с ответственностью. Оно также требует особой процедуры, где особое место занимает проверка сведений, представленных заявителем в доказательство того, что он действительно обла­дает специальным правом. При рассмотрении любого обращения необходимо удостовериться в правильности содержащейся в нём информации, однако при рассмотрении ходатайства это необходимо сделать в первую очередь. В сущно­сти всё рассмотрение ходатайства сводится к проверке, так как специальное право уже предоставлено заявителю законом и задача органа, получившего хо­датайства, выяснит, действительно ли заявитель относится к категории граждан, этим правом обладающих. Если представленные заявителем сведения окажутся верными, отказать в удовлетворении ходатайства уже нельзя. Таким образом, проверка сведений определяет положительное решение по ходатайству.

Таковы описанные в литературе формы обращений, направляемых гражда­нами в органы государственной власти. Однако существует ещё одна классифи­кация обращений - по субъекту (заявителю): индивидуальные и кол­лективные. Индивидуальное обращение подписывается одним лицом - заявите­лем. Коллективное, согласно определению, данному в проекте ФЗ "Об обраще­ниях граждан", это “обращение двух и более граждан, а также обращение при­нятое на митинге или собрании и подписанное организаторами этого митинга и собрания”. Здесь важно обратить внимание на то, что множество одинаковых индивидуальных обращений, подписанных разными гражданами по поводу од­ной проблемы есть лишь множество индивидуальных обращений. Коллектив­ным может быть признано только обращение нескольких граждан одновре­менно и совокупно.

Теперь рассмотрим, как соотносится классификация обращений по субъекту с рассмотренными выше классификациями по форме и содержанию. По форме коллективные обращения, очевидно, могут быть только письменными. Доста­точно сложно представить, что одно общее обращение может быть подано устно. Возможно представить, что на личный приём к должностному лицу при­дёт группа граждан с некоей общей проблемой, и такое обращение можно при­знать коллективным и устным, но, насколько известно автору, такие приёмы в федеральных органах исполнительной власти не практикуются (хотя в органах местного самоуправления допускается). По содержанию коллективные обраще­ния также могут быть практически таких же видов, как и индивидуальные. Су­ществует мнение, что ходатайства не могут быть коллективными, но оно пред­ставляется не вполне справедливым. Вполне допустимо, чтобы группа граждан, обладающих одним и тем же специальным правом и на одних и тех же основа­ниях, подали общее ходатайство о признании за ними этого права. Нет никаких оснований для того, чтобы законодательно ограничивать такую возможность. Так что все перечисленные выше виды обращений по содержанию могут быть как индивидуальными, так и коллективными. Особой процедуры рассмотрения такие коллективные обращения не требуют. Рассматривать их в сокращённые сроки, особо контролировать их рассмотрение и т.п. было бы, на наш взгляд, в корне неверно. Очевидно, что подобный подход порождается расхожим мне­нием о превосходстве большинства над меньшинством, коллектива над индиви­дом, но это мнение полностью противоречит основному принципу со­временного права - принципу верховенства прав человека, закреплённому в ст.2 и 18 Конституции РФ. Из этого принципа прямо вытекает, что один человек об­ладает теми же правами, что и коллектив, и они равны по своему юридическому статусу, и, следовательно, в реализации и защите своих прав они должны обла­дать равными возможностями. Было бы несправедливо и противно праву ока­зывать “предпочтение” коллективным обращениям, давать им преимущество в сроках рассмотрения и т.п., ибо тогда получится, что человек, не сумевший со­брать ещё несколько подписей под своим обращением, будет в некоторой сте­пени поражён в правах (в праве на юридическую защиту), что недопустимо[[28]](#footnote-28). Поэтому рассмотрение коллективных обращений должно проходить в том же порядке, что и аналогичных по содержанию индивидуальных.

Однако, существуют и описаны в литературе ещё две формы обращений. Эти обращения могут быть только коллективными и со всей очевидностью требуют специальной процедуры рассмотрения. Эти формы мы и рассмотрим далее.

**3. Особенности коллективных обращений - петиций и гражданских наказов**

Одной из разновидностей коллективных обращений являются петиции. Они давно уже регламентированы в зарубежном законодательстве как важная форма выражения общественного мнения, постановки перед органами государствен­ной власти, местными органами значимых экономических, политических и со­циальных проблем развития общества, страны в целом, отдельных ее регионов, охраны прав и свобод личности.

Сразу оговоримся, что говоря о петициях в связи с обращениями граждан, нужно обратить внимание на то, что петиции - лишь одна из форм обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления. В этой связи нельзя согласиться с позицией тех учёных, которые пытаются ис­пользовать термин "петиции" как обобщающий по отношению ко всем видам обращений граждан[[29]](#footnote-29).

В Конституции РФ нет термина “петиция”, он заменен общим понятием “коллективное обращение”. Здесь существенно отметить, что коллективные об­ращения, как мы показали выше по содержанию существуют в тех же формах, что и обращения индивидуальные. Петиция же по сути является предложением, направленным на изменение законодательства (иногда подзаконных актов). Цель петиции состоит в реализации так называемой народной нормотворческой инициативы, которая, хотя и не закреплена прямо в Конституции и законода­тельстве РФ, имеет полное право на существование, как это следует из смысла пп. 1 и 2 ст.3, и п.1 ст.32 Конституции РФ. К тому же имеется обширный поло­жительный опыт зарубежных стран, в которых давно и активно применяется народная нормотворческая инициатива. Так, впервые эта форма волеизъявления граждан получила признание в Швейцарии. Согласно ст. 121 действующей Конституции Швейцарии "народная инициатива состоит в требова­нии, предъ­явленном 100000 швейцарских граждан, имеющих право голоса, о включе­нии, отмене или изменении определённых статей действующей Конститу­ции"[[30]](#footnote-30). Петиция является разновидностью предложения, однако имеет ряд су­щественных отличий от него. Во-первых, предложение, как неоднократно упо­миналось выше, может быть как индивидуальным, так и коллективным, а пети­ция - только коллективной. Во-вторых, предложение может быть направлено на улучшение социальной действительности вообще, в то время как петиция - на изменение нормативного акта, она стремится воздействовать на позитивное право[[31]](#footnote-31)\*. Это последнее обстоятельство и предполагает коллективный характер петиции. Если обычные обращения могут и должны рассматриваться одинаково вне зависимости от того, сколько граждан их подписало, то с петицией всё об­стоит наоборот. Поскольку петиция предполагает изменение нормативных ак­тов и по сути являет собой юридический акт, направленный на запуск нормо­творческой процедуры, то право её подачи должно быть существенно ограни­чено. Было бы совершенно нелепо, если бы петицию мог подать один человек. В рамках муниципальных образований, такое, может быть, и возможно (но в та­ком случае нет смысла выделять петиции из массива предложений), но на фе­деральном уровне - это абсолютно невозможно, так как означало бы наделение каждого гражданина правом законодательной инициативы, что просто бес­смысленно и абсурдно. Поэтому петицией может быть признано только такое обращение, которое подписало некоторое количество граждан, притом (и это важно) не меньше установленного законом минимума. По большому счёту, ус­тановленный ст.8 ФКЗ “О референдуме Российской Федерации” порядок, со­гласно которому “инициатива проведения референдума Российской Федерации принадлежит не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме Российской Федерации, при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории Российской Федерации проживают не более 10 про­центов из них” является признанием и закреплением народной инициативы, и закреплением “петиционного минимума”. И в-третьих, предложения должны рассматриваться должностными лицами, но вполне могут отклоняться ими без объяснения причин; петиция же является началом нормотворческой процедуры и соответствующий орган обязан не просто её рассмотреть, но и вынести по ней однозначное решение (подобно тому, как сбор установленного законом числа подписей обязывает власти провести референдум). В Российской Федерации право гражданской инициативы пока получило признание не на общегосудар­ственном, а на региональном и местном уровнях. Однако, это обстоятельство не снижает значимости обращений данного вида. Да и кроме того, петиции не только в обязательном поряд­ке подлежат рассмотрению но и удовлетворению, если не содержат в себе неустранимых противоре­чий с действующим законода­тельством (как можно видеть на примере зарубежных государств)[[32]](#footnote-32). Это позво­ляет утверждать, что народная инициатива в форме подачи петиций в органы государственной власти и местного самоуправления по форме и содержанию близка к народной инициа­тиве, направленной на проведение референдума. Ду­мается даже, что в случае отсутствия принципиаль­ных возражений против принятия нормативно-правового акта, про­ект которого вносится в порядке на­родной инициативы, первое мо­жет успешно подменять второе, в целях эконо­мии времени и денеж­ных средств.

И ещё одним специфическим видом коллективных обращений является гра­жданский наказ. По содержанию он почти не отличается от петиции. Отличие здесь в другом. Если субъектом петиции выступает определённое количество граждан (притом не менее установленного законом числа), то субъектом, заяви­телем в гражданском наказе должна выступать инициативная гражданская организация, общественное объединение. Притом здесь крайне важно отметить следующее - гражданский наказ есть именно обращение граждан, составляю­щих это объединение, а не обращение объединения как юридического лица (кстати, согласно ФЗ “Об общественных объединения”, они могут и не быть юридическими лицами), которое здесь не рассматривается. А общественные объединения (гражданские организации) характерны прежде всего тем, что они объединяют, как правило, самых инициативных граждан, во-вторых, обладают опытом реализации инициатив и, в-третьих ясно видят интересы тех групп граждан, которые они представляют (например, ветеранские организации - ин­тересы ветеранов). Даже если число членов какой-либо организации невелико, предложения её могут быть очень ценны и полезны, подчас даже небольшая организация может внести такие предложения, до которых чиновники сами ни­когда не смогли бы додуматься по недостатку информации.

Но для чего потребовалось выделять гражданский наказ в особую разновид­ность обращения? На то есть две причины. Во-первых, петиции имеют один существенный недостаток - необходимость сбора “норматива” подписей. А при этом, как показывает опыт референдумов, одновременно очень легко и очень сложно собрать должное число подписей. Предположим, что под петицией по закону должны подписаться 10 тыс. граждан. С одной стороны, организация, насчитывающая, 2 или 3 тыс. членов будет испытывать серьёзные трудности со сбором 10 тыс. подписей - ей придётся искать поддержку у посторонних, что подчас бессмысленно. Представим себе, что некая беженская организация хо­чет внести предложение по улучшению положения беженцев, членов организа­ции 2 тыс., всего беженцев в регионе - 6 тыс. И где искать ещё 4 тыс. подписей? Собирать с местных жителей, ничего не знающих о беженцах, а подчас относя­щихся к ним с враждебностью? Одновременно, если нужно “продавить” ка­кой-то проект, всегда можно найти фирму, которая за деньги соберёт сколько угодно подписей. Да и кроме того, не раз уже бывало, что гражданским органи­зациям огромными усилиями удавалось собрать 2 млн. подписей для проведе­ния референдума, но ЦИК заявлял, что они “собраны с нарушениями” и в итоге отклонял предложение о проведении референдума. Значит простая петиционная форма обращения слишком уязвима. Поэтому гражданский наказ, подаваемый от имени общественного объединения можно и должно признать особой фор­мой коллективного обращения граждан и распространить на него специальную “петиционную” процедуру рассмотрения[[33]](#footnote-33)\*.

Весьма кстати отметить, что в ходе Всероссийского Гражданского Форума, в работе которого автор принимал непосредственное участие, в Минюсте России проходила “переговорная площадка” под названием “Правовые механизмы реа­лизации гражданских наказов”. На ней был подписан (от “гражданского об­щества” - лидером коалиции “Мы, граждане” Н.Ю. Беляевой, от “федеральной власти” - Первым заместителем Министра юстиции А.Б. Карлиным) протокол, согласно которому федеральная власть согласилась “признать гражданский на­каз особой формой обращения граждан как способ участия граждан в управле­нии государством”[[34]](#footnote-34). Конечно, такой документ не имеет юридической силы, но сам факт признания гражданского наказа, подтверждённого подписью высоко­поставленного должностного лица, говорит о многом.

Подводя итоги сказанному, отметим характерные особенности петиции и гражданского наказа:

**а)** направленность на принятие нового или изменение действующего нор­мативно-правового акта;

**б)** обязательность рассмотрения в рамках нормотворческой процедуры;

**в)** наличие подписей установленного законом числа граждан (для граждан­ского наказа - лидеров общественного объединения + ещё ряд указан­ных в законе реквизитов).

ГЛАВА 2

**Историческое развитие института обращений граждан**

Как мы показали выше, доктрина предполагет 6 видов обращений (хотя в трудах раз­ных учёных называются разные цифры), но ведь так было далеко не всегда. Само по себе возникновение права на обращение именно как конститу­ционного права появилось только в эпоху конституций, но ведь так или иначе оно проявлялось и в гораздо более ранних зако­нодательных актах, даже и древ­них памятниках права. Конечно, в средние века, когда, по сути, исполнительная власть была и судебной, и законодательной, очень сложно было отде­лить обра­щение от судебного иска. Но, тем не менее и в этом направлении были достиг­нуты некоторые успехи. Когда именно впервые право на обращение (или, точ­нее сказать, воз­можность обращения), было закреплено в законодательстве крайне трудно. Однако оче­видно, что право такая возможность всегда сущест­вовала. Правда, в эпоху расцвета монар­хических форм правления сама возмож­ность обращения граждан к органам государственной власти и должностным лицам любого уров­ня была минимальной, а последствия таких об­ращений - ничтожны. Редко когда челобитчикам удавалось прорваться к царю и тем бо­лее - добиться положительного решения в ответ на свои просьбы. Однако, с разви­тием элементов демократии это право граждан по­лучает не только фактическое, но и юридическое развитие. Не случайно родиной этого конституционного права граждан считается Великобритания, на территории которой оно было впервые закреп­лено юридически в виде права на петиции. Петиции являются далеко не единственной формой реализации права граждан на обращения (о чём более подробно будет сказано ниже), но одной из самых эффективных, поскольку, с точки зрения конституционного права, речь идёт об обращениях отдельных лиц или групп населения к органам верховной власти - монарху или законодательным собраниям - с хода­тайством об издании законов или принятии каких-либо особых мер. В таком смысле это право было сформулировано в английском конституционном праве, как следствие традици­онного права от­дельных лиц и общин обращаться к королю, как источнику правосудия. При этом король со своим советом, в состав которого входили и королевские судьи разрешал эти просьбы, оформляя эти решения в виде своих указов; разрешение поставленных в петиции вопросов таким способом фактически означало соеди­нение административного и судебного порядков производства по обращениям заинтересованных лиц.

Со временем, после образования в 1213 г. Британского пар­ламента петиции стали на­правляться в его нижнюю палату посколь­ку её составили облечённые властными полномо­чиями представители английских общин. Каждый предста­витель привозил их с собой из из­бирательного округа от своих выборщиков и для их разбора в составе палаты был сформи­рован особый комитет. Петиции, разре­шение которых по существу требовало простого при­менения дейс­твую­щего закона, передавались королевским судам, а те петиции, разрешение кото­рых не могло быть произведено в рамках действую­щего законодательства, а требовало его изменения или дополнения - составляли основу законодательной деятельности палаты и представлялись от её имени королю. При этом, по мне­нию П. Люб­линского, сами общины здесь выступали в роли петиционеров. Характерным примером подобного акта является знаменитая Петиция лордов и общин королю "О свободе обсуждения вопросов в парла­менте", явившаяся следствием объявления палатой общин 4 января 1649 г. себя верховной властью английского государства[[35]](#footnote-35).

Практически, процесс разрешения петиций, направляемых в парламент об­щинами, по существу лёг в основу современного зако­нодательного процесса, осуществляемого в демо­кратических госу­дарствах, когда обращения граждан с гражданской инициативой и иных лиц, обладающих правом законодательной инициативы в парла­менте, являются основой для выработки законопроекта, приобрета­ющего юридическую силу после подписания его мо­нархом или пре­зи­дентом.

В своём первоначальном виде право петиций в Великобритании не имело юридического закрепления, а существовало в силу исто­рически сложившегося обычая. Особенно большую роль петиции сыг­рали в ходе Английской буржуаз­ной революции 1640-60 гг. Поэтому не случайно, что в эпоху реставрации была впервые предпринята попытка ограничения данного субъективного права. Карл II издал специальный закон, которым число лиц, подающих пе­тицию, было ограничено 10 человеками, а число подписей под ней - 20. Одна­ко, этот Закон, никем не отменённый, фактически перестал приме­няться ещё во времена Ге­орга IV.

Но уже спустя 18 лет в Билле о правах 1689 г. провозглаша­лось неограничен­ное право подданных обращаться с ходатайствами к королю, причём всякое задержание и преследова­ние за такие хо­датайства признавалось незаконным[[36]](#footnote-36). Таким образом, право пе­тиций полу­чило юридическое закрепление не только в виде матери­альной нормы, но и в виде нормы процессуальной, провозгласив­шей юридические гарантии первой. Вместе с тем, ограниче­ние 1661 г., не­смотря на то, что формально не было отменено, фактически не действовало.

Провозглашённое в ходе английской буржуазной революции XVII века, право петиций не могло не быть воспринято законода­тельством Великой французской революции XVIII века. Проект Дек­ларации прав и свобод человека и гражда­нина, составленный Э.-Ж. Сийесом в 1789 г. определял право петиций как "право активного гражданина обращаться к законода­тельному корпусу, королю, представителям администрации с ходатайствами по предметам управления и администрации". Реализация этой инициативы предпола­галась в области за­кона и социальных учреждений. При этом, как следует из выступления того же Э.-Ж. Сийеса в Конституци­онном комитете, из числа "активных" граждан исключа­лись "женщи­ны, по крайней мере в настоящем их положении, дети, ино­странцы, а также те, кто никак не участ­вует в госу­дарственных расходах"[[37]](#footnote-37).

Естественно, что позиция аббата в данном вопросе была под­вергнута М.-М.-Ж. Робеспье­ром и другими вождями революции жёст­кой критике, в результате чего право пе­тиций вообще не получило закрепления в окончатель­ном тексте Декларации прав человека и гражданина от 26 августа 1789 г. Зато спустя два года, оче­видно стремясь компенсировать утрату избирательных прав большим числом "пассивных" граждан Франции, законодатели в Конституции от 3 сентября 1791 г. наделили их в качестве права естественно­го и граждан­ского свободой обращаться к установленным органам власти с петициями, подписанными отдельными гражданами.

В таком виде право на петиции действовало во Франции до 1848 г., пока ус­танавливаю­щая его норма не получила закрепления в Конституции от 4 ноября 1848 г. Более того, в пе­риод рес­таврации, когда, в соответствии с положениями Хартии 1814 г., парламент был ли­шён права законодательной инициативы перед ко­ролем*,* отсутствующее полномочие парла­мента было, в известной степени, восполнено правом граждан на петиции.

В России развитие законодательства о праве граждан на об­ращения также на­считывает многолетнюю историю. Как известно, наиболее распространённой формой обращения заин­тересованных лиц к органам государственной власти в условиях российского само­державия была челобитная - письменное или устное обращение од­ного или нескольких человек (иногда целых сословий) передавае­мая в собственные руки какого-либо должностного лица, вплоть до императора.

Несмотря на то, что челобитные фактически имеют место практически с мо­мента возник­новения феодальных отношений на Ру­си, тем не менее попытка юридического регулирова­ния порядка их подачи и рассмотрения впервые пред­принимается лишь в XV веке. В Судеб­нике 1497 года прямо указано, что “каков жалобник к боярину приидет, и ему жалобников от себе не отсылати, а давати всемъ жалобником управа в всемъ, которымъ пригоже. А ко­торого жалобника а непригоже управити, и то сказати великому князю, или к тому его по­слати, которому которые люди приказаны ведати”[[38]](#footnote-38). Из текста прямо следует, что в Москов­ском государстве Ивана Великого не только закреплялась возможность подачи обращений - челобитных, но и устанавливались определённый порядок их прохождения и рассмотрения (“к государю - только через бояр”) и обязанность должностных лиц - “бояр” обязательно рассматривать поданные жалобы по существу, и, кроме того, существовали специальные должностные лица, “которым люди приказаны ведати”, т.е. было понятие распределения обращений по компетенции.

В Судебнике 1550 года, в п. 7 процедура прохождения обращения регламен­тируется более детально, и даётся строгое предписание должностным лицам решать дело по существу, даже если это потребует вмешательства самого госу­даря. Одновременно там устанавливается и ответственность за ложные, не соответствующие действительности жалобы и наветы - битьё кнутом и тюрем­ное заключение[[39]](#footnote-39).

В новом Соборном Уложении, принятом уже в середине XVII века, право на обращение регламентируется более детально. Так, в главе 10 Соборного уложе­ния 1649 г. со­держится ряд статей (13-17 и др.), регламентирующих отдельные вопросы рассмотрения челобитий и ответственности недобросовест­ных жалоб­щиков. Этим же и иным частным вопросам, свя­занным с процедурными вопро­сами подачи и рассмотрения жалоб, посвящены иные статьи Уложения[[40]](#footnote-40).

Как показывает практика, хотя большинство челобитных со­держали частные жалобы на произвол и самоуправство государствен­ных чиновников и предста­вителей правящего класса, тем не менее, некоторые из них легли в основу нор­мативных актов, издаваемых в период расцвета абсолютизма. Так например, Н.А. Воскресенский среди источников петров­ской Табели о рангах называет, в первую очередь, русскую практику, потом челобит­ные, и лишь на третьем месте находится, по его мнению, иностранное законодательство[[41]](#footnote-41). Челобитные, как видно из текста нормативного акта, стали одним из источников Новотор­гового устава, подписанного царём Алексеем Михайловичем 22 апреля 1667 г. И в после­дующие годы чело­битные были важным каналом обратной связи от от­дельных слоев насе­ления к органам государственной власти страны, вплоть до высших. Немалая их роль в обеспечении деятельности государс­твенной власти настоятельно требовала упорядочения производства по существу содержащихся в них вопросов. Неслучайно 14 июня 1763 г. Ека­терина II подписывает Мани­фест о порядке рассмотре­ния жалоб и просьб на высочайшее имя. Этим мaнифecтoмстатс-секретари Кабинета императрицы обязывались принимать от частных лиц:

1) жалобы по поводу действий административных органов;

2) специальные обращения "в собственные руки".

Дела, подлежащие судебному разбирательству, статс-секрета­рями не разби­рались, их воз­вращали просителям с обязательством передачи дела в суд. На рассмотрение императрицы поступали лишь те прошения, которые по своему содержанию требовали исключи­тельно её решения .

Таким образом, принципиальное значение Манифеста от 14 ию­ня 1763 г. со­стоит в том, что он, во-первых, был первым актом, установившим порядок раз­бирательства обращений по существу. Во-вторых, он определил порядок ра­боты с обращениями не только статс-секретарей, но всего государственного аппарата. В третьих, он впервые разделил ад­министративное и судебное произ­водство по обращениям в государственные органы[[42]](#footnote-42).

Однако, несмотря на безусловное прогрессивное значение Манифеста 14 июня 1763 г., он не смог преодолеть сословно-предс­тавительного характера Российской империи периода абсолютизма. А это означало, что объём право­мочий лиц, выступающих с обраще­ниями в государственные органы, был раз­личным и зависел от сос­ловной их принадлежности. Са­мым большим объёмом полномочий в этой сфере правоотношений обладали собрания дво­рянства, кото­рые, в соответствии со статьями 47 и 48 Грамоты на права, воль­ности и пре­имущества благородного российского дворянства (более известной под названием "Жалованная грамота дворянству") от 21 апреля 1785 г., обладали правом направлять пред­ставления о сво­их общественных нуждах и пользах генерал-губернатору или губер­натору, а жалобы - Сенату и императорскому величеству. Однако, эти обращения, в соответствии со статьей 49 той же гра­моты, не могли быть "противны законам или требованиям узаконе­ний"[[43]](#footnote-43).

Для сравнения следует заметить, что крестьяне в соответс­твии с рядом актов 30-х годов XVIII в. могли направлять проше­ния только должностным лицам местного уровня, при этом им было запрещено жаловаться на действия поме­щиков, которым они принад­лежали. Что же касается городского населения, то в соответствии с Грамотой на права и выгоды го­родам Российской империи от 21 апреля 1785 г.("Жалованная грамота городам") городское общество представ­ления о своих общественных нуждах и пользах могло направить только губер­натору (ст. 36), а само представление, как не рассмотренном выше случае с представ­лениями собраний дворянства, не могло быть "противным законам или требованиям узако­нениий.

Очередные изменения в порядок производства по обращениям в органы го­сударственной власти были внесены разработанным М.М. Сперанским Мани­фестом "Об образовании Госу­дарственного совета" от 1 января 1810 г. В соот­ветствии с этим актом в составе Госу­дарст­венного совета создавалось специ­альное подразделение, возглавляемое одним из членов Совета - Комиссия про­шений, кото­рая принимала обращения на высочайшее имя. К компе­тенции комис­сии относились три вида обращений: жалобы, прошения наград и мило­стей, проекты[[44]](#footnote-44)\*. Нужно отметить, что примерно в то же время появилось первое отечественное научное исследование, посвящённое проблемам работы с обращениями граждан[[45]](#footnote-45).

По каждому из обращений устанавливался особый порядок про­изводства кат: по форме, так и по существу вопроса. Манифест ус­танавливал также перечень обращений, которые ис­ключались из рассмотрения Комиссии. К ним относи­лись анонимные обращения, повтор­ные обращения, по которым уже был дан отказ, а также жа­лобы на решения, утратившие юридическую силу. При этом была особая категория прошений "кои под общим видом могли содержать в себе дела особой важности", которые в комиссию не поступали, а вноси­лись "непосредственно к высочайшему усмотрению"[[46]](#footnote-46).

Рассматриваемый акт заслуживает безусловно высокой оценки с точки зрения законода­тельной техники: им установлен достаточ­но эффективный и объектив­ный порядок админи­стративного произ­водства по обращениям, направленным на имя Российского импера­тора. Однако, он не устранил главного дефекта этого производс­тва: его сословного характера. Необходимо напомнить, что обра­щаться на имя императора могли только дворянские соб­рания. Для всех же остальных категорий населения вплоть до февраля 1905 г. сохранялся прежний порядок обращений, ограниченный должностным лицом вышестоящей админи­ст­рации. Указом от 21 марта 1890 г. Комиссия по принятию прошений была преобразована в Канцелярию Его Императорского Величества по приня­тию прошений на Высочай­шее Имя приносимых. Этим же Указом устанавли­вался порядок рабо­ты Канцелярии. Незначительные изменения в порядок при­нятия и рассмотрения обращений были внесены Манифестом 1895 г. "О Госу­дарственном совете и его преобразовании".

В своих положениях названные акты подтвердили нормы, изложенные выше: прошения на высочайшее имя могут приноситься как отдельными лицами, так и целыми сословиями и общественными ус­тановлениями, но лишь по вопросам, не противоречащим законам. Кон­кретный перечень оснований для обжалования был установлен статьёй 9 Указа от 21.03.1890 г. К ним были отнесены:

-жалобы на определения Департаментов Правительствующего Сената, кроме кассационных;

-жалобы на постановления высших государственных установле­ний, когда жа­лоба прино­сится по делам не судебным, и притом не по существу дела, а собст­венно на противное со­бытию изложение в постановлении обстоятельств дела, и сие подтверждено достовер­ными доказательствами;

-жалобы на действия и распоряжения Министров, Главноуправляющих отдель­ными частями Сената и Генерал-губернаторов, когда таковые действия и распо­ряжения не подлежат по за­кону обжалова­нию Правительствующему Се­нату;

-прошения о даровании милостей, в особых случаях, не под­ходящих под дейст­вие общих за­конов, когда сим не нарушаются ничьи права и ограждённые зако­ном интересы;

-прошения о помиловании и смягчении участи лиц, осуждённых или отбываю­щих наказа­ния[[47]](#footnote-47).

Таким образом, даже сословие ограниченный круг лиц, обладающий правом обращаться на Высочайшее Имя, мог подать прошения далеко не по всем во­просам, имевшим для них жизненно важное значение. Что касается иных обра­щений, поступавших в Канцеля­рию, то они делились на две группы: оставляе­мые без рассмотре­ния и оставляемые без последствий. Разница состояла в том, что по первым не только не принималось решение по существу, но они даже и не рассматривались, хотя, как будет показано ниже, в ря­де случаев, чтобы от­не­сти некоторые обращений к данной катего­рии их всё-таки необходимо было, как минимум, прочитать. Вторая категория обращений рассмотрению подле­жала, но юридических пос­лед­ствий для заявителя это не имело. Помимо юри­дически очевид­ных оснований: принесение жалобы по вопросу, не относяще­муся к компетенции Канцелярии (не предусмотренных ст. 9 Указа); пов­торные обращения, на которые получен отказ; жалобы, имеющие иной, установ­ленный законом порядок обращения; прошения о наг­радах, приносимые без ведома началь­ства; жалобы на увольнение от должности по представлению начальства, представленные без объяснения причин, - статья 16 Указа предусматривала основания, которые нельзя отне­сти к категории юридически обоснованных. В частности, речь идёт о жалобах на места низ­кие и средние (ст. 16, п. 2) и под­лежащие рассмотрению Кабинета Министров (ст. 16, п. 4). Дело в том, что Указ, несмотря на то, что подробно рег­ламентировал порядок подачи жа­лоб, не предусматривал обязаннос­ти Канцелярии пересылать, жалобы, не относящиеся к предметам её ведения, по подведомственности, то есть тем учреждениям, в чьём ведении находилось решение вопроса, изложенного в жалобе, по суще­ству. Причём этот недостаток характерен для всего российс­кого законодатель­ства рассматриваемого периода. Что же ка­сается жалоб, оставляемых без рас­смотрения, то поводом для такого решения являлись сле­дующие основания. Не рассматривались жалобы:

-поданные с отступлением от правил, изложенных в ст. 11-14 Указа, т.е. ано­нимные жалобы, а также поданные поверенным, не имеющим юридических оснований действовать от имени своего пору­чителя, или не сопровождающиеся приложением необходимых доку­ментов (текста обжалуемого решения или нарушенного, по мнению заявителя, закона);

-принесённые по истечении 4-х месячного срока со времени объявления или приведения в исполнение обжалуемого постановле­ния;

-заключающие в себе несколько предметов, имеющих различный порядок про­изводства по ним;

-жалобы, изложенные в телеграммах;

-жалобы и прошения, писанные беспорядочно или бессмыслен­но, на клочках бумаги или с неприличными выражениями.

Оценивая описанный порядок подачи жалоб на Высочайшее Имя, необхо­димо отметить ряд его недостатков. Во-первых, несмотря на подробнейшую регламентацию процедуры по­дачи жалоб, рассматрива­емый акт не содержит норм, регулирующих работу Канцелярии по существу изложенного в жалобе вопроса. Подавляющее большинство жалоб пересылалось ею в соответствую­щие департаменты, чьи реше­ния или действия чиновников обжаловались заяви­телями. Во-вто­рых, усложнённый порядок обращения с прошениями на Высочайшее Имя требовал наличия специальных знаний или высокой общей куль­туры заявителя. Что, в принципе, соответствовало категории зая­вителей - представителей дворянского сословия. Однако, абстра­гируясь от последнего обстоятельства, необходимо отметить из­лишнюю ор­ганизованность процедуры подачи прошений, особенно в сочетании с коротким сроком ис­ковой давности. Отмеченные недос­татки не компенсируются теми положительными момен­тами, которые имеют место в данном Указе. Это ряд гарантий прав заявителя: осво­бождение от гербового сбора (ст. 10), обязательность уве­домления заявителя о положении дел (ст. 28) и об окончательном распоряжении или передаче жалобы (ст. 29) и некоторых. др.

Однако, главным недостатком рассматриваемого порядка пода­чи жалоб на Высочайшее Имя остаётся ограниченный круг вопросов, подлежащих обжало­ванию. Дело в том, что в Российской империи на рубеже XIX-XX столетий, сословный порядок подачи жалоб был уси­лен сложной иерархией учреждений, разрешающих их по существу. Канцелярия Его Им­ператорского Величества по принятию прошений на Высочайшее Имя приносимых была лишь верхней частью айсберга российской бюрократии.

Следующим звеном в системе учреждений, занимавшихся приё­мом жалоб и иных обращений российских подданных, было Особое Присутствие для пред­варительного рас­смотрения всеподданнейших жалоб на определения Департа­ментов Правительствующего Сената. Оно было создано одновременно с Канце­лярией Его Императорского Величества по принятию прошений и, по существу, было одним из органов, действующих по её поруче­нию. Дело в том, что Особое Присутствие рассматривало только те жалобы, которые на­правля­лись в него Главноуправляющим Канцелярии и "никакие другие жа­лобы, прошения, объяс­нения, документы и иные бумаги им ни от кого не принимались" (ст. 100 гл. 3 Указа об учреждениях Госу­дарственного Совета)[[48]](#footnote-48). Любопытно, что и Особое Присутствие не разрешало дела по существу. Оно лишь давало заключение о том "в какой мере изложенные в жалобе объяснения могут служить доста­точ­ным основанием к переносу дела на рассмот­рение Общего Собра­ния Сената" (ст. 104). В дополнение к общей характеристике это­го кор­поративного органа следует добавить, что участие в деле посторонних лиц, равно как и представи­телей печати не допуска­лось (ст. 101), а доклад о существе дела производился устно (ст. 103).

По общему правилу, на решение Сената не могло быть апелляций ст. 217 Указа об учреж­дениях Правительствующего Сената)[[49]](#footnote-49). Однако, нет правила без исключений, о чём весьма образно по­вествует законодатель в той же ст. 217: "Как могут быть край­ности, в коих возбранить всякое прибежище к Император­скому Ве­личеству было бы отнять избавление у страждущего, то в таком случае допускаются всеподданнейшие жалобы на определения ис­клю­чённых выше, в ст. 10, Департаментов Сената с соблюдением усло­вий, означенных в ст. 5-9 Правил о порядке принятия и направле­ния прошений и жалоб на Высочайшее Имя при­носимых". Речь идёт о том редком случае, когда в установленном по­рядке направления жа­лоб среди огромного числа правовых норм процессуаль­ного ха­рактера, встречается одна-единственная, касающаяся разрешения жа­лобы по существу, в соответствии с которой Правительствующий Сенат требует от подлежащего установления или должностного лица объяснений в связи с проявлением им бюрократизма и волокиты при рассмотрении жалобы (ст. 10). Очевидно, что российская бю­рократия оказалась настолько развитой, что ради борьбы с ней официальные власти готовы были пойти на любые уступки, вплоть до призна­ния неправоты со стороны высших должностных лиц госу­дарства. В этом случае, если жа­лоба будет признана уважитель­ной, то дело о её рассмотрении по существу предлагается Общему Собранию Сената (ст. 218), решение которого является окончательным (ст. 220).

Канцелярия Его Императорского Величества по принятию про­шений, Особое Присутст­вие для предварительного рассмотрения всеподданнейших жалоб, а также Общее Собрание Сената относились к числу органов, рассматривающих жалобы на действия высших долж­ностных лиц государства, действующих на общегосударственном уровне (исключая, естест­венно, самодержца, персона которого бы­ла, априори вне рамок юридической ответственно­сти.

Систему органов, принимающих жалобы на действия и решения должност­ных лиц, сле­дующего - губернского - уровня возглавлял так называемый Второй Департамент Прави­тельствующего Сената. К компетенции этого органа отно­силось разрешение жалоб на по­становления губернских Присутствий, на окон­чательные постановле­ния губернских земле­устроительных комиссий и "прочие дела, от­несённые на основании подлежащих узаконений о сельском состоя­нии к ведению сего Департамента" (ст. 23 Указа об учреждениях Прави­тельствую­щего Сената) 3). Статьёй 52 Указа предусмотрено, что к производству в Депар­та­менте принимаются как прошения и жалобы лично подаваемые, так и по почте пересылае­мые. Зато при­мечаниями к данной статье установлены Правила о порядке написа­ния и по­дачи прошений и жалоб, приносимых Департаментом Правительствуюшего Сената и о по­рядке принятия оных обер-секретарями. Данные правила устанавливали не менее жесткие требования, предъявляемые к процедуре подачи жалобы, чем рассмотренные выше акты о порядке рассмот­рения жалоб, поданных на Высочайшее Имя.

К государственным органам, принимающим жалобы на действия и решения должностных лиц губернского и уездного уровня, отно­сятся также Министер­ства (ст. 171-173 Указа об уч­реждениях Пра­вительствующего Сената), дейст­вующие по той же схеме, что и рассмот­ренные выше учреждения.

И наконец, завершает систему органов, принимающих жалобы, третий (местный) уро­вень, на котором рассматриваются жалобы частных лиц, обществ и установлений на дейст­вия и распоряжения земских учреждений и городского общественного управления в слу­чаях, указанных в Положении о губернских и уездных земских уч­реждениях и в Положениях об общественном управлении городов.

Такой порядок подачи петиций действовал до начала револю­ционных собы­тий 1905-07 гг., которые многие историки считают началом конституционных преобразований России. Так или иначе, 18 февраля 1905 г. Николай II подписал Именной высочайший Указ Прави­тельствующему Сенату, которым он "признал за благо облегчить всем Нашим верноподдан­ным, радеющим об общей пользе и нуж­дах государственных, возможность непосредственно быть Нами ус­лышан­ными" и возлагал на Совет Министров рассмотрение и обсуж­дение пе­тиций, поступающих на Высочайшее Имя[[50]](#footnote-50). Достоинство Указа состояло в том, что он раз­рушал прежнюю сословную систему подачи петиций и предоставлял это право всем без ис­ключения подданным Российской империи. Правда, то об­стоятельство, что подлежали рас­смотрению обращения "по вопросам, касаю­щимся усо­вершенствования государственного благоустройства и улучшения народного благосостояния" может рассматриваться как огра­ничение права петиций по содержанию. Однако, сам факт возможности пода­чи данных пред­ложений "частными лицами и учреждениями всех ви­дов" является знамена­тельным яв­лением, свидетельством начала в России буржу­азно-демократических преобразований.

Вместе с тем, необходимо отметить, что, в отличие от дру­гих политических прав и сво­бод подданных Российской империи, право на обращения ещё не стало конституцион­ным их правом. Этот вывод основан на том обстоятельстве, что втексте Основных государ­ственных законов, утверждённых императором 22 апреля 1906 г. это право не закреплено.

Февральская буржуазная революция не отменила действия Законов Россий­ской империи, равно как и многих других нормативных актов монархии, так что правовое регулирование института обращений никаких изменений не претер­пело.

После Октябрьской Социалистической революции 1917 г., напротив, дейст­вие всех до единого актов “старого режима” было прекращено. Вместо них вводились новые нормативные акты, вырабатываемые Советской властью. Первым таким актом, относящимся к институту обращений было постановле­ние VI Всероссийского Съезда Советов от 8 ноября 1918 г. “О точном соблюде­нии законов”. Этим постановлением устанавливалась обязанность всех должностных лиц и учреждений Советского государства принимать обращения от “любого гражданина Республики, желающего обжаловать их действия, воло­киту или чинимые ему в его законных притязаниях затруднения”[[51]](#footnote-51). Примерно в то же время возникла практика “железнодорожного приёма”. Суть её состояла в том, что по железным дорогам страны курсировали поезда с высшими руково­дителями Советов, в том числе с Председателем ВЦИК; во время стоянок на станциях они принимали ходоков, собирали письменные обращения и т.п. Как правило, большая часть этих обращений оперативно рассматривалась прямо на месте инструкторами народных комиссариатов, ехавших в том же поезде. После принятия 12 апреля 1919 г. Декрета ВЦИК “О государственном контроле”, был образован Народный комиссариат Государственного контроля (позднее - Ра­боче-Крестьянская Инспекция), а в его составе - Центральное бюро жалоб и заявлений, в задачу которого входило принимать жалобы и заявления граждан, а также контролировать их рассмотрение различными органами государствен­ной власти, вмешиваясь в случае обнаружения волокиты. В Декрете СНК РСФСР от 30 декабря 1919 г. “Об устранении волокиты” впервые после рево­люции устанавливался порядок подачи обращений и прописывалась процедура их рассмотрения. Положения этого декрета легли в основу постановления ВЦИК от 30 июня 1921 г. “О порядке подачи жалоб и заявлений”. Этим поста­новлением было также установлено, что приём обращений граждан кроме Цен­трального бюро жалоб Рабоче-Крестьянской Инспекции ведёт и непосредст­венно Президиум ВЦИК, где для этого создавался особый отдел. После этого специальные подразделения по работе с почтой трудящихся были созданы во всех государственных органах, а также на предприятиях, в учреждениях и т.п.

После создания СССР был принят ряд новых документов, регламентировав­ших работу с обращениями граждан. Особо следует отметить Постановление ЦИК СССР от 14 декабря 1935 года “О положении дел с разбором жалоб тру­дящихся”, в котором впервые были подробно прописаны правила работы с жалобами граждан, до того определявшиеся ведомствами самостоятельно. Ус­тановленные этим документом правила действовали более 30 лет, да и потом постоянно воспроизводились в многочисленных инструкциях по делопроизвод­ству и работе с обращениями граждан в различных министерствах и ведомствах как Союза, так и Союзных республик (а затем и Российской Федерации). Так что в значительной степени установленный тогда порядок продолжает действо­вать по сей день.

Здесь необходимо обратить внимание на то, что в данном нормативном акте (как и в предшествовавших ему) понятия “обращение” не было. Его заменяло общее понятие “жалоба”, что вообще характерно для советской доктрины. Весьма показателен тот факт, что крупнейшие правоведы-административисты советской эпохи, такие как М.Д. Загряцков, Ю.М. Козлов, В.И. Ремнёв в своих работах огромное внимание уделяют именно жалобам граждан (“трудящихся”), и практически не замечают других видов обращений, как будто бы их вовсе не существовало.

Следует отметить также две существенных особенности института обраще­ний граждан в советское время. Во-первых, право на обращение в течение очень длительного времени не было конституционным правом, хотя Советское государство имело богатую конституционную традицию. Следовательно, регу­лирование вопросов, связанных с рассмотрением обращений граждан, и, что самое главное, с гарантиями своевременного разрешения поднятых в них про­блем оставалось делом нормативных актов более низкого порядка. А во-вторых, начиная с 1922 года, советские органы государственной власти стали всё больше подменяться партийными структурами. Это очень быстро поняли граж­дане и, следовательно, старались обращаться прежде всего туда, так как до­биться решения какого-либо вопроса через посредство партийных структур было намного проще и эффективнее, чем через государственные органы. В итоге основной поток жалоб, заявлений и т.д. направлялся прежде всего в ор­ганы Коммунистической партии, а там порядок их рассмотрения определялся уже различными внутрипартийными инструкциями. Таким образом, в регули­ровании работы с обращениями граждан внутрипартийные (корпоративные) акты играли едва ли не большую роль, чем нормативные акты государства.

После 1935 года существенных изменений в нормативном регулировании ра­боты с обращениями граждан длительное время не происходило. Только 33 года спустя был издан знаменитый Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII “О порядке рассмотрения предложений, заяв­лений и жалоб граждан”, действующий по сей день. Этот документ представлял собой значительный шаг вперёд хотя бы потому, что в нём впервые прямо за­креплялись такие виды обращений как заявление и предложение. В этом норма­тивном акте порядок работы с обращениями граждан прописывался дос­таточно детально, а также устанавливались юридические гарантии своевремен­ного рассмотрения обращений (включая ответственность должностных лиц). Также значительной новацией было признание как особой разновидности об­ращений граждан “предложений, заявлений и жалоб граждан, поступающих из редакций газет, журналов, телевидения, радио и других средств массовой ин­формации, а также выступлений и опубликованных в печати материалов, свя­занных с предложениями, заявлениями, жалобами..”, которые до того не рас­сматривались государственными органами как “не поступившие в их адрес”.

С 7 октября 1977 года право на обращение стало конституционным правом советских граждан,- принятая в этот день новая Конституция СССР впервые закрепила это важнейшее право (ст. 49). Конституционная формулировка была весьма интересной: ”Каждый гражданин СССР имеет право вносить в государ­ственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе.”[[52]](#footnote-52), т.е. здесь упоминалось о предложениях, но уже ничего не говорилось о жалобах. Вероятно, законода­тели, верные традиции “политического конституционализма”, при которой текст Основного закона был предназначен более для пропаганды действитель­ных или мнимых достоинств социалистического государства, решили таким способом продемонстрировать, что советские граждане жалоб в госорганы не направляют, так как им не на что жаловаться. Декларативность этой конститу­ционной статьи очевидна, но тем не менее она была очень значима, как первая в российской истории попытка на самом высшем юридическом уровне закрепить право граждан на обращение.

В той же статье Конституции устанавливалась обязанность должностных лиц “в установленные сроки рассматривать предложения и заявления граждан, давать на них ответы и принимать необходимые меры”. Эти положения были воспроизведены и в Конституциях союзных республик, в том числе в Конститу­ции РСФСР 1978 года.

После принятия 12 декабря 1993 года новой, ныне действующей Конститу­ции РФ, где право граждан на обращение было прямо закреплено в ст. 33 и косвенно (как форма реализации права на участие в управлении) в п.1 ст. 32[[53]](#footnote-53), в истории правового регулирования института обращений наступил новый этап. Новые конституционные формулировки потребовали принятия федерального закона, который детально регулировал бы работу с обращениями граждан и устанавливал твёрдые юридические гарантии их внимательного и своевремен­ного рассмотрения.

Проект этого закона был подготовлен 6 лет назад депутатом Государственной Думы В.И. Зоркальцевым, однако судьба его оказалась очень сложной. Этот Закон был принят Думой 15 ноября 1996 года, но отклонён Советом Федерации. Затем, после длительных согласительных процедур, так и не приведших к об­щему консенсусу, он всё-таки был принят Думой большинством голосов, доста­точным для преодоления вето СФ. Однако после этого закон вновь был отклонён - Президентом. Дума не пыталась преодолеть президентское вето и пошла на создание специальной комиссии для доработки закона - соответст­вующее постановление было принято 15 марта 2000 г. (ровно 4 года спустя после его “первого” принятия Государственной Думой). Эта комиссия работает уже третий год, но прийти к какому-либо конкретному результату так пока и не удалось. Подробнее особенности этого законопроекта и причины столь дли­тельного и мучительного его “прохождения” мы постараемся рассмотреть в заключительной главе настоящей работы.

В заключение данной главы хотелось бы отметить следующее - институт об­ращений граждан в России имеет богатейшую историческую традицию. Впер­вые он был законодательно закреплён ещё в XV веке - раньше, чем во многих других государствах. Разумеется, большую часть своей истории российское государство было авторитарным, поэтому и институт обращений носит оттенок “челобитья”- мольбы низшего к высшему “снизойти к убожеству”. В современ­ном Российском демократическом государстве необходим принципиально иной - партнёрский - подход к регулированию вопросов, связанных с обращениями граждан. Однако тот огромный опыт работы с обращениями и нормативный и юридико-технический материал, который был накоплен в предшествующие годы может оказаться чрезвычайно полезным при формировании новой норма­тивно-правовой базы работы с обращениями граждан в современной демокра­тической России.

ГЛАВА 3

**Основы правового регулирования работы с обращениями граждан в феде­ральных органах исполнительной власти**

**1. место права граждан на обращение в системе конституционных прав че­ловека и гражданина**

Итак, мы рассмотрели основные теоретические подходы к институту обраще­ний граждан, разновидности обращений, историческое развитие этого института. Теперь нам надлежит уяснить, каковы основные принципы законо­дательного регулирования работы с обращениями в России. Прежде всего, как право обращений регулируется нормами конституционного (государственного) и административного права. Первый вопрос в этой части нашего исследования - как соотносится право граждан на обращения с иными конституционными пра­вами и свободами граж­дан? Прежде всего речь идёт, естественно, о правах и свободах, входящих, наряду с правом на обращения, в группу политических. Как известно, эта часть главы 2 Конституции РФ открывается пра­вом на сво­боду мысли и слова (ст. 29). Как известно, свобода слова может быть выражена в различных формах, в том числе и в письменной. Очевидно, что одной из форм выражения свободы слова может рассматриваться право граждан на обращения. В этой связи принципиальное значение для обеспечения права граждан на об­ращения приобретает конституционная гарантия, закреплённая частью 3 ст.29 Конституции РФ, согласно которой никто не может быть принуждён к выраже­нию своих мнений и убеждений или отказу от них. Если данная норма получит развёрнутое отражение в теку­щем законодательстве, она может стать основой демократического механизма реализации права граждан на обращения в Рос­сии.

Часть 5 ст.25 Конституции PФ устанавливает гарантии свободы массовой информации. Очевидно, что свобода массовой ин­формации в сочетании с пра­вом граждан свободно искать, полу­чать, передавать, производить и распростра­нять информацию любым законным способом (ч.4 ст.29) предполагает наличие права граждан направлять обращения в органы государственной власти и мест­ного самоуправления через средства массовой информации.

Следующее политическое право граждан, закреплённое дейс­твующей Кон­ституцией РФ - это право на объединение. Как из­вестно, в широком смысле право на объединение имеет целью удов­летворение социально-экономических и культурных потребностей граждан, а также их участия в осуществлении поли­тической влас­ти. Естественно, что одной из форм связи общественных объеди­не­ний и органов государственной власти и местного самоуправления является направление ими в эти органы коллективных обра­щений граждан (о чём шла речь в ч. 3 гл.1 настоящей работы). Последнее обстоятельство представляется принципиальным. Речь идёт не о решениях руководящих органов этих объ­еди­нений, которые также могут быть направлены в те или иные властные органы, а именно о коллективных обращениях граждан - членов данного объединения.

Дело в том, что право на обращения является субъективным правом граждан и их объединений, но оно не может подменяться решениями руководящих ор­ганов общественных объединений (хотя такой вид обращения, как гражданский наказ подписывается именно руководителями объединения), каким бы демо­кратическим путём они не были сформированы. В данном случае общественное объединение играет роль фактора, консолиди­рующего мнения отдельных граж­дан в коллективное решение, для придания ему большей значимости. Но оно продолжает оставаться обращением граждан, но не общественного объедине­ния.

В связи с рассматриваемым вопросом представляется необхо­димым обратить внимание на проблему направления гражданами об­ращений в общественные объединения. Как известно, до недавнего времени отечественная государст­венно-правовая наука и практика не делала различий между обращениями в эти объединения и госу­дарственные органы. Это было обусловлено особенностью формиро­вания советской политической системы, ядром которой выступала КПСС. Сегодня функции государственных органов, органов местного само­управления и общественных объединений строго разграничены. Поэтому на­правление гражданами обращений в общественные объеди­нения носит не пуб­лично-правовой, а корпоративный характер. Естественно, что общественные объединения не вправе разрешать по существу те или иные жалобы и предло­жения, связанные с деятельностью государственных органов и органов мест­ного самоуправле­ния. Вместе с тем, обращения граждан в общественные объе­динения могут иметь место, как форма связи объединения со своими члена­ми. а также решения иных вопросов внутрисоюзного значения.

Следующее конституционное право граждан, входящее в группу политиче­ских, - это право собираться мирно, без оружия, прово­дить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31 Конституции РФ). Смысл этого субъективного права состоит в том, что граждане участвуют в публичном меро­приятии с целью привлечь внимание властей к какому-то общественно значи­мому вопросу, оказать на них давление. Вместе с тем, ответной реакцией тех органов, на которые призвана воздействовать та или иная акция, должно быть решение, удовлетворяющее или не удовлетворяющее требования манифестан­тов. Это решение должно приниматься не на основе анализа выступлений на митинге или транспарантов демонстрации, а на основании какого-то обраще­ния, принятого в ходе публичного мероприятия или заранее подготовленного его органи­заторами и переданного полномочному органу. Таким образом, пра­во на обращения является важнейшей составной частью права граж­дан на мирные собрания, придающей публичному мероприятию завер­шённый, общественно значимый характер.

Что касается такого права граждан, как участие в управле­нии делами госу­дарства ( ч.1 ст.32 Конституции РФ), то автор вполне разделяет позицию Ю.А. Дмитриева и А.А. Златопольского. которые придают этому праву смысл одного из принципов правового статуса гражданина, обобщающего понятия по отно­шению ко всем остальными субъективным политическим пра­вам и свободам[[54]](#footnote-54). С этой точки зрения право граждан на обраще­ния не является исключением (что было показано и в гл.1), причём особенно ярко право на участие в управле­нии проявляется в таких видах обращений, как предложения, петиции, гражданские наказы.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать следующие вы­воды:

**а)** Право граждан на обращения в органы государственной власти и мест­ного самоуправления выступает составной частью на­родовластия, содержанием которой является непосредственное вы­ражение гражданами и их объедине­ниями своей воли в различного рода посланиях, направляемых в названные ор­ганы.

**б)** Право граждан на обращения может рассматриваться не только как лич­ное субъективное право, но и как одна из форм не­посредственной демократии. При этом под формами непосредствен­ной демократии понимаются способы не­посредственного волеизъяв­ления граждан и их объединений, имеющие целью решение общест­венно значимых вопросов, оказание влияния на принимаемые орга­нами государственной власти и местного самоуправления решения, кон­троль за их действиями и внесение корректив в их работу в соответствии с ин­тересами субъектов волеизъявления.

**в)** Право граждан на обращения является элементом обратной связи между гражданами и формируемыми ими органами государственной власти и мест­ного самоуправления и в этом смысле - не­отъемлемой составной частью сис­темы представительной демокра­тии.

**г)** Право на обращения входит в систему политических прав и свобод гра­ждан и в этом смысле является органической составной правового статуса гра­жданина в РФ.

**2. основные принципы работы с обращениями граждан в РФ**

Учитывая, что право граждан на обращения является комп­лексным правовым институтом, нормативно-правовое регулирование которого не может быть огра­ничено одним нормативным актом, представляется необходимым выделить те правовые принципы, кото­рые должны лежать в основе всего механизма реа­лизации этого субъективного права и, по возможности, быть реализованы во всех нормативно-правовых актах, регулирующих данную сферу правоотно­ше­ний.

Как известно, принципы - это руководящие начала, лежащие в основе меха­низма правового регулирования тех или иных общест­венных отношений. Есте­ственно, что большинство правовых принци­пов, регламентирующих поведение человека в обществе, закреплено Конституцией страны. Однако, если говорить о принципах институ­та права граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, то они, кар: и в любых других конкрет­ных общественных отношениях, имеют свою специфику.

В частности, одним из принципов, лежащих в основе данного института, должен быть принцип всеобщности. Смысл этого принци­па состоит в опреде­лении субъекта права обращения. Вопрос об определении субъекта этого права не так прост, как кажется.

Традиционно отечественное законодательство распространяет это право на граждан России. К сожалению, и действующая Консти­туция РФ оказалась не свободна от этой традиции. С одной сторо­ны, если говорить о политическом характере права на обращения, то его субъектами, действительно, могут быть только граждане РФ. С другой стороны, такой подход означает лишение нахо­дящихся на территории России иностранцев права обжаловать действия её должностных лиц. Является ли допущение иностранцев в число субъектов права на обращения нарушением сущности данного право­вого института? Ду­мается, что нет, поскольку выше мы отмечали двойственный характер этого права, входящего одновременно в группу политических и личных субъективных прав.

В этой связи нельзя не поддержать подход авторов проекта Федерального за­кона "Об обращениях граждан", распространяющих это право на "иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Феде­рации", хотя вполне естественно, что право на обращение последних должно быть несколько ограничено. В частности, лица, не являющиеся гражданами России, не должны вносить предложения и подавать петиции, т.к. участие в управлении государством - право и прерогатива граждан этого государства.

Таким образом, принцип всеобщности означает, что любое фи­зическое лицо в соответствии с Российским законодательством об­ладает правом на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, за исключением случаев, установленных законом и нормами международного права. Эти изъя­тия касаются тех обращений, которые носят политический характер, субъек­тами которых выступают исключительно граждане РФ, или противоречат меж­дународно-правовым обязательствам РФ.

Следующий принцип - это принцип свободы подачи обращений. Смысл его состоит в том, что субъекты права обращений вправе направить в государст­венные органы и органы местного самоуправ­ления любые по содержанию об­ращения, кроме прямо нарушающих за­кон. Иными словами, в компетентные органы могут быть направлены любые жалобы, любые обращения, любые заяв­ления и петиции, не противоречащие действующему законодательству. А в от­ношении гражданской инициативы, направленной в федеральный Парламент, должно действовать единственное ограничение - не противоречие Конституции РФ.

Здесь возникает новая проблема: в случае подачи жалобы, на ком должно ле­жать бремя доказывания вины? В действующем законо­дательстве по этому во­просу единство мнений отсутствует. Закон РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" гласит, что жалоба гражда­нина, направленная в суд, рассматривается судом по правилам гражданского судопроиз­водства (ст.6). Это означает, что вина ответчика презюмируется. Ис­тец даже, в соответствии с Законом, не обязан формули­ровать точно, какая пра­вовая норма, с его точки зрения, наруше­на. Федеральный конституционный за­кон "О Конституционном Суде Российской Федерации", наоборот, требует от лица, направившего в суд запрос или жалобу, не только точно сослаться на на­рушен­ный Закон, но и приложить его текст к жалобе. Хотя судебное обжалова­ние остаётся за рамками данной работы, пример судов может быть весьма поле­зен.

Проект Феде­рального закона "Об обращениях граждан" возлагает на лицо, по­давшее заявление или жалобу, обязанность представить необходимые доказа­тельства (ст. 10). В условиях развитой российской бюрок­ратии возмож­ность выполнение последнего требования представля­ется весьма сомнительной. Думается, подход в части администра­тивного порядка рассмотрения жалоб и заявлений граждан должен быть иным: необходимо заложить принцип равной ответственности должностного лица - за нарушение прав, свобод и законных инте­ресов человека, а инициатора жалобы - за сообщение заведомо ложных или искажённых сведений. Тогда поиск доказательств можно возложить на орган, занимающийся рассмотрением жалобы или заявления.

В связи с вышесказанным, представляется необходимым закре­пить законода­тельно ещё один принцип - равноправия. При всей очевидности данного под­хода необходимо всё же сказать несколько слов в поддержку данной идеи. Дело в том, что принцип равнопра­вия в данном случае имеет две стороны. Первая - равноправие граждан в части реализации права на обращения в государствен­ные органы и органы местного самоуправления. Здесь имеет место пря­мое дей­ствие статьи 19 Конституции РФ, устанавливающей равенс­тво граждан перед законом и судом, и задача законодателя сво­дится лишь к обеспечению в теку­щем законодательстве, регламен­тирующем порядок реализации права граждан на обращения, реали­зации гарантий этого принципа.

А вот вторая сторона действия этого принципа не столь очевидна. Речь идёт о равноправии сторон: истца и ответчика в суде, заявителя и виновного должно­стного лица в процессе административного производства по жалобе. Дело в том, что гражданин в со­ответствии со статьёй 45 Конституции РФ вправе обжа­ловать дейс­твия любого государственного органа, органа местного самоуправ­ления или их должностного лица в административном порядке. Это означает, что, в конечном счёте, ответчиком по жалобе граждани­на оказывается государ­ство, поскольку оно не только обязано на­казать виновное лицо, но и восстано­вить нарушенное право граж­данина, в том числе - и путём материальной ком­пенсации понесён­ного им ущерба. Сегодня - это вопрос очевидный для судеб­ного порядка рассмотрения жалоб, но, думается, что эти необходимые эле­менты должен дести в себе и административный процесс.

Однако, равноправие гражданина и государства - положение далеко не ак­сиоматичное для российской правовой науки и практи­ки. Мы видим, что равно­правие сторон должно быть обеспечено как в услови­ях судебного, так и административного порядка разрешения жало­бы. В этой связи возникает необ­ходимость нормативного закрепле­ния ещё одного принципа реализации права граждан на обращения - принципа гласности.

На сегодняшний день данный принцип, пришедший в государс­твенное (конституционное) право из политической сферы, не имеет чётко определён­ного содержания, но в отношении реализации права на обращения он может означать открытость процесса рассмотрения обращения, с участием заинтере­сованного лица (лиц) - субъектов конкретного обращения и их законных пред­ставителей.

Итак, подводя итог сказанному можно прийти к следующим вы­водaм. Право­вой механизм реализации права граждан на обращения в органы государствен­ной власти и местного самоуправления дол­жен быть основан на следующих принципах (смысл некоторых из них мы постарались раскрыть выше): всеоб­щего права на об­ращения, свободы подачи обращений, равноправия и равной ответс­твенности гражданина и государства, гласности разбирательства, объек­тивности, подведомственности обращений, комплексном подхо­де к рассмотре­нию, законности всего порядка работы с обращения­ми граждан.

Перечисленные принципы имеют ряд особенностей, учитывающих специ­фику регулируемых правоотношений, и самостоятельное содержание. В частно­сти:

**1.** Принцип всеобщего права на обращения означает, что лю­бое физическое лицо обладает в соответствии с российским зако­нодательством правом на об­ращения в государственные органы и органы местного самоуправления, за ис­ключением случаев, уста­новленных законом (требующих наличия российского гражданства) и нормами международного права.

**2.** Принцип свободы направления обращений означает, что субъекты права на обращения вправе направлять в государственные органы и органы местного са­моуправления любые по содержанию об­ращения, кроме прямо нарушающих закон.

**3.** Принцип равноправия означает, что любой человек, неза­висимо от граж­данства, законности нахождения на территории РФ, социального происхожде­ния, пола, национальности, возраста и иных социальных признаков, вправе на­правлять обращения в органы государственной власти и местного самоуправле­ния. Равноправие сторон должно соблюдаться в процессе всех видов разбира­тельства обращений граждан.

**4.** Принцип равной ответственности должностного лица за действия и реше­ния, нарушающие права, свободы и законные инте­ресы человека, и инициатора обращения за сообщение заведомо ложных или искажённых сведений. При этом сбор доказательств за­конности тех или иных действий должен быть воз­ложен на орган, занимающийся рассмотрением обращения гражданина.

**5.** Принцип гласности означает открытость процесса рассмотрения обраще­ний, участие в нём заинтересованного лица (лиц) - субъектов конкретного об­ращения, и их законных представителей. Разбирательству должны подлежать все без исключения обра­щения граждан,- в том числе - анонимные. Законода­тельно должны быть установлены гарантии безопасности граждан - инициато­ров обращения, а также неразглашения сведений об их личной жизни, ставших известными в ходе рассмотрения обращения. В случае вы­явления в обращении сведений клеветнического характера, орган, рассматривающий обращение, обя­зан передать материалы проверки компетентным правоохранительным орга­нам для возбуждения уголов­ного дела по факту клеветы.

**6.** Принцип объективности рассмотрения означает, что сведе­ния, сообщённые гражданином в устном или письменном обращении, должны быть подвергнуты объективному, непредвзятому анализу, который, в свою очередь, должен быть положен в основу принимае­мого по содержанию обращения решения.

**7.** Принцип подведомственности означает, что рассмотрение обращения дол­жен производить тот орган, в чью компетенцию вхо­дит разрешение по существу вопроса, поставленного в обращении. При этом гражданин не обязан знать кон­кретную компетенцию госу­дарственных органов. Обращения направленные не по адресу подле­жат пересылки компетентному в данном вопросе органу.

**8.** Принцип комплексного подхода обеспечивает единую мето­дику и методо­логию в работе с обращениями граждан, а также ко­ординацию деятельности органов, их рассматривающих, контроль за их работой.

**9.** Принцип законности означает, что должна быть разработа­на система Зако­нов, регламентирующих порядок обращения граждан в органы всех ветвей вла­сти: судебной, исполнительной, законо­дательной. Все процедуры, связанные с реализацией всех этапов осуществления права граждан на обращения, должны быть основаны на требованиях Конституции и Закона.

**3. особенности правового регулирования рассмотрения обращений граждан в административном порядке**

Несмотря на наличие института судебного обжалования действий и решений должностных лиц, административный порядок рассмотрения жалоб граждан остаётся главным каналом их разреше­ния. Собственно говоря, в данной работе исследуется именно он. К тому же, если для разрешения жалобы по существу есть альтернатива, то иные формы обращений граждан могут быть рассмотрены исключительно в административном порядке.

При этом, по мнению Н.Ю. Хаманёвой административный и су­дебный поря­док представляют собой "две неразрывно связанные между собой подсистемы единого демократического института обжалования"[[55]](#footnote-55). Несмотря на то, что по отношению к действующему административному порядку рассмотрения жалоб это относится лишь отчасти, тем не менее, превратить его в такой демократиче­ский институт - одна из задач российской конституционно-правовой ре­формы.

Как отмечалось выше, в настоящее время в стране действует множество ве­домственных подзаконных нормативно-правовых актов, регламентирующих по­рядок рассмотрения обращений граждан в тех или иных государственных ор­ганах страны. Единственным общегосу­дарственным актом, действующим в этой сфере общественных отно­шений, является безнадёжно устаревший Указ Президиума Верховно­го Совета СССР от 12 апреля 1968 г. "О порядке рассмот­ре­ния предложений, заявлений и жалоб граждан".

Говоря о нормативно-правовом регулировании административ­ного порядка реализации права граждан на обращения, необходимо выяснить какие правовые акты должны обеспечивать решение данной задачи. Для этого прежде всего не­обходимо ответить на вопрос об адресате этих обращений.

Как отмечалось выше, статья 33 Конституции РФ закрепляет право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуаль­ные и коллективные обра­щения в государственные органы и органы местного самоуправления. То есть, имеются ввиду обращения граждан в государственные органы всех ветвей вла­сти: законодатель­ные, исполнительные и судебные, а также представительные и ис­полнительные органы местного самоуправления.

Обращения в некоторые судебные и законодательные (представительные) ор­ганы государственной власти и местного са­моуправления находятся за рам­ками нашего исследования, и обращения в суды общей компетенции, как явст­вует из смысла Закона РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нару­шающих права и свобо­ды граждан", рассматриваются в порядке не админист­ративного, а гражданского судопроизводства[[56]](#footnote-56)\*. Следовательно, под рассматри­вае­мыми в административном порядке понимаются те обращения граж­дан, ко­торую направляются в исполнительные органы государствен­ной власти и мест­ного самоуправления.

Таким образом, к перечисленным выше нормативно-правовым актам теку­щего законодательства, регламентирующим порядок реа­лизации права граждан на обращения на федеральном уровне, необ­ходимо добавить закон (а в соответ­ствии со статьёй 55 Конститу­ции РФ это должен быть акт не ниже федераль­ного закона), кото­рый бы устанавливал порядок подачи, рассмотрения и разре­шения обращений граждан в органах исполнительной власти государствен­ного и муниципального уровня.

Проблема адресата обращений граждан не так проста как ка­жется. Следова­тельно, Федеральный закон данного вида, в соответс­твии с Конституцией РФ, должен регламентировать только порядок обращения граждан в исполнитель­ные органы государственной власти и местного самоуправления. И эта его функция должна получить отражение в его названии.

Что касается структуры Закона, то по нашему мнению, он должен включать в себя три основных раздела: о направлении обращения в полномочный орган; о порядке рассмотрения обращения; о порядке разрешения вопроса по существу обращения. Ос­тановимся более подробно на характеристике каждого из разде­лов.

Итак, что касается направления обращения. Выше уже отмеча­лось, что граж­данин не обязан подробно знать компетенцию каждо­го из государственных и муниципальных органов. Следовательно, он вправе самостоятельно определить орган, в который он обраща­ется. В случае письменного обращения, оно может быть направлено по почте или лично передано гражданином в канцелярию или приём­ную того органа, в который он обращается. Каких-либо особых требова­ний к письменному обращению, кроме наличия сведений об авторе и адреса, по которому должен быть направлен ответ. Закон предъявлять не должен. Содер­жание обращения должно излагаться гражданином в произвольной, им самим избранной форме. Представление доказательств не должно быть обязанностью субъекта обращения. Отсутствие в обра­щении доказательств не может рассмат­риваться как основание для оставления обращения без рассмотрения. Однако, очевидно, что сообщение в обращении необходимых сведений об излагаемых фак­тах, значительно упрощает процесс их проверки. Поэтому предос­тавляя гражданину право самому определить форму обращения и её содержание, Закон всё же должен ориентировать его на желатель­ность сообщения возможно боль­шего числа объективных сведений о сообщаемых им фактах.

При направлении письменного обращения не по адресу, оно должно быть пе­реслано в компетентный орган с уведомлением об этом автора (авторов) обра­щения.

Что касается личного обращения гражданина в орган госу­дарственной власти или местного самоуправления, то оно должно производиться в установленные часы приёма, а сведения, сообщае­мые гражданином, должны быть зафиксиро­ваны должностным лицом, к которому он обращается в той форме делопроиз­водства, которая установлена законом или подзаконным актом в отношении конкрет­ного органа. В случае личного обращения гражданина в орган, к компе­тенции которого не относится рассмотрение конкретного обращения, ему должно быть дано разъяснение, в какой орган он должен обратить, место его расположения и часы приёма. При этом сам факт обращения гражданина дол­жен быть зарегистрирован в ус­тановленном порядке на случай судебного обжа­лования действий должностного лица, принимавшего обращение.

Следующий раздел федерального закона должен быть посвящён регламента­ции порядка рассмотрения обращений граждан. На сегод­няшний день он опре­деляется различного рода ведомственными ак­тами, учитывающими специфику деятельности того или иного органа государственной власти или местного са­моуправления. Не следует отрицать необходимость существования подобных актов, однако, роль федерального закона на этом этапе работы с обраще­ниями граждан состоит в установлении общих требований к порядку их рассмотрения.

Конечно, рассмотрение обращений каждого вида: предложений, заявлений, жалоб и прочих имеет свою специфику, как мы показывали в гл.1. Но вместе с тем, специфика процедуры рассмотрения отдельных видов обращений не озна­чает умаления или отрицания общих принципов работы с обращениями: всеоб­щего права на об­ращения, свободы подачи обращений, равноправия и пр. По­этому, Закон, с учётом специфики рассмотрения обращений каждого вида, дол­жен всё же установить общие принципы этого порядка, которые затем могут уточняться как этим Законом, так и иными, в том числе и подзаконными, и ве­домственными, актами применительно к отдельным видам обраще­ний граждан.

Эти принципы мы рассматривали выше. В первую очередь - это объектив­ность рассмотрения. На это направлен запрет нап­равления обращения лицу, действия которого обжалуются. Но это не исключает возможности приглаше­ния обеих сторон: жалобщика и лица, чьи действия обжалуются, для объектив­ного рассмотрения представленных ими аргументов.

Конечно, жалоба относится к той категории обращений граж­дан, которые в наибольшей степени требуют объективности рассмотрения. Однако, это не оз­начает, что, скажем, ходатайство или предложение не требуют объективного подхода к анализу их содер­жания. В частности, предложение, направленное на улучшение ра­боты какого-либо государственного или муниципального органа, может содержать в себе сведения, которые могут в какой-то мере противоре­чить частным интересам работающих в нём сотрудников. Одной из гарантий объективного рассмотрения подобного обращения может стать направление его вышестоящему органу государственной власти или местного самоуправления. Хотя и эта мера не всегда может привести к желаемому результату. Гораздо в большей степе­ни объективности рассмотрения предложения гражданина может спо­собствовать, если его адресатом станет независимый орган влас­ти. В сис­теме государственных органов на сегодняшний день - это прокуратура, органы внутренних дел, Контрольное Управление при Президенте и др. правоохрани­тельные органы. Однако, специфика их работы состоит в том, что они рассмат­ривают обращения граж­дан по существу, если в них речь идёт о прямом нару­шении зако­на. Если же закон не нарушен, то обращение гражданина не имеет к ним прямого отношения. Таким образом, вновь возникает проблема создания единой системы органов, обеспечивающих объективное рассмотрение обраще­ний граждан[[57]](#footnote-57)\*.

Таковы в целом нормативные основы работы с обращениями граждан в фе­деральных органах исполнительной власти. Если данная глава состояла больше из пожеланий и предложений, то это вызвано тем, что какого-то единого акта (пусть и не закона), регламентирующего работу с обращениями граждан просто не существует. Выпущенные недавно по федеральным министерствам с пись­мом Начальника Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан № А26-95 от 3.04.01 Рекомендации по совершенствованию работы с обраще­ниями граждан и повышению уровня защиты конституционных прав в совре­менных условиях[[58]](#footnote-58) не имеют юридической силы и могут рассматриваться только как методические рекомендации (что и отражено в названии). К тому же боль­шая часть этих рекомендаций носит технический характер. Проблема состоит в том, что нормативная база работы с обращениями граждан - это прежде всего ведомственные акты, свои в каждом органе власти, притом во многом разли­чающиеся. Поэтому на сегодняшний день единственный способ понять меха­низм регулирования работы с обращениями граждан в федеральных органах исполнительной власти (т.к. в данной работе рассматриваем только их) - это изучение их практики. Этому мы и посвятим следующую главу.

ГЛАВА 4

**Особенности работы с обращениями граждан в федеральных органах ис­полнительной власти (на примере: Администрации Президента РФ, Прави­тельства РФ, Министерства юстиции РФ)**

**1. общие замечания**

В отсутствие единого нормативного акта, регулирующего работу с обраще­ниями граждан на федеральном уровне, каждый орган, каждое министерство и ведомство по-своему организует её. Таким образом, различные министерства и ведомства, особенно те, которым приходится работать с особенно мощными потоками обращений, накопили огромный опыт работы и создали богатый нор­мативный материал в виде внутренних ведомственных актов, регламентирую­щих работу соответствующих подразделений. Этот опыт просто необходимо внимательно изучить и использовать при создании Федерального закона “Об обращениях граждан”.

В данной части работы будет исследоваться практический опыт работы с об­ращениями граждан трёх федеральных органов исполнительной власти: Адми­нистрации Президента РФ, Правительства РФ, Министерства юстиции РФ. Ад­министрация Президента является весьма специфическим органом, занимаю­щим особую нишу в системе федеральной государственной власти, прежде всего в силу того, что место самого института президентской власти в России весьма неоднозначно. Распространено даже мнение, что он лежит вне системы разделения властей, однако мы с таким мнением согласиться не можем, ибо в этом случае должны будем признать возможность Президента вмешиваться в принятие законов, судопроизводства и т.п., а от этого один шаг до признания диктатуры. Во всяком случае, анализ института президентской власти совер­шенно не относится к теме данной работы. Что касается Администрации Пре­зидента, то этот орган, на наш взгляд, скорее может быть отнесён к системе ис­полнительной власти, чему есть целый ряд подтверждений[[59]](#footnote-59). Для нашего иссле­дования он имеет важное значение прежде всего потому, что президентская почта традиционно самая обширная (в 2000 г. в адрес Президента поступило свыше 300 тыс. обращений граждан), следовательно, опыт работы с ними очень богат. Кроме того, подразделение, работающее с обращениями граждан - Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан, как самое круп­ное и наилучшим образом технически оснащённое подобное подразделение (среди подразделений федеральных органов власти) пытается занять роль ар­битра и “гуру” в вопросах работы с обращениями. Так, Начальник Управления периодически рассылает по федеральным министерствам методические реко­мендации по работе с обращениями граждан. Пока подобные послания не имеют под собой нормативной основы и потому не имеют юридической силы, но сам факт показателен.

Правительство РФ занимает центральное место в системе федеральных орга­нов исполнительной власти, по количеству обращений, поступающих в его ад­рес, уступает только Президенту, хотя и очень существенно (так, в Правитель­ство поступило в 2000 г. свыше 65 тыс. обращений). Работа с обращениями там также поставлена очень хорошо, и, хотя соответствующее подразделение функ­ционирует там только четвёртый год, накоплен богатый опыт и разработано немало нормативных документов и методических рекомендаций по работе с об­ращениями.

Министерство юстиции РФ, как известно, входит в число министерств, под­чинённых непосредственно Президенту, оно ведает всей “юридической” сферой деятельности исполнительной власти. Ему подчинена и служба судебных при­ставов, без которой, в сущности, правосудие бессильно. Поэтому в значитель­ной степени на Минюсте замыкается исполнение судебных решений (т.е. обра­щения в Минюст - как бы “продолжение” судебной защиты прав). По количе­ству поступающих обращений Минюст занимает одно из первых мест среди федеральных министерств (за 2000 г. - свыше 30 тыс.). В силу этих причин со­поставление опыта этих органов и сравнение нормативных актов, регулирую­щих работу с обращениями граждан в каждом из них представляется очень по­лезным для данного исследования.

Кроме того, весьма существенной проблемой здесь является поиск информа­ции. В отличие от федеральных законов, иных федеральных и региональных нормативных актов, ведомственные акты, как правило, не публикуются и во­обще находятся вне открытого доступа. И в целом, работа федеральных органов исполнительной власти очень закрыта, познакомится с ней человеку “с улицы” практически невозможно. Так что при написании данной главы проблема по­иска источников стояла едва ли не на первом месте и оказала решающее влия­ние на выбор рассматриваемых органов власти[[60]](#footnote-60)\*.

Что касается методики исследования при написании данной главы, то опти­мальным показалось рассматривать не каждый орган в отдельности, а все вме­сте по ряду определённых параметров. В качестве этих параметров были вы­браны: статус и положение в структуре указанных органов их подразделений, занимающихся работой с обращениями граждан, и сам процесс работы с обра­щениями, разделённый на определённые стадии (регистрацию, рассмотрение, контроль и т.п.).

Теперь несколько слов о статусе и положении в структуре вышеуказанных федеральных органов исполнительной власти их подразделений, занимающихся работой с обращениями граждан.

В Администрации Президента это Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан (для удобства далее будем называть его Управление). Оно является автономным подразделением Администрации Президента, зани­мает отдельное здание и даже имеет собственные курьерскую службу и Экспе­диционный отдел. Нормативной основой работы Управления является Положе­ние о нём, утверждённое Указом Президента РФ от 3 апреля 1997 г.[[61]](#footnote-61) В соответ­ствии с п.4 Положения оно организует прием граждан работниками Управления в Приемной Администрации Президента Российской Федерации; организует прием граждан Руководителем Администрации Президента Российской Феде­рации и его заместителями, руководителями подразделений Администрации Президента Российской Федерации; обеспечивает централизованный учет об­ращений граждан; обеспечивает своевременное рассмотрение обращений граж­дан, а также направление их для рассмотрения в соответствующие подразделе­ния Администрации Президента Российской Федерации, в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации; создает на основе обращений граждан информационный фонд и обеспечивает получение из него сведений для соответствующих подразделений Администрации Президента Российской Федерации; осуществляет контроль за своевременным выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации поручений по обращениям граждан; извещает граждан о результатах рассмотрения в Управлении их обращений.

Отдел по работе с обращениями граждан Аппарата Правительства РФ создан в июне 1998 г. во исполнение Указа Президента РФ “О разграничении функций между Администрацией Президента Российской Федерации и Аппаратом Пра­вительства Российской Федерации при рассмотрении обращений граждан” от 21 апреля 1998г.[[62]](#footnote-62) По статусу он почти не отличается от Управления Прези­дента, хотя и называется Отделом. Это такое же автономное подразделение, ку­рируемое непосредственно одним из заместителей Руководителя Аппарата. Правда, в отличие от Управления, у него нет своих курьерской и экспедицион­ной служб, он теснее связан с другими подразделениями Аппарата.

В Министерстве юстиции РФ ситуация обстоит иначе. Весь объём работы с обращениями граждан выполняет Отдел писем и приёма граждан (ОППГ), вхо­дящий в состав Департамента делопроизводства. Следовательно, статус этого подразделения понижен, что сказывается также и на его технической оснащён­ности, а при работе с огромными массивами документов это играет далеко не последнюю роль. Вместе с тем на него возложены примерно те же задачи, что и на аналогичные подразделения Администрации Президента и Правительства. В соответствии с Положением об отделе писем и приёма граждан Департамента делопроизводства Минюста России[[63]](#footnote-63), отдел осуществляет распределение обра­щений внутри министерства, передачу обращений, не относящихся к компетен­ции Минюста, в другие ведомства, постановку обращений на контроль и осуще­ствление контроля за их рассмотрением, аналитическую работу, органи­зацию приёма населения, в т.ч. руководителями Министерства и помимо этого организует работу телефонной справочной службы министерства (до 800 звон­ков в день). При этом по штату на Отдел полагается всего 7 сотрудников, по­этому на каждом лежит огромный объём работы. Естественно, такая загружен­ность сказывается на качестве рассмотрения обращений.

Теперь перейдём непосредственно к рассмотрению организации работы с об­ращениями в указанных выше подразделениях.

**2. поступление обращений и их регистрация**

Работа с обращением, поступившим в ведомство, начинается с его получения и регистрации. Как известно, только зарегистрированные обращения получают юридическую силу и течение сроков рассмотрения начинается с момента реги­страции. Уже на стадии получения возникает целый ряд сложностей и проце­дурных вопросов. Проще всего с этим обстоит дело в Администрации Прези­дента РФ - Управление располагает собственным Экспедиционным отделом, получающим направленные в адрес Президента или Администрации письма непосредственно с почты. Там же производится первичная техническая обра­ботка писем (вскрытие конвертов, разворачивание, подкалывание сопроводи­тельных карточек и т.п.). В Аппарате Правительства РФ Экспедиционный отдел один, в составе Управления делопроизводства и архива и вся почта Правитель­ства поступает туда, уже оттуда письма граждан передаются в Отдел. В Мини­стерстве юстиции РФ работники Отдела писем и приёма граждан принимают почту из экспедиции сами и сами же производят первоначальную техническую обработку, что сильно замедляет работу. Устные обращения принимаются на личном приёме (а в Администрации Президента РФ также по телефону), содер­жание обращения записывается сотрудником, ведущим приём, в специальную форму, затем оно проходит так же как и письменное, то же самое проделыва­ется с письменными обращениями, поданными на личном приёме. В Админи­страции Президента РФ (с 1999 г.) и Аппарате Правительства РФ (с 7 февраля 2001 г.) также принимаются письменные обращения, поступившие по элек­тронной почте. Такие обращения распечатываются и дальше с ними работают так же, как и с прочими.

Регистрация писем производится во всех рассматриваемых органах одина­ково - сотрудник изучает текст и заносит в особую форму (регистрационную карточку) личные данные заявителя (имя, фамилию, адрес), дату отправки и по­ступления обращения, повторность, тематику обращения. Тематика обраще­ния выбирается из списка возможных тем. Такой список - классификатор в ка­ждом органе свой, что делает практически невозможным централизованный учёт обращений граждан[[64]](#footnote-64)\*. Также особо отмечается в регистрационной кар­точке, если обращение поступило из Федерального Собрания, Генеральной Прокуратуры, (в федеральных министерствах и ведомствах также из Админист­рации Президента РФ и Аппарата Правительства РФ). Надо отметить, что в эти классификаторы содержат в основном только тематические разделы, а класси­фикаций по содержанию там нет. Это означает, что невозможно учитывать ко­личество поступивших жалоб, заявлений, ходатайств и т.п. Правда, в Админи­страции Президента РФ с 1999 г., в Аппарате Правительства РФ с 2000 г., а в Министерстве юстиции РФ - с 1 января 2002 отдельно учитываются предложе­ния по совершенствованию законодательства и предложения по совершенство­ванию работы гос. управления. Регистрационная карточка сохраняется и в дальнейшем все “перемещения” обращения фиксируются в ней, что позволяет отслеживать их перемещения, выявлять многократность обращения, в любой момент дать гражданину справку о ходе рассмотрения его обращения. В Адми­нистрации Президента РФ и Аппарате Правительства РФ используются элек­тронные регистрационные карточки, в Министерстве юстиции РФ на электрон­ную регистрацию перешли только с 1 января 2001 г., до этого применялись бу­мажные регистрационные карточки. Рассматриваемые нами органы обладают единой внутренней компьютерной сетью, в результате чего база данных в каж­дом ведомстве единая; таким образом можно получить информацию об обра­щении с любого компьютера, независимо от того, на каком компьютере оно было зарегистрировано. Переход на электронную регистрацию значительно уп­ростил работу с обращениями - достаточно нажать несколько кнопок и появля­ется полная информация об обращении и его прохождении. С появлением элек­тронной системы регистрации гражданин может позвонить в справочную соот­ветствующего органа и ему ответят, как проходит рассмотрение его обращения. Это позволяет устранить последствия возможных неувязок на почте. Проблема здесь пока только в одном - разные федеральные органы исполнительной вла­сти, не говоря уж о других ветвях, или о региональных органах госвласти и ор­ганах местного самоуправления (подавляющее большинство их вообще не имеют электронной системы) пользуются разными базами данных по обраще­ниям граждан. Так, в Администрации Президента РФ (с 2000 г.) и Министер­стве юстиции РФ (с 1 января 2002 г.) используется программа “Федеральная база данных “Обращения граждан”” (ФБД) под ОС “Windows”, а в Аппарате Правительства РФ - своя собственная база данных под ОС “MS-DOS”. Это де­лает невозможным обмен данными по обращениям между различными орга­нами (подробнее об этом в гл.5).

**3. организация личного приёма граждан**

Особо следует сказать об организации личного приёма граждан. Личный приём делится на две категории - общий и специальный. Общий приём прово­дится в приёмной соответствующего органа особым сотрудником ежедневно. Специальный приём проводят должностные лица по предварительной записи. Личный приём, как общий, так и специальный, во всех изученных нами феде­ральных органах исполнительной власти организован приблизительно одина­ково, различия в основном чисто технические, не имеющие значения для дан­ного исследования. Общий приём проводится ежедневно в специальных поме­щениях. Жалобы, просьбы и т.п., изложенные гражданином в устной форме фиксируются в особой “карточке личного приёма”, которая затем проходит ту же процедуру рассмотрения, что и письменное обращение. Если гражданин на личном приёме подаёт письменное обращение, оно регистрируется специали­стом, ведущим приём и затем также проходит общую процедуру. Поэтому лич­ный приём, по большому счёту, никаких преимуществ не даёт, разве только заявитель менее зависим от работы почты - обращение регистрируется в его присутствии. Здесь весьма интересен пример Министерства юстиции РФ - там все обращения, поданные на личном приёме, ставятся на контроль, что на сего­дняшний день является единственной более-менее весомой гарантией их свое­временного и положительного разрешения (подробнее об этом ниже). Подобная практика существует и в Администрации Президента РФ, но в действующих там рекомендациях первоочерёдность рассмотрения и постановка на контроль обращений с личного приёма дополнена формулировкой “как правило”. Кстати сказать, это, видимо, действует на людей - в приёмную Минюста обращается всё больше людей, что видно на представленной диаграмме, в то время как в иных органах количество обратившихся в приёмную граждан стабильно.



Что касается специального приёма, то он проходит в две стадии. На первой стадии обращение принимается от гражданина на общем приёме и затем, если обращение сочтут важным и весомым, заявителя запишут на приём к должно­стному лицу, ответственного за разрешение его проблемы. Здесь важно отме­тить, что решение об этом принимает специалист, ведущий приём, т.е. чинов­ник очень невысокого ранга. Только на приём к высшим должностным лицам (Руководителю Администрации Президента РФ, его заместителям, Заместите­лям Председателя Правительства РФ) можно попасть после дополнительных согласований с начальником подразделения по работе с обращениями и секре­тариатом соответствующего должностного лица. При этом каких-либо норма­тивно закреплённых критериев “важности” и “весомости” проблем не сущест­вует (подобные критерии, оформленные в виде методических рекомендаций для специалистов приёмной есть в Администрации Президента РФ[[65]](#footnote-65), но ознако­миться с ними автору не удалось). Приём проводится должностными лицами по заранее утверждённому графику, который готовят совместно подразделения по работе с обращениями граждан и секретариаты (или помощники) этих должно­стных лиц. В Администрации Президента РФ приём ведут Руководитель Адми­нистрации, его заместители, руководители структурных подразделений; в Ап­парате Правительства РФ - федеральные министры и Заместители Председателя Правительства; в Министерстве юстиции РФ - заместители министра и руково­дители структурных подразделений. Кстати, попасть на приём к Министру юс­тиции через приёмную министерства практически невозможно, но через приём­ную Правительства не так сложно (он принимает граждан как член Правитель­ства не реже 2 раз в год). Высшие руководители страны - Президент и Предсе­датель Правительства приёма граждан не ведут. Хотя были случаи, когда Пре­зидент принимал граждан в своём кремлёвском кабинете, но они носили эпизо­дический характер и никак не были регламентированы. В целом приём граждан высшими должностными лицами ведётся достаточно активно, что видно из представленной таблицы.



**4. организация рассмотрения обращений и контроля за ним**

Рассмотрение обращений - “вершина” работы с обращениями. Рассмотрение как таковое осуществляется структурными подразделениями и должностными лицами в соответствии с их компетенцией. Распределение обращений граждан по компетенции также лежит на сотрудниках подразделения, работающего с обращениями. Если в Управлении Президента РФ по работе с обращениями граждан первичное рассмотрение обращения и дальнейшая передача для рас­смотрения по компетенции осуществляются в отделе писем (в то время как ре­гистрация - в другом), то и в Аппарате Правительства РФ, и в Министерстве юстиции РФ первичное рассмотрение осуществляет тот же сотрудник, что и принял обращение. Существенной проблемой здесь является распределение об­ращений по компетенции, по сути неотделимая от проблемы компетенции федеральных органов исполнительной власти вообще. И если с компетенцией министерств и ведомств, а также их структурных подразделений ещё как-то возможно разобраться (для удобства во всех подразделениях, работающих с об­ращениями граждан имеются специальные таблицы, где указаны сферы ответ­ственности различных структурных подразделений), то с разграничением ком­петенции федеральных министерств и аналогичных по сферам ответственности подразделений Аппарата Правительства РФ и Администрации Президента РФ ничего не понятно. Поступающие в эти органы обращения распределяются со­трудниками отделов писем исходя опять-таки из “важности” и “весомости”: бо­лее “весомые” обращения направляются в структурные подразделения, менее “весомые” - в иные органы. Однако “весомость” устанавливается на основании весьма размытых критериев, нигде документально не зафиксированных. Так, в Аппарате Правительства РФ в департаменты Аппарата направляются обраще­ния, имеющие “фундаментальный характер” (например, предложения по со­вершенствованию налоговой системы) либо те, в которых обжалуются действия федеральных министерств и ведомств. “Особо важные” обращения направля­ются для ознакомления руководителям соответствующих департаментов, и при их согласии передаются в секретариаты Председателя Правительства или его Заместителей для доклада. В Министерстве юстиции РФ с распределением об­ращений по компетенции проще - явно не относящиеся к компетенции Мини­стерства пересылаются в иные органы власти, прочие распределяются по струк­турным подразделениям Министерства. Обращения, имеющие “особое значение” (чётких критериев опять-таки нет) докладываются Руководителю де­партамента делопроизводства и он докладывает их одному из Заместителей Министра или (по согласованию с аппаратом министра) самому Министру. Как обыкновенно распределяются на рассмотрение обращение граждан в рассмат­риваемых нами структурах, видно на представленных диаграммах.



На этих диаграммах[[66]](#footnote-66) видно, что в Администрации Президента РФ, очевидно, предпочитают больше обращений рассматривать самостоятельно. Особенно удивляет высокая доля обращений, рассмотренных руководством (Руководителем Администрации и его заместителями). В Правительстве эта доля намного ниже. В Министерстве юстиции РФ доля обращений, не относя­щихся к его компетенции только 10%. Однако это вполне понятно. Админист­рация Президента и Правительство в понимании большинства людей- это уни­версальные органы, способные решить любую проблему, а в Минюст в основ­ном обращаются те, кто знает, чем министерство занимается. Поэтому доля “чужих” обращений в 10% для отраслевого министерства высока и свидетель­ствует о правовой неграмотности многих граждан[[67]](#footnote-67)\*.

После рассмотрения обращения в соответствующем структурном подразде­лении оно либо спускается “вниз” в порядке подчинённости, либо по нему при­нимается решение и даётся соответствующее поручение. Завершением рассмот­рения обращения является ответ заявителю. В Администрации Прези­дента РФ технические возможности позволяют Управлению по работе с обра­щениями давать заявителю сразу два ответа: о получении письма (независимо от результатов рассмотрения) и об итогах его рассмотрения. В Аппарате Прави­тельства РФ и Министерстве юстиции РФ отделы по работе с обращениями заявителю отвечают только в случае отправки его обращения в другой орган. Ответ об итогах рассмотрения направляет уже то подразделение, в котором не­посредственно принималось решение. Были случаи, когда обращения доклады­вались Председателю Правительства и заявителям после этого направлялся от­вет за его подписью. Однако все подобные процедуры нигде и никак не регла­ментированы, они основаны исключительно на обычаях и традициях.

Поскольку обращения рассматриваются в разных подразделениях, часто и в других органах, проконтролировать их рассмотрение крайне сложно. Отслежи­ваются только так называемые “контрольные” обращения. По контрольным об­ращениям рассматривающие их подразделения или органы обязаны сообщать о ходе рассмотрения и принятых решениях непосредственно в соответствующее подразделение по работе с обращениями граждан. Уже оно отвечает заявителю о принятом решении и только после этого контрольное производство прекраща­ется, а материалы по обращению сдаются в архив. В составе Управле­ния Президента существует особый отдел контроля, в Аппарате Правительства РФ и Министерстве юстиции РФ контроль осуществляют те же сотрудники, что читали обращение и направили его на рассмотрение в соответствующий орган. Постановка на контроль осуществляется по решению сотрудника первона­чально рассмотревшего обращение. Критерии, по которым обращение ставится на контроль опять же весьма туманны и не закреплены в нормативных докумен­тах. В Администрации Президента РФ таким критерием считается “законность требований автора”[[68]](#footnote-68)(!). В Аппарате Правительства РФ существует должностная инструкция работника группы контроля[[69]](#footnote-69), в которой предписыва­ется ставить на контроль обращения, содержащие факты конкретных наруше­ний их законных прав и интересов, предложения или замечания, направленные на устранение недостатков в работе органов государственного управления, све­дения, необходимые для проведения информационно-аналитической работы, а также повторные обращения. Очевидно, что эти критерии отличаются крайней неопределённостью. Исходя из них, можно ставить на контроль практически все обращения, а можно не ставить ни одного. А ведь контроль вышестоящего ор­гана на сегодняшний день - единственная весомая гарантия того, что обраще­ние гражданина будет рассмотрено своевременно и с должным вниманием. По­этому необходимо закрепить (возможно, даже законодательно, чёткие критерии постановки обращений на контроль). В Министерстве юстиции РФ (как и в дру­гих федеральных министерствах и ведомствах) на контроль ставятся помимо указанных выше “важных” обращений, обращения, поступившие из Федераль­ного Собрания, Администрации Президента РФ и Аппарата Правительства РФ. Отсюда вытекает, что для граждан выгодно направлять обращения не прямо в министерство, а сначала в Администрацию Президента РФ или в Правительство - потеря времени компенсируется тем, что обращение будет поставлено на кон­троль, а, значит, будет быстрее рассмотрено. Подобная практика весьма вредна, поскольку побуждает граждан писать “наверх”, и одновременно снижает каче­ство работы с обращениями, поступившими прямо в министерство, т.к. сотруд­ники отдела писем вынуждены заниматься контролем и теряют на этом немало времени.

Так что туманность и размытость критериев “важности” обращений создаёт серьёзные препятствия в рассмотрении обращений и тормозит производство по ним. Однако, сколь ни широки возможности для постановки на контроль лю­бого обращения, технические возможности ставят этому предел. Кроме того, порядок, по которому контроль осуществляют в основном те же сотрудники, что и поставили на контроль обращение (только в Управлении Президента РФ по работе с обращениями есть специальный отдел контроля) побуждают их к тому, чтобы ставить на контроль как можно меньше обращений, дабы не созда­вать себе лишней работы. Поэтому доля контрольных обращений в общем оста­ётся низкой (для Администрации Президента РФ - 2,91%[[70]](#footnote-70), для Аппарата Правительства РФ - 4,98%[[71]](#footnote-71), для Министерства юстиции РФ - 2,84%71). Однако следует отметить, что сам контроль организован хорошо. Так, в Аппарате Пра­вительства РФ сотрудники, осуществляющие контроль за рассмотрением обра­щений справляются о ходе рассмотрения каждые две недели. В Министерстве юстиции РФ технические возможности не позволяют столь плотно контролиро­вать рассмотрение обращений, особенно направленных в регионы. Кроме того, очень часто на контроль ставятся обращения, разрешение которых находится в компетенции органов госвласти субъекта РФ или органов местного самоуправ­ления. В таких случаях контролирующий орган ничего приказывать не может и никаких санкций применить не в силах. Единственное средство контроля - по­стоянно “обстреливать” рассматривающий обращение орган запросами о ходе его рассмотрения. Так, поступившее в январе этого года Правительство обра­щение было поставлено на контроль и переправлено по компетенции в Адми­нистрацию Корякского АО; вплоть до апреля месяца каждые две недели Отдел по работе с обращениями Аппарата Правительства РФ направлял туда запросы о ходе рассмотрения и все они оставались без ответа. Ничего вразумительного не ответили и на телефонные звонки (!). Однако применить какие-либо меры ответственности к корякским чиновникам Правительство не может[[72]](#footnote-72)\*.

По итогам рассмотрения обращения рассматривавший его орган (должностное лицо) принимает решение и направляет ответ заявителю; в слу­чаях с контрольными обращениями заявителю направляются 2 ответа: от рас­смотревшего и от контролирующего органа. В случае, если заявитель не согла­сен с ответом, он может обжаловать его в вышестоящую инстанцию, либо в суд.

Следует отметить, что окончательные решения по обращениям (будь то поло­жительные решения или отказы) принимаются относительно редко. Значи­тельно чаще по обращениям принимаются неопределённые решения, либо зая­вителю сообщают что “меры приняты”, но на деле ничего не меняется, либо (в основном в случаях пересылки заявлений из федеральных органов в регионы или в органы местного самоуправления) обращение вообще “повисает” и не рассматривается в течение долгого времени. Наглядно это представлено на диа­граммах[[73]](#footnote-73):



На этих диаграммах ясно видно, что доля положительных решений почти всегда больше доли отказов, но вместе с тем сумма положительных решений и отказов существенно меньше даже 50%. Следовательно, больше всего обраще­ний “зависают”, рассматриваются с нарушением сроков или не рассматрива­ются вовсе. Хотя в основном это происходит с обращениями, переданными в региональные или местные органы власти, доля таких “висячих” обращений высока и в центральном аппарате Минюста (см. последнюю диаграмму), в ос­новном за счёт жалоб на неисполнение судебных решений и бездействие судеб­ных приставов, которые рассматриваются крайне медленно.

**5. ведение статистики и аналитической работы**

Одним из важнейших направлений деятельности подразделений федеральных органов исполнительной власти, работающих с обращениями граждан является ведение статистики и анализа содержания обращений. Специфика этой дея­тельности состоит в том, что в ней максимально реализуется именно публичный интерес. В сущности, граждане-заявители прямо не нуждаются в том, чтобы их обращения обобщались и на их основе составлялись аналитические записки для доклада высшему руководству. Главная цель гражданина при направлении об­ращения - реализация и/или защита своих прав в каждом конкретном случае, а обобщение и выведение “средних” проблем по обращениям этому никак не способствует. Граждане заинтересованы в том, чтобы их обращения макси­мально быстро и эффективно рассматривались и нарушения столь же быстро устранялись. В аналитической работе по обращениям более всего заинтересо­вана сама власть. Именно в этой работе проявляется та самая “обратная связь”, без которой невозможно демократическое государство и о которой столько го­ворят в последнее время. Прежде всего через обращения граждан руководители государства узнают о нуждах и чаяниях населения, “держат руку на пульсе” страны. Одновременно анализ и обобщение проблем, поднятых в обращениях граждан является одной из форм реализации народовластия и дополнительной гарантией защиты прав граждан. Во-первых, поднимая в обращениях опреде­лённые проблемы, предлагая пути их решения, указывая на нарушения и т.п., граждане имеют возможность так или иначе воздействовать на решения, при­нимаемые государственной властью. Разумеется, власть не в состоянии учиты­вать обращения всех и каждого, но множество обращения по одной и той же проблеме способны заставить её не просто принять решение об устранении конкретного нарушения, исправлении конкретного недостатка, но обратить внимание на проблему в масштабах страны. А во-вторых, граждане, подавая жалобы и стремясь обезопасить себя от нарушений своих прав, одновременно способствуют тому, чтобы устранить и причины этих нарушений, дабы они не повторялись в будущем. Если поступила жалоба от одного гражданина, значит, имеет место единичное нарушение, если поступает множество аналогичных жа­лоб, значит имеется серьёзная проблема в масштабах страны или региона. Таким образом, статистико-аналитическая работа по обращениям граждан имеет огромное значение.

Эта работа имеет три основные формы: составление месячных, квартальных и годовых отчётов, составление тематических отчётов и составление территори­альных отчётов. В разных федеральных органах исполнительной власти это ор­ганизовано по-разному, но различия эти носят в основном технический харак­тер. Так, в Управлении Президента РФ по работе с обращениями граждан для этих целей существует специальный отдел обобщения и анализа, в Отделе по работе с обращениями граждан Аппарата Правительства РФ и в Отделе писем и приёма граждан Министерства юстиции РФ аналитической работой занимаются те же сотрудники, что и регистрацией и первичным рассмотрением обращений.

Месячные, квартальные и годовые отчёты - самая распространённая форма обобщения обращений. В них указываются: общее количество обращений (отдельно указываются коллективные обращения), количество обращений по тематическим разделам, распределение их по компетенции, количество обра­щений из отдельных регионов, иногда - количество обращений от представите­лей различных социальных групп и т.п. Месячные отчёты используются в ос­новном для нужд самого подразделения, для простоты составления кварталь­ных и годовых отчётов. Эти отчёты уже более весомы, их, как правило, докла­дывают руководству. Так, в Минюсте квартальные отчёты по обращениям гра­ждан Руководитель департамента делопроизводства докладывает Первому за­местителю Министра, а годовые - самому Министру. В Правительстве квар­тальные отчёты докладываются Заместителю Председателя Правительства, ку­рирующему социальный блок (т.к. большинство обращений связаны с пробле­мами социальной сферы), а годовые - Председателю Правительства. Кроме того, с января 2001 года Руководитель Администрации Президента РФ и Пред­седатель Правительства РФ ежегодно должны представлять Президенту отчёты о работе с обращениями граждан в Администрации, Правительстве и федераль­ных министерствах.

Тематические отчёты содержат информацию о количестве обращений на оп­ределённую тему (например, о судебной реформе) за определенный период, их тональности (положительная или отрицательная), социальной принадлежности авторов. Территориальные отчёты содержат общую информацию по количеству и тематике обращений, поступивших из определённого региона (субъекта феде­рации или федерального округа) за какой-либо период. Тематические и территориальные отчёты подготавливаются только по распоряжению руково­дства, как правило, для рабочего совещания, заседания Коллегии министерства или Правительства, либо к визиту кого-либо из высших должностных лиц в ка­кой-нибудь регион. К этим отчётам часто прикладываются копии уже рассмот­ренных ранее обращений.

Повышенное внимание, проявляемое в последнее время к аналитической ра­боте, доказывает, что Президент и исполнительная власть действительно все­рьёз заинтересовались системой “обратной связи”. Пожалуй, из всех форм ра­боты с обращениями эта поставлена наилучшим образом. Вместе с тем надо отметить, что вся эта информация по неизвестным причинам остаётся закрытой. Так, только отчёты Администрации Президента РФ находятся в открытом дос­тупе[[74]](#footnote-74), отчёты Отдела по работе с обращениями граждан Аппарата Правитель­ства РФ и Министерства юстиции РФ носят гриф “ДСП” и потому их даже за­прещено копировать. Что же касается данных об итогах рассмотрения обраще­ний, то их, как правило, не включают в месячные отчёты и везде, кроме Адми­нистрации Президента РФ они практически засекречены. А между тем такая практика противоречит п.4 ст.29 Конституции РФ, и кроме того, не соответст­вует принципу “обратной связи”,- ведь граждане имеют такое же право знать о том чем “живёт и дышит” страна, о проблемах населения, как и должностные лица.

**6. основные выводы**

Итак, в данной главе мы попытались дать краткий обзор практики федераль­ных органов исполнительной власти на примере Администрации Президента РФ, Министерства юстиции РФ и Аппарата Правительства РФ, показать, как в этих органах организована работа с обращениями граждан, ибо от качества этой работы прежде всего зависит, насколько качественно будут рассматриваться обращения граждан. Разумеется, многое пришлось оставить за рамками иссле­дования, но в основном это технические подробности, не имеющие большого значения для данной работы. В целом, по итогам обзора практики мы можем сделать следующие выводы.

Во-первых, очевидно, что работа с обращениями граждан по-настоящему хо­рошо организована только в Администрации Президента РФ и Аппарате Прави­тельства РФ. В Министерстве юстиции РФ, и как можно предположить, в остальных министерствах и ведомствах она организована значительно хуже. А ведь значительная часть обращений, адресованных Президенту или в Прави­тельство потом всё равно пересылается в министерства. Поэтому крайне необ­ходимо повысить внимание к подразделениям федеральных министерств и ве­домств, работающих с обращениями граждан.

Во-вторых, большие различия между системами регистрации и классифика­торами обращений, применяемыми в разных органах, чрезвычайно затрудняют работу по обобщению практики и по обмену данными об обращениях, что не­обходимо для ускорения их рассмотрения.

В-третьих, особенности ведения статистики и аналитической работы у каж­дого ведомства свои, что делает крайне трудной, даже невозможной подготовку общих отчётов по обращениям граждан в федеральные органы исполнительной власти.

В-четвёртых, при регистрации обращений учитывается в основном их тематическая направленность, но, как правило, не учитывается их вид по со­держанию, поэтому заявления, жалобы, предложения не учитываются отдельно. Только предложения стали учитывать отдельно, и то совсем недавно. Это весьма затрудняет рассмотрение обращений по особой процедуре для каждого вида и затрудняет подсчёт жалоб, заявлений, предложений и пр. при составле­нии аналитических отчётов (как правило, этого и не делают). Кроме того, край­няя закрытость данных о тематике и рассмотрении обращений граждан нару­шает право граждан на информацию и не способствует развитию “обратной связи”.

В-пятых, направление обращений на контроль или на доклад высшим долж­ностным лицам определяется исходя из очень туманных и никак не закреплён­ных нормативно критериев. В результате судьба обращений ставится в слишком большую зависимость от усмотрения чиновника, чем явно нарушается равное право граждан на обращение.

Наконец, в-шестых процедура контроля за рассмотрением обращений не от­работана, и кроме того контроль наталкивается на серьёзные препятствия, глав­ным из которых является невозможность федеральных органов исполнительной власти воздействовать на региональные органы госвласти и тем более органы местного самоуправления, затягивающие или блокирующие рассмотрения об­ращений по существу. Хотя практика показывает, что с годами число положи­тельно решённых обращений растёт (см. диаграммы на стр. 64 - 65) , очень высокой остаётся доля никак не разрешённых, “висячих” обращений. Это требует выра­ботки законодательных положений об ответственности за нарушение сроков рассмотрения обращений или немотивированный отказ в их рассмотрении.

В заключение отметим, что по словам сотрудников Министерства юстиции и Аппарата Правительства РФ, работающих с обращениями граждан, главным препятствием в их работе и источником всех указанных выше недостатков яв­ляется отсутствие законодательной базы. Практика показывает, что несмотря на существенные недостатки и трудности, федеральные органы исполнительной власти достаточно активно и эффективно действуют в сфере рассмотрения об­ращений граждан.

ГЛАВА 5

**Основные проблемы правового регулирования работы с обращениями гра­ждан в федеральные органы исполнительной власти, возможные пути их решения**

Итак, какие же выводы можем мы сделать, завершая данное исследование? Какие проблемы удалось выявить и какие пути их преодоления можем мы предложить? Следует заметить, что многие проблемы уже были рассмотрены в гл.1, 3, 4 настоящей работы, а данную главу хотелось бы посвятить проблемам, ещё не достаточно освещённым. По большому счёту, все проблемы института обращений граждан могут быть сведены к одной - отсутствию единого закона, регламентирующего работу с обращениями. Поэтому мы коснемся здесь пре­имущественно тех вопросов, которые, на наш взгляд, должны быть урегулиро­ваны в новом Законе.

Первой такой проблемой является закрепление обязательных признаков и ре­квизитов обращений. Это необходимо, во-первых для того, чтобы раз и навсе­гда отграничить обращения от прочих видов посланий, а во-вторых, чтобы уп­ростить процедуру рассмотрения обращений. Что собственно считать обраще­нием? Ни один из изученных нами нормативных актов на этот вопрос ответа не даёт. И ныне действующий Указ от 12 апреля 1968 г., и проект ФЗ "Об обраще­ниях граждан" по сей день рассматриваемый Государственной Думой, и много­численные ведомственные акты[[75]](#footnote-75) определяют обращение лишь через его виды. Между тем очевидно, что обращением нельзя считать любое послание, при­шедшее в адрес какого-либо органа или должностного лица. Обращение - это юридический акт, т.е. действие, сознательно направленное на создание юриди­ческих последствий[[76]](#footnote-76), и, следовательно, имеющее определённую силу. Направ­ляя обращение в какой-либо государственный орган, гражданин вступает с ним в определённые правоотношения. Таким образом, обращением можно считать только такое послание, из смысла которого явно следует желание автора побу­дить адресата (орган или должностное лицо) к каким-либо юридически значи­мым действиям. Следовательно, со всей очевидностью можно утверждать, что не являются обращениями поздравления, благодарности, рассказы о своей не­лёгкой судьбе без каких-либо требований и прочие подобные послания. И, хотя это вроде бы очевидно, представляется необходимым закрепить этот подход за­конодательно, дабы устранить все сомнения и двусмысленности в будущем.

В этой связи возникает ещё один вопрос - об обязательных реквизитах обра­щений. То есть, даже послания, являющиеся обращениями по смыслу, могут быть не признаны таковыми, и следовательно, не рассматриваться и не вызы­вать юридических последствий, если они не имеют определённых реквизитов. На сегодняшний день такими реквизитами являются фамилия, имя, место жи­тельства и/или работы заявителя. Следовательно, анонимные обращения рас­смотрению не подлежат. Продолжая традиции Указа от 12 апреля 1968 г., про­ект ФЗ "Об обращениях граждан" также содержит требование указывать в об­ращениях личные данные заявителя и запрещает рассмотрение анонимок. Вме­сте с тем необходимо отметить, что есть одно обстоятельство, которое требует их рассмотрения. Дело в том, что с введением запрета рассмотрения анонимных обращений у правоохранительных органов возникла серьёзная проблема с рас­крытием и особенно предупреждением ряда тяжких и опасных преступлений. Очевидно, ни для кого не секрет, что большинство готовящихся террористиче­ских актов в нашей стране, да и в мире в целом, было предупреждено с помо­щью анонимных устных обращений граждан в правоохранительные органы. Поэтому, на наш взгляд, необходимо ввести в закон как отдельный вид обраще­ний сообщения о преступлениях (сигнальные обращения) и для них разрешить анонимность. Помимо личных данных обращение никаких других особых рек­визитов содержать не должно. Исключение составляют разве что ходатайства, при подаче которых возможно допустить взимание государственной пошлины. При подготовке проекта ФЗ "Об обращениях граждан" было предложение вве­сти специальные гербовые марки для письменных обращений и поступающие без них обращения не рассматривать, однако Министерство финансов высту­пило против, также против выступили представители правых фракций в Госу­дарственной Думе и предложение было отклонено.

Ещё одна крупная и, на наш взгляд важнейшая, проблема связана с такими видами обращений как петиции и гражданские наказы. В ч.3 гл.1 настоящей работы мы рассматривали особенности этих видов обращений и пришли к вы­воду о необходимости их законодательного закрепления. Петиция и граждан­ский наказ как формы реализации закреплённого Конституцией права граждан на участие в управлении государством, бесспорно, должны быть признаны и работа с ними должна быть регламентирована. Возможно, необходимо принять отдельный Закон “О петициях и гражданских наказах”. Поэтому вопрос заклю­чается не в том признавать или нет петиции, а в том, каковы должны быть их обязательные признаки и реквизиты. Как уже говорилось выше, петицией при­знаётся обращение, направленное на изменение действующего или принятие нового закона (подзаконного акта) и подписанное количеством граждан не ме­нее установленного законом минимума. Определение этого минимума не вхо­дит в задачи данного исследования, однако представляется необходимым сде­лать это число “плавающим”. То есть, следует установить различный минимум подписей для петиций разного содержания. Так, под петициями об изменении законов должно стоять больше подписей, чем если под петициями об измене­нии подзаконных актов. Одним словом, чем выше юридическая сила документа, на принятие или изменение которого направлена петиция, тем больше под ней должно стоять подписей. И, конечно, на петиции и гражданские наказы должны быть распространены те же “содержательные” ограничения, что и на референ­дум. Те вопросы, которые в соответствии со ст.3 ФКЗ “О референдуме Россий­ской Федерации” запрещено выносить на референдум, не должны и подни­маться в петициях и гражданских наказах.

Но если с петициями всё более-менее ясно, то как быть с реквизитами граж­данского наказа? Ведь под ним ставит подпись только лидер общественного объединения. А в России существуют десятки тысяч таких объединений - разве каждое из них наделить “петиционным правом”? Но и лишить такого права об­щественные объединения по признаку их численности тоже было бы не вполне справедливо. Так что проблема гражданских наказов стоит очень остро, и её необходимо решать. А предложения “обойти” её, просто не признавая граждан­ский наказ формой петиционного обращения, не могут быть, на наш взгляд, приняты в силу изложенных в гл. 1 соображений. Нам представляется, что для гражданского наказа должны быть установлены чёткая структура и строгие рек­визиты, при несоблюдении которых наказ не подлежит рассмотрению. Это не должно создать серьёзных препятствий, поскольку в серьёзных обществен­ных объединениях всегда есть юридически грамотные люди, которые в состоя­нии отследить соответствие наказа этой структуре. То что недопустимо для ин­дивидуальных обращений (большинство граждан навряд ли сможет составить обращение, если для него законом будет предусмотрен длинный перечень рек­визитов), для гражданских наказов очень полезно, так как поможет “отсечь” малозначимые “псевдонаказы”. Таким образом, к гражданскому наказу законом должны быть предъявлены очень жёсткие требования, несоблюдение которых автоматически влечёт его отклонение. Во-первых, гражданский наказ должен содержать все основные данные подавшего его объединения: дату образования (для юридического лица ещё дату регистрации, номер регистрационного свиде­тельства и т.п.), направления работы, уставные цели, описание опыта работы. Во-вторых, он должен быть чётко структурирован и иметь определённые со­держательные разделы[[77]](#footnote-77): описание опыта общественного объединения в реше­нии проблемы, поднятой в гражданском наказе; конкретные предложения по изменению нормативных актов и перечень действий, которые должен выпол­нить орган - адресат наказа; перечень действий, которое готово совершить само объединение для решения указанной проблемы. Подобная структура наказа по­зволит сразу выявить серьёзные и значимые предложения и отделить бессмыс­ленные и поданные от имени организации существующей лишь на бумаге. За­конодательное закрепление петиций и особенно гражданских наказов как осо­бых форм обращения, установление для них особой процедуры рассмотрения с закреплением обязанности полномочного органа выносить по ним однозначное и мотивированное решение ново для России. В сущности, института петиций никогда не было в российском праве, поэтому внедрять его в российскую дей­ствительность следует очень осторожно, но тем не менее необходимо.

Ещё одна проблема, которую необходимо решать в первую очередь - про­блема гарантий своевременного и качественного рассмотрения обращений. Су­ществует две основные формы таких гарантий: ответственность за рассмотре­ние обращений с нарушением процедуры и сроков, и контроль за рассмотре­нием обращений. Несвоевременное рассмотрение обращений или их игнориро­вание должно быть основанием для привлечения соответствующего должност­ного лица к ответственности. Указ от 12 апреля 1968 г. устанавливает, что “нарушение установленного порядка рассмотрения предложений, заявлений и жалоб, бюрократическое отношение к ним, волокита, а также преследование граждан в связи с подачей предложений, заявлений, жалоб либо за содержа­щуюся в них критику влекут в отношении виновных должностных лиц ответст­венность в соответствии с законодательством”. Эта норма воспроизведена и в проекте ФЗ "Об обращениях граждан" (ст.34). Таким образом, мы сталкиваемся с типичной бланкетной нормой, отсылающей к другим нормативно-правовым актам. Поэтому, говоря об ответственности за нарушения в рассмотрении об­ращений граждан, следует обратить внимание на другие нормативные акты, на разные виды и формы ответственности. Помимо дисциплинарной, администра­тивной ответственности, представляется возможным установление граждан­ско-правовой ответственности для органов государственной власти, рассматри­вавших обращение. Так, в случае, если несвоевременное рассмотрение обраще­ния или незаконный отказ в его рассмотрении повлекли материальный или мо­ральный ущерб заявителя, то несомненно он имеет право обратиться в суд с ис­ком к соответствующему органу, и это право необходимо отдельно закрепить в законе (возможно, даже включить эту норму в ГК). Также полагаем возможным применение к должностным лицам за неоднократные нарушения в работе с об­ращениями, повлекшие серьёзные нарушения прав граждан, такой формы от­ветственности, как лишение права занимать определённые должности государ­ственной или муниципальной службы. Необходимо детально и чётко регламен­тировать все формы ответственности за нарушения в рассмотрении обращений, что потребует внесения изменений и дополнений в действующий Кодекс об ад­министративных правонарушениях, в Гражданский кодекс, в иные нормативные акты.

Другое средство обеспечения эффективного рассмотрения обращений - контроль за рассмотрением, осуществляемый вышестоящим органом. Здесь су­ществуют две проблемы. Первая - чрезвычайная неопределённость и туман­ность критериев “значимости” обращений, по которым принимается решение о постановке обращения на контроль. Технически невозможно, чтобы на кон­троль ставились все или большая часть обращений. Доля контрольных обраще­ний всегда ничтожна, важно сделать так, чтобы в их число попадали действи­тельно важные, значимые обращения. Для этого необходимо выработать чёт­кие критерии “контрольности”, единые для всех федеральных органов исполни­тельной власти (отдельно для законодательных, отдельно для органов государственной власти субъектов РФ, т.к. у них иные возможности контроля, и тематика обращений несколько иная) и закрепить их единым нормативным ак­том (полагаем, для этого необязательно использовать закон, достаточно поста­новления Правительства). Кроме того, следует покончить с практикой поста­новки на контроль обращений, пришедших “сверху” вне зависимости от их со­держания. Вторая проблема - невозможность воздействия федеральных органов исполнительной власти на региональные органы власти и особенно органы ме­стного самоуправления. Практика показывает, что разрешение значительной части обращений, поступающих в федеральные органы исполнительной власти, находится в компетенции региональных и местных органов власти. Естест­венно, их пересылают туда, и там они пропадают, т.е. их просто не рассматри­вают или возвращают заявителю с бессодержательной отпиской, и никаких мер не принимают. Постановка такого обращения на контроль (а повторные обра­щения с жалобой на местные органы, как правило ставят на контроль) не ре­шает проблемы, ибо вне сферы ведения Федерации органы госвласти субъектов РФ самостоятельны и не подчиняются федеральным, а органы местного само­управления вовсе не входят в систему органов государственной власти (ст.12 Конституции РФ). Видимо, следует закрепить в законе возможность федераль­ных контролирующих органов привлекать к ответственности должностных лиц в регионах и муниципальных образованиях в случае перманентного уклонения их от рассмотрения контрольных обращений. Правда, такой порядок в значи­тельной степени противоречит Конституции, и поэтому подобное привлечение к ответственности возможно только в судебном порядке, но право обращаться в суд для контролирующего органа должно быть законодательно закреплено. А пока ситуация с гарантиями рассмотрения обращений обстоит далеко не луч­шим образом. Насколько остро стоит эта проблема, видно на представленной ниже диаграмме[[78]](#footnote-78).



Таким образом, становится ясно, что без законодательного закрепления твёр­дых гарантий рассмотрения обращений сам институт обращений граждан бу­дет оставаться малоэффективным и возможность использовать право на обра­щение как средство защиты своих прав будет весьма незначительной.

Ещё одна связанная с обращениями граждан проблема - это ведение стати­стики и аналитической работы рассматривающими обращения органами. Изу­чение практики показало, что статистико-аналитическая деятельность в феде­ральных органах исполнительной власти поставлена хорошо, однако результа­тивность её далеко не так высока, как хотелось бы. Во-первых, такая работа не имеет под собой нормативной основы, выводы, сделанные в аналитических об­зорах по обращениям граждан никакой силы не имеют. Во-вторых, все эти об­зоры составляются каждым ведомством самостоятельно, независимо от других и только по “своим” обращениям, следовательно, невозможно сформировать цельную картину поднятых гражданами проблем. И в-третьих, аналитическая информация по обращениям граждан, особенно по итогам рассмотрения обра­щений остаётся закрытой и недоступной для широких кругов. В результате всего этого система “обратной связи” работает крайне неэффективно и публич­ная функция обращений - не только защищать права конкретного гражданина, но и создавать основу для укрепления такой защиты и предупреждения нару­шений в будущем,- не реализуется. Выход из этой ситуации состоит, на наш взгляд, в следующем. Необходимо законодательно закрепить обязанность всех органов, работающих с обращениями граждан, вести аналитическую работу по обращениям, составлять квартальные и годовые отчёты по единой, унифициро­ванной форме и официально их публиковать. Притом такие отчёты должны со­держать данные не только о тематике обращений, но также о количестве от­дельных видов обращений, об их распределении по компетенции и (особенно важно) о результатах рассмотрения (соотношение положительных и отрица­тельных решений, доля нерассмотренных). Для того, чтобы возможно было од­новременно учитывать все обращения, поступающие в различные федеральные органы исполнительной и законодательной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, следует разработать и ввести единый тематический классификатор обращений, а в будущем - создать единую Федеральную базу данных по обращениям граждан (программное обес­печение для неё уже есть), в которой регистрировались бы все обращения, поступившие в федеральные органы исполнительной власти. В дальнейшем к этой базе могли бы подключиться региональные и местные органы, что на­много облегчило бы контроль за рассмотрением обращений и сделало бы воз­можным отслеживать прохождение всех (а не только контрольных) обращений, и сразу решило бы проблему “дублирования”, когда идентичные обращения направляются гражданином в несколько органов, и рассматриваются там парараллельно. Однако подобный проект весьма трудно выполнить в близком будущем из-за его масштабности и колоссальной стоимости. Однако создать такую сеть только для федеральных органов исполнительной власти представляется вполне воз­можным.

Что касается закрытости информации по обращениям граждан, то этот недос­таток устраняется легче всего. Здесь даже нет необходимости что-либо закреплять законодательно. Уже существует п.4 ст.29 Конституции РФ и Феде­ральный Закон от 25 января 1995 г. “Об информации, информатизации и защите информации”, прямо устанавливающие право граждан на доступ к информации о работе органов государственной власти и местного самоуправления. П.1 ст.10 указанного Закона гласит: ”Государственные информационные ресурсы Рос­сийской Федерации являются открытыми и общедоступными. Исключение со­ставляет документированная информация, отнесенная законом к категории ог­раниченного доступа”; однако аналитические сводки по обращениям граждан (за исключением содержащих персональные данные граждан) никаким законом к этой категории не отнесена. Этот же закон (п.3 ст.10) устанавливает запрет на ограничение доступа к документам, “содержащим информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления... и “представляющим общественный интерес или необходимым для реализации прав, свобод и обязанностей граждан”. Остаётся только заставить государст­венные органы открыть для широкого доступа аналитические обзоры, годовые и квартальные отчёты по работе с обращениями граждан. Сделать это возможно и в административном, и в судебном порядке. Кроме того, и прецедент уже есть - публикует же Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан свои аналитические обзоры, хоть и только в Интернете[[79]](#footnote-79).

И в заключение данной главы ещё раз повторим основные предложения по совершенствованию как нормативной базы так и технологий работы с обраще­ниями граждан, которые мы сделали в ходе нашего исследования.

**1.** Необходимо чётко отграничить обращения от иных посланий - поздравлений, благодарностей и т.п. и закрепить это закрепить законодательно, дабы устра­нить все сомнения и двусмысленности в будущем.

**2.** Необходимо ввести в закон как отдельный вид обращений сообщения о пре­ступлениях (сигнальные обращения) и для них разрешить анонимность.

**3.** Следует установить различный минимум подписей для петиций разного со­держания. Так, под петициями об изменении законов должно стоять больше подписей, чем если под петициями об изменении подзаконных актов.

**4.** В законе к гражданскому наказу должны быть предъявлены очень жёсткие требования (наличие точных данных о направившем объединении, его уставных целях, чёткая структура наказа), несоблюдение которых автоматически влечёт его отклонение.

**5.** Следует детально и чётко регламентировать все формы ответственности за нарушения в рассмотрении обращений, сочетать дисциплинарную, администра­тивную, гражданско-правовую ответственность.

**6.** Необходимо выработать чёткие критерии “контрольности”, единые для всех федеральных органов исполнительной власти (отдельно для законодательных, отдельно для органов государственной власти субъектов РФ, т.к. у них иные возможности контроля, и тематика обращений несколько иная) и закрепить их единым нормативным актом.

**7.** Следует закрепить в законе возможность федеральных контролирующих ор­ганов привлекать к ответственности должностных лиц в регионах и муници­пальных образованиях в случае перманентного уклонения их от рассмотрения контрольных обращений

**8.** Необходимо унифицировать тематические классификаторы обращений и соз­дать единую компьютерную сеть и базу данных по обращениям граждан хотя бы только в рамках системы федеральных органов исполнительной власти.

**9.** Следует унифицировать статистико-аналитическую работу по обращениям граждан, выработать единые формы отчётов и аналитических записок, а также заставить государственные органы открыть для широкого доступа аналитиче­ские обзоры, годовые и квартальные отчёты по работе с обращениями граждан.

Разумеется, эти предложения далеко не исчерпывают всего огромного мас­сива проблем, возникающих на пути становления новой, демократической и партнёрской системы работы с обращениями граждан в нашей стране. Внедре­ние таких новых, никогда прежде не существовавших в России форм обраще­ний как петиция и гражданский наказ требует серьёзного изменения сложив­шейся практики как исполнительных, так и законодательных органов и на мес­тах, и на федеральном уровне. Ясно одно - без внедрения этих новых форм и без устранения указанных в данной работе проблем, институт обращений граж­дан в России останется весьма отсталым, и конституционные права граждан на обращение и на участие в управлении делами государства останутся не реали­зованными в полной мере.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Итак, мы рассмотрели основные вопросы, связанные с институтом обра­щений граждан в современной России, изучили основные доктринальные под­ходы к определению и классификации обращений, историческое развитие и конституционные основы этого института, современную практику некоторых федеральных органов исполнительной власти, рассмотрели несколько крупных проблем правового регулирования работы с обращениями граждан и возмож­ные способы их решения. Разумеется, очень многое осталось за рамками дан­ной работы, но перед нами и не стояла задача охватить всё или почти всё - с этой целью пишутся монографии. Мы преследовали другую цель - изучить в общем становление, развитие и современное состояние института обращений граждан, выявить при­чины низкого уровня “рассматриваемости” обращений и, по возможности, предложить пути устранения возникающих проблем. На­сколько удалось её реализовать - это уже другой вопрос, но во всяком случае, основные, базисные проблемы в этой работе были изучены.

Рассмотрев вкратце процесс становления и исторического развития института обращений граждан в России, мы пришли к выводу, что этот институт имеет в нашей стране богатейшую историческую традицию. Впер­вые он был законода­тельно закреплён ещё в XV веке - раньше, чем во многих других государствах. Накопленный в предшествующие годы огромный опыт работы с обращениями и нормативный и юридико-технический материал может оказаться чрезвычайно полезным при формировании новой норма­тивно-правовой базы работы с обра­щениями граждан в современной демокра­тической России.

Вместе с тем очевидно, что существующие нормы, регламентирующие рас­смотрение обращений безнадёжно устарели. Это ярко демонстрирует практика федеральных органов исполнительной власти в области работы с обращениями граждан. Очевидно, что разобщённость подразделений федеральных органов исполнительной власти, работающих с обращениями, многочисленные затруд­нения технического плана и, опять-таки, отсутствие единой нормативной базы, создаёт практически непреодолимые препятствия в их работе. Несмотря на большие, подчас героические усилия работников этих подразделений, очень высокой остаётся доля никак не разрешённых, “висячих” обращений, хотя число положи­тельно решённых обращений с годами растёт, а доля отказов снижается (см. диаграмму на стр.75).

Из этого следует, что множество норм, доктрин и подходов в этой области нуждается в модернизации. Так, необходимо чётко отграничить друг от друга различные виды обращений, детально регламентировать особую процедуру рассмотрения для каждого вида. Особенное внимание надлежит обратить на такие новые для России, но очень значимые в демократическом государстве виды обращений, как петиция и гражданский наказ. Эти виды обращений не­пременно следует официально признать, закрепив это признание в законе, и обязать государственные органы с максимальным вниманием относится к их рассмотрению, но одновременно и установить для этих видов обращений более жёсткие требования к содержанию и оформлению. Также важно отдельно зако­нодательно закрепить принципы работы с обращениями граждан, такие как всеоб­щность права на об­ращения, свобода подачи обращений, равноправие и равная ответс­твенность гражданина и государства, гласность разбирательства, объек­тивность, подведомственность обращений, комплексный подхо­д к рас­смотре­нию, законность всего порядка работы с обращения­ми граждан. И, как мы можем видеть, следует унифицировать всю систему классификации, регист­рации, учёта и анализа обращений граждан. Наконец, необходимо упрочить га­рантии своевременного и качественного рассмотрения обращений граждан, ус­тановить и чётко регламентировать ответственность за нарушения в этой сфере, притом сочетать различные её формы.

Таковы основные выводы, уже сделанные нами в различных частях данной работы. Но главный вывод, который возможно сделать по результатам настоя­щего исследования - что сегодня проблема работы с обращениями граждан стоит очень остро. Вопросов и трудностей в этой сфере очень много, но корнем всех проблем здесь остаётся отсутствие прочной нормативной основы. До сего дня не принят ФЗ "Об обращениях граждан", не принят и закон “Об админист­ративных процедурах”, в котором тоже следовало бы прописать по крайней мере основные принципы работы с обращениями в органах исполнительной власти. Поэтому необходимо - в первую очередь - активизировать работу в этом направлении, ускорить процесс принятия этих важнейших законов и одновре­менно дорабатывать их, дабы максимально реализовать тот огромный потен­циал, который заложен в институте обращений граждан.

В конечном счёте наша цель состоит в том, чтобы, основываясь на богатей­шем опыте прошлого и практических достижениях современности, создать в России новую, демократическую систему обращений граждан. На смену моль­бам к власти о помощи должны прийти конкретные требования, указания на нарушения, предложения по разрешению существующих проблем, подкреплён­ные твёрдыми гарантиями их рассмотрения и принятия по ним законного, соот­ветствующего правам человека решения. Современные правовые мыслители указывают, что сущность права как такового состоит в том, что оно “для людей, их жизни и судьбы, выступает и как основа возвышения личности, и как опора активности, творчества человека, и как его убежище от зла и несправедливости - гарантия свободы и ограждение от бед. Другой, равновеликой и равноценной по значимости для человека цели, к которой во имя человека, его благополучия и счастья могло бы стремиться общество, просто нет”[[80]](#footnote-80). И чтобы эта сущность “идеального” права воплотилась в реальности и стала сущностью права пози­тивного, необходимо непрерывно трудиться над совершенствованием механиз­мов реализации и защиты прав личности, одним из которых и являются - неза­висимо от разновидностей - обращения граждан.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

**1.** Алексеев С.С. Право: опыт комплексного исследования, М., 1999

**2.** Аристотель Политика, Афинская полития,- М., Мысль, 1997

**3.** Бачило И.Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы,- М., 1984

**4.** Березовская С.Г. Охрана прав граждан советской прокуратурой,- М., 1964

**5.** Большой юриди­ческий словарь,- М., 1999

**6.** Васильев В.И. Конституция СССР: 10-летие действия,- М., 1987

**7.** Воеводин Л.Д. Юридический статус личности,- М., 1997

**8.** Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I. Л., 1942

**9.** Геворкян Н., Колесиков А., Тимакова Н. От первого лица: разговоры с Владимиром Путиным,- М., 2000

**10.** Государство Российское: власть и общество. Под ред. Ю.С. Кукушкина,- М., 1996

**11.** Государство, власть, управление и право. Под ред. Н.И. Глазуновой, М., 2000

**12.** Дмитриев Ю.А., Златопольский А.Д. Гражданин и власть. М., 1994

**13.** Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. М., 1924. С. 43.

**14.** Законодательство английской революции 1640-1660 гг. Сост. Н.П. Дмитриевский. М.-Л., 1946

**15.** Зиновьев А.В. Конституционное право России,- С.-Пб., 2000

**16.** Кабышев В.Т., Гавриленко В.И. Конституционное право России,- Саратов, 1999

**17.** Киров В.Ц. Парадоксы государственности в гражданском обществе,- М., 1992

**18.** Козлов Ю.М. Приём и рассмотрение жалоб и заявлений трудящихся в органах советского гоударственного управления,- М., 1955

**19.** Козлов Ю.М. Совершенствование демократических принципов в советском государственном управлении,- М., 1966

**20.** Комментарий к Конституции Российской Федерации под ред. В.В. Лазарева,- М., 1997

**21.** Конституционное право зарубежных стран. Под ред. Б.А. Страшуна,- М., 1993

**22.** Конституционное право. Под ред. В.В. Лазарева, М., 1999

**23.** Конституция СССР: политико-правовой комментарий. Под ред. Б.Н. Пономарёва,- М., 1982

**24.** Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт,- М., 1998

**25.** Мальков В.В. В учреждение поступила жалоба,- М., 1972

**26.** Мальков В.В. Общественный контроль в советском государственном управлении,- М., 1965

**27.** Мальков В.В. Советское законодательство о жалобах и заявлениях,- М., 1967

**28.** Миронов М.А. Власть и народ: обратная связь,- М., 1999

**29.** Миронов М.А. Обращения граждан как элемент системы защиты прав человека и основных свобод: право и практика,- М., 2001

**30.** Омельченко О.А."Законная монархия" Екатерины II. М., 1993

**31.** Павлов А.С. Советская Конституция действует: закон и социальная практика,- М., 1984

**32.** Петров Г.И. Об административной охране прав граждан СССР// Проблемы гражданского и административного права,- Л., 1962

**33.** Плавильщиков А.А. Рассуждение о прошениях и жалобах, подаваемых в правительственные и судебные места и к тем лицам, кои по законам принимать оныя должны,- СПб., 1811

**34.** Права человека. Под ред Е.А. Лукашевой,- М., 1999

**35.** Ремнёв В.И. Право жалобы в СССР,- М., 1964

**36.** Ремнёв В.И. Предложения, заявления и жалобы граждан,- М., 1972

**37.** Современные зарубежные Конституции. М., 1992

**38.** Сорокин В.Д. Народ управляет государством,- Ленинград, 1972

**39.** Старосцяк Е. Правовые формы административной деятельности,- Варшава, 1959

**40.** Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995

**41.** Хаманёва Н.Ю. Право жалобы граждан в европейских социа­листических странах. Казань, 1984.

**42.** Хропанюк В.Н. Теория государства и права,- М., 1997

**43.** Ю.М. Лужков. Российские “законы Паркинсона”, М., 1999

**44.** Якушев А.В. Конституционное право России,- М., 1999

**45.** Ямпольская Н.А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях// Вопросы советского государственного права,- М., 1959

**46.** Ясин Е.Г. Модернизация российской экономики: что в повестке дня (доклад на Второй Международной конференции “Модернизация экономики России”, Москва, ГУ-ВШЭ 3-5 апреля 2001 г.), М., 2001.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ**

**1. памятники права**

**1.** Петиция лордов и общин королю "О свободе обсуждения вопросов в парла­менте" от 4 января 1649 г. (Законодательство английской революции 1640-1660 гг. Сост. Н.П. Дмитриевский. М.-Л., 1946.)

**2.** Билль о правах 1689 г. (Законодательство английской революции 1640-1660 гг. Сост. Н.П. Дмитриевский. М.-Л., 1946)

**3.** Декларация прав человека и гражаднина 1789 г. (Конституции зарубежных государств,- М., Бек, 1997)

**4.** Судебник 1497 г. (Российское законодательство X - XX веков, т.2,- М., 1985)

5. Судебник 1550 г. (Российское законодательство X - XX веков, т.2,- М., 1985)

**6.** Соборное Уложение 1649 г. (Российское законодательство X - XX веков, т.2,- М., 1985)

7. Грамоты на права, воль­ности и пре­имущества благородного российского дворянства от 21 апреля 1785 г. (Российское законодательство Х-ХХ веков.Т.5. М., 1987)

**8.** Мани­фест "Об образовании Госу­дарственного совета" от 1 января 1810 г. (Российское законодательство Х- XX веков. Т. 6. М. , 1988)

**9.** Указ об учреж­дениях Правительствующего Сената (Свод законов Российской империи, т. 1, ч.2, кн.1, С-Пб., 1906)

**10.** Именной высочайший Указ Прави­тельствующему Сенату о 18 февраля 1905 г. (Собрание Узаконений, 1905, № 30, ст. 245)

**11.** постановле­ние VI Всероссийского Съезда Советов от 8 ноября 1918 г. “О точном соблюде­нии законов”

**12.** Декрет ВЦИК “О государственном контроле” от 12 апреля 1919 г.

**13.** Декрет СНК РСФСР от 30 декабря 1919 г. “Об устранении волокиты”

**14.** Постановление ЦИК СССР от 14 декабря 1935 года “О положении дел с разбором жалоб тру­дящихся”

**2. действующие нормативные акты**

**1.** Закон города Москвы от 18 июня 1997 г. №25 “Об обращениях граждан” ("ТВЕРСКАЯ, 13", N 32 (7-13 АВГУСТА), 1997)

**2.** Закон Российской Федерации "О государственной пошлине" от 9 декабря 1991 г. №2005-1 ()

**3.** Конституция Российской Федерации 12 декабря 1993 г. ("РОССИЙСКАЯ ГАЗЕТА", N 237, 25.12.93)

**4.** Конституция СССР 7 октября 1977 г. ("ВЕДОМОСТИ СНД И ВЕРХОВНОГО СОВЕТА СССР", 12.10.77, N 41 , СТ.617)

**5.** Положение об отделе писем и приёма граждан Департамента делопроизводства Министерства юстиции Российской Федерации, утв. 12 сентября 2000 г. (не опубликовано, ДСП)

**6.** Порядок работы с обращениями граждан в Отделе по работе с обращениями граждан Аппарата Правительства РФ утв. 9 декабря 2000 г. (не опубликовано, ДСП)

**7.** Постановление Правительства РФ от 18 июня 1998 г. №604 "Вопросы организации деятеллности Правительства Российской Федерации" с Регламентом Правительства РФ и Положением об Аппарате Правительства РФ ("РОССИЙСКАЯ ГАЗЕТА" 16 ИЮЛЯ 1998 ГОДА)

**8.** Приказ Министерства юстиции РФ от 23 августа 2000 г. №250 "Об утверждении Положения о Департаменте делопроизводства Министерства юстиции Российской Федерации" (не опубликовано, ДСП)

**9.** Приказ Министерства юстиции РФ от 28 июня 2001 г. №191 "Об утверждении Инструкции по делопроизводству в Министерстве юстиции Российской Федерации" (не опубликовано, ДСП)

**10.** Приказ Руководителя Аппарата Правительства РФ от 8 ноября 2000 г. №1234 "Об утверждении Инструкции по делопроизводству в Аппарате Правительства Российской Федерации" (не опубликовано, ДСП)

**11.** Указ Президента РФ от 2 августа 1999 г. №954 "Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации" ("РОССИЙСКАЯ ГАЗЕТА" 5 АВГУСТА 1999 ГОД)

**12.** Указ Президента РФ от 21 апреля 1998 г. №426 "О разграничении функций между Администрацией Президента Росиийской Федерации и Аппаратом Правительства Росиийской Федерации при рассмотрении обращений граждан" ("РОССИЙСКАЯ ГАЗЕТА", N 80, 24.04.98)

**13.** Указ Президента РФ от 3 апреля 1997 г. №288 "Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан" ("РОССИЙСКАЯ ГАЗЕТА" N 71, 10.04.97)

**14.** Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан" ("СВОД ЗАКОНОВ СССР" Т.1, С.373)

**15.** Федеральный Закон от 14 апреля 1995 г. №82-ФЗ "Об общественных объединениях" ("РОССИЙСКАЯ ГАЗЕТА", N 100, 25.05.95)

**16.** Федеральный Закон от 25 января 1995 г. №24-ФЗ "Об информации, информатизации и защите информации" ("РОССИЙСКАЯ ГАЗЕТА", N 39, 22.02.95)

**17.** Федеральный Конституционный Закон от 14 мая 1997 г. №2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" ("РОССИЙСКАЯ ГАЗЕТА" 23 ДЕКАБРЯ 1997)

**18.** Федеральный Конституционный Закон от 25 декабря 1997 г. №3-ФКЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный Конституционный Закон "О Правительстве Российской Федерации"" ("РОССИЙСКАЯ ГАЗЕТА" 4 ЯНВАРЯ 1998)

**19.** Федеральный Конституционный Закон от 3 октября 1995 г. №2-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации" ("СОБРАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ" 1995, N 42, СТ.3921)

выполнил К.В. Подъячев, 24 мая 2002 года

1. Аристотель. Политика, Афинская полития,- М., Мысль, 1997, с. 96 [↑](#footnote-ref-1)
2. Российское законодательство X - XX веков, т.2,- М., 1985, с. 54 [↑](#footnote-ref-2)
3. Здесь и далее (если не указано иное) статистика приёма обращений граждан приводится по записке руководи­теля Администрации Президента РФ от 30.01.2001, записке руководителя Аппарата Правительства РФ № ИШ-П-18-105 от 5.04.2001, аналитическим обзорам Департамента делопроизводства Минюста России и Отдела по работе с обращениями граждан Аппарата Правительства РФ. Указанные материалы никогда не публикова­лись, т.к. предназначены для служебного пользования. Автор имел возможность ознакомиться с ними во время прохождения производственной практики в Департаменте делопроизводства Минюста России и Аппарате Правительства РФ. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ясин Е.Г. Модернизация российской экономики: что в повестке дня (доклад на Второй Международной кон­ференции “Модернизация экономики России”, Москва, ГУ-ВШЭ 3-5 апреля 2001 г.), М., 2001, с. 21 [↑](#footnote-ref-4)
5. См. Ю.М. Лужков. Российские “законы Паркинсона”, М., 1999, с.76 [↑](#footnote-ref-5)
6. См. Геворкян Н., Колесиков А., Тимакова Н. От первого лица: разговоры с Владимиром Путиным,- М., 2000, с. 161 [↑](#footnote-ref-6)
7. Хропанюк В.Н. Теория государства и права,- М., 1997, с.318 - 319 [↑](#footnote-ref-7)
8. \* автору во время стажировки в Министерстве юстиции РФ попалось не менее двух десят­ков подобных писем (из 300 всего) [↑](#footnote-ref-8)
9. См. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. М., 1924. С. 43. [↑](#footnote-ref-9)
10. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 55. [↑](#footnote-ref-10)
11. Загряцков Д.М. Указ. соч. С. 9 [↑](#footnote-ref-11)
12. Загряцков Д.М. Указ. соч. С. 7. [↑](#footnote-ref-12)
13. подробнее проблему петиций и сбора подписей рассмотрим ниже [↑](#footnote-ref-13)
14. См.: Ямпольская Н.А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях// Вопросы советского госу­дарственного права,- М., 1959, с.62 [↑](#footnote-ref-14)
15. Ямпольская Н.А., указ. соч., с.64 [↑](#footnote-ref-15)
16. \* упоминание об этой форме обращений редко встречается в литературе, ниже постараемся её рассмотреть. [↑](#footnote-ref-16)
17. См., например: Козлов Ю.М. Приём и рассмотрение жалоб и заявлений трудящихся в органах советского го­ударственного управления,- М., 1955; Мальков В.В. В учреждение поступила жалоба,- М., 1972; Ремнёв В.И. Право жалобы в СССР,- М., 1964 [↑](#footnote-ref-17)
18. \* подробнее история принятия этого закона будет изложена в гл.2, предложения по его со­вершенствованию - в гл.5 [↑](#footnote-ref-18)
19. \* подробнее об этом в гл.3 [↑](#footnote-ref-19)
20. Витрук Н.В. Комментарий к ст. 55 Конституции РФ (в кн. Комментарий к Конституции Российской Федера­ции. Под ред. В.В. Лазарева,- М., 1997, с. 249) [↑](#footnote-ref-20)
21. Ремнёв В.И. Право жалобы в СССР,- М., 1964, с.24 [↑](#footnote-ref-21)
22. Мальков В.В. Советское законодательство о жалобах и заявлениях,- М., 1967, с. 11-12 [↑](#footnote-ref-22)
23. Записка “О работе с письмами и приёме граждан в Минюсте России”. Никогда не публиковалась, т.к. пред­назначена для служебного пользования. Автор имел возможность ознакомиться с ней во время прохождения производственной практики в Департаменте делопроизводства Минюста России. [↑](#footnote-ref-23)
24. \* проблему формы обращения рассмотрим в гл.5 [↑](#footnote-ref-24)
25. См. Плавильщиков А.А. Рассуждение о прошениях и жалобах, подаваемых в правительственные и судебные места и к тем лицам, кои по законам принимать оныя должны,- СПб., 1811 [↑](#footnote-ref-25)
26. \* проблему анонимных обращений рассмотрим в гл.5 [↑](#footnote-ref-26)
27. \* подробнее о сроках рассмотрения обращений см. гл.5 [↑](#footnote-ref-27)
28. см. ст.45, 46 и п.3 ст.56 Конституции РФ [↑](#footnote-ref-28)
29. Конституционное право зарубежных стран. Под ред. Б.А. Страшуна,- М., 1993, т.1, с. 104 - 105 [↑](#footnote-ref-29)
30. Современные зарубежные Конституции. М., 1992. С. 256 [↑](#footnote-ref-30)
31. \* заметим, что петиция может быть направлена на изменение не только закона, но и подза­конного акта, поэтому автор не согласен с мнением, что петиции направляются только в за­конодательные органы. [↑](#footnote-ref-31)
32. об этом см.: Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт,- М., 1998, с.103 и далее [↑](#footnote-ref-32)
33. \* подробнее о гражданском наказе и его обязательных реквизитах см. гл.5 [↑](#footnote-ref-33)
34. См. материалы Всероссийского Гражданского Форума, т. 16 [↑](#footnote-ref-34)
35. Законодательство английской революции 1640-1660 гг. Сост. Н.П. Дмитриевский. М.-Л., 1946. С. 46. [↑](#footnote-ref-35)
36. Там же, с. 40 [↑](#footnote-ref-36)
37. Документы истории Великой французской революции. МГУ, 1990. Т. 1. С. 42. [↑](#footnote-ref-37)
38. Российское законодательство X - XX веков, т.2,- М., 1985, с. 54 [↑](#footnote-ref-38)
39. Там же, с. 61 [↑](#footnote-ref-39)
40. там же, С. 83-257 [↑](#footnote-ref-40)
41. Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I. Т. II. Л., 1942. С. 140. [↑](#footnote-ref-41)
42. См. Омельченко О.А."Законная монархия" Екатерины II. М., 1993. С. 315-316. [↑](#footnote-ref-42)
43. См. Российское законодательство Х-ХХ веков.Т.5. М., 1987. с.34 [↑](#footnote-ref-43)
44. \* в свете рассмотренных в предыдущей главе классификаций их вполне можно было бы оп­ределить как жалобы, ходатайства и предложения (или петиции) [↑](#footnote-ref-44)
45. Плавильщиков А.А. Рассуждение о прошениях и жалобах, подаваемых в правительственные и судебные места и к тем лицам, кои по законам принимать оныя должны,- СПб., 1811 [↑](#footnote-ref-45)
46. См. Российское законодательство Х- XX веков. Т. 6. М. , 1988, с. 72-74 [↑](#footnote-ref-46)
47. Свод законов Российской империи, т.1., ч.2, кн. 6, С-Пб., 1895. [↑](#footnote-ref-47)
48. Свод законов Российской империи, т. 1, ч.2, кн.1, С-Пб., 1906 [↑](#footnote-ref-48)
49. Свод законов Российской империи, т. 1, ч.2, кн.4, С-Пб., 1892 [↑](#footnote-ref-49)
50. Собрание Узаконений, 1905, № 30, ст. 245 [↑](#footnote-ref-50)
51. Миронов М.А. Власть и народ: обратная связь,- М., 1999, с.22 [↑](#footnote-ref-51)
52. цит. по: Конституция СССР: политико-правовой комментарий. Под ред. Б.Н. Пономарёва,- М., 1982, с. 163 [↑](#footnote-ref-52)
53. это более подробно рассмотрим ниже, в гл.3 [↑](#footnote-ref-53)
54. См.: Дмитриев Ю.А., Златопольский А.Д. Гражданин и власть. М., 1994. с. 34 [↑](#footnote-ref-54)
55. Хаманёва Н.Ю. Право жалобы граждан в европейских социа­листических странах. Казань, 1984. С. 23 [↑](#footnote-ref-55)
56. \* в будущем, после создания административных судов, ситуация изменится - появится адми­нистративный порядок судопроизводства, однако в любом случае, во-первых такого порядка пока нет, во-вторых обращения граждан в судебные органы лежат за рамками данного ис­следования [↑](#footnote-ref-56)
57. \* эту проблему постараемся осветить в гл.5 [↑](#footnote-ref-57)
58. данный документ не опубликован, автор ознакомился с ним во время прохождения производственной прак­тики в Департаменте делопроизводства Минюста России [↑](#footnote-ref-58)
59. см. Зиновьев А.В. Конституционное право России,- С.-Пб., 2000 [↑](#footnote-ref-59)
60. \* информация о работе Администрации Президента РФ взята из трудов Начальника Управ­ления по работе с обращениями граждан (Миронов М.А. Обращения граждан как элемент системы защиты прав человека и основных свобод: право и практика,- М., 2001; Миронов М.А. Власть и народ: обратная связь,- М., 1999) и ряда ведомственных актов, любезно пре­доставленных А.П. Любимовым; информация о работе соответствующих подразделений Аппарата Правительства и Минюста получена автором в ходе стажировок в этих подразде­лениях. [↑](#footnote-ref-60)
61. "РОССИЙСКАЯ ГАЗЕТА" N 71, 10.04.97 [↑](#footnote-ref-61)
62. "РОССИЙСКАЯ ГАЗЕТА", N 80, 24.04.98 [↑](#footnote-ref-62)
63. утв. Руководителем Департамента делопроизводства 12.09.2000; не опубликовано [↑](#footnote-ref-63)
64. \* подробнее о централизованном учёте обращений граждан - в гл.5 [↑](#footnote-ref-64)
65. Миронов М.А. Обращения граждан как элемент системы защиты прав человека и основных свобод: право и практика,- М., 2001, с. 138 [↑](#footnote-ref-65)
66. данные для диаграмм получены: по Администрации Президента РФ: Миронов М.А. Обращения граждан как элемент системы защиты прав человека и основных свобод: право и практика,- М., 2001; по Аппарату Прави­тельства РФ и Министерству юстиции РФ из внутренних документов, с которыми автор ознакомился во время стажировки [↑](#footnote-ref-66)
67. \*Автору за время стажировки в Минюсте попалось более 20 писем с требованием пере­смотра судебных решений или привлечения к ответственности судей! [↑](#footnote-ref-67)
68. Миронов М.А. Обращения граждан как элемент системы защиты прав человека и основных свобод: право и практика,- М., 2001, с. 137 [↑](#footnote-ref-68)
69. утв. 12.05.2000, не опубликована (ДСП) [↑](#footnote-ref-69)
70. рассчитано исходя из данных, приведённых: Миронов М.А. Обращения граждан как элемент системы за­щиты прав человека и основных свобод: право и практика,- М., 2001, с. 138 [↑](#footnote-ref-70)
71. рассчитано исходя из данных, полученных во время стажировок в Аппарате Правительства РФ и Департа­менте делопроизводства Министерства юстиции РФ [↑](#footnote-ref-71)
72. \* о проблемах контроля - в гл.5 [↑](#footnote-ref-72)
73. здесь приводятся данные только по рассмотрению контрольных обращений, т.к. данных о рассмотрении обычных обращений в федеральных органах нет; однако возможно предположить, что при рассмотрении обыч­ных обращений случаев задержек с их рассмотрением много больше [↑](#footnote-ref-73)
74. Миронов М.А. Обращения граждан как элемент системы защиты прав человека и основных свобод: право и практика,- М., 2001, с. 143 - 144 [↑](#footnote-ref-74)
75. например, Инструкция по делопроизводству в Министерстве юстиции РФ (утв. Приказом Министерства юс­тиции РФ от 28.06.2001 №191), Инструкция по делопроизводству в Аппарате Правительства РФ (утв. Приказом Руководителя Аппарата Правительства РФ от 8.11.2000 №1234) [↑](#footnote-ref-75)
76. Хропанюк В.Н. Теория государства и права,- М., 1997, с.318 - 319 [↑](#footnote-ref-76)
77. эта структура гражданского наказа предложена проф. Н.Ю. Беляевой (см. материалы Всероссийского Граж­данского Форума, т. 16 [↑](#footnote-ref-77)
78. эта диаграмма построена исходя из средних показателей по данным за последние 3 года. Источники: Миронов М.А. Обращения граждан как элемент системы защиты прав человека и основных свобод: право и практика,- М., 2001, с.138; аналитические записки Отдела по работе с обращениями граждан Аппарата Правительства РФ и Департамента делопроизводства Министерства юстиции РФ (не опубликованы) [↑](#footnote-ref-78)
79. Миронов М.А. Обращения граждан как элемент системы защиты прав человека и основных свобод: право и практика,- М., 2001, с. 143 - 144 [↑](#footnote-ref-79)
80. Алексеев С.С. Право: опыт комплексного исследования, М., 1999, с. 665 [↑](#footnote-ref-80)