

УДК 342.02

**И. А. Кравец**

Новосибирский государственный университет  
ул. Пирогова, 2, Новосибирск, 630090, Россия

E-mail: kravigor@gmail.com

**ПРАВО НА ОБРАЩЕНИЕ ГРАЖДАН  
В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:  
КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ, ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ  
И РЕАЛИЗАЦИИ**

Анализируются понятие, содержание и круг субъектов права на обращения граждан в органы местного самоуправления, раскрываются проблемы разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере регулирования порядка рассмотрения обращений граждан, обсуждаются вопросы юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления

*Ключевые слова:* конституционное субъективное право, обращения граждан, органы местного самоуправления, юридическая ответственность.

**Право на обращение граждан  
в органы местного самоуправления  
как конституционное субъективное  
право, реализуемое в муниципальном  
образовании**

Концепция «электронного государства», реализуемая в современной России, включает, с одной стороны, развитие доступа граждан к электронным коммуникационным системам и службам, которыми пользуются органы государства и органы местного самоуправления, и развитие, широкое использование таких систем и служб; с другой стороны, переход на основе концепции информационного общества федеральных органов государственной власти (а далее региональных органов и органов местного самоуправления) на электронную форму межведомственного взаимодействия при оказании услуг гражданам и организациям. Большую значимость электронные формы взаимодействия приобретают в ходе реализации гражданами права на обращения в органы государства и органы местного самоуправления с позицией теории правового

государства и доктрины конституционализма [1]. В системе конституционных прав и свобод личности особое место занимают права, которыми обеспечиваются взаимодействие личности (гражданина) и органов публичной власти и одновременно влияние граждан на органы публичной власти и возможность контроля в сфере деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. В юриспруденции значительное внимание уделяется спорным вопросам рассмотрения обращений граждан органами государственной власти [2]. Однако значительный интерес представляют проблемы реализации права граждан на обращения в органы местного самоуправления, так как эти органы наиболее приближены к населению.

Конституционно гарантированным каналом воздействия граждан на органы публичной власти вообще и органы местного самоуправления в частности является реализация права на обращения в органы местного самоуправления.

Если принимать во внимание деление конституционных прав как субъективных

прав на два вида, отмеченное в исследованиях современных ученых конституционалистов (например, работах Роберта Алекси), следует задуматься, к какому виду конституционных прав относится право на обращение граждан. По мнению Р. Алекси (Robert Alexy), конституционные права как субъективные права подразделяются на права на негативные действия и права на позитивные действия [3. Р. 122–127]. По-видимому, исходя из процедурных и материальных особенностей права граждан на обращения, его следует признавать конституционным субъективным правом, предполагающим совершение позитивных действий.

Конституция РФ 1993 г. в ст. 33 обеспечивает возможность влияния гражданина на деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, защиты личностью своих прав [4]. Российские граждане согласно ст. 33 Конституции РФ имеют право обратиться лично либо через своего законного представителя, а также направлять индивидуальное либо коллективное обращение в государственные органы и органы местного самоуправления. Как видно, в Конституции РФ не упомянуты должностные лица, однако в Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.07.2010, с изм. от 18.07.2012) «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» в ст. 2 должностные лица названы в числе адресатов обращения граждан [5].

Действующий Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27.07.2010, с изм. от 18.07.2012) «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» (далее – Закон об обращениях) регулирует правоотношения, связанные с реализацией конституционного права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливает порядок рассмотрения обращений граждан должностными лицами указанных органов. Данный закон распространяет свое действие на отношения, возникающие между гражданами и органами местного самоуправления в сфере подачи, рассмотрения обращений граждан, а также подготовки ответов органами и должностными лицами местного самоуправления при работе с обращениями граждан.

Спецификой правоотношений, являющихся предметом правового регулирования

норм данного закона, выступает их двойственная природа. С одной стороны, обращения граждан – это реализация их конституционного права, предоставленного основным законом Российской Федерации, т. е. попадают в сферу действия норм конституционного права. А с другой стороны, вопросы приема и рассмотрения обращений граждан лежат в сфере административно-правового регулирования, в том числе, когда такие обращения рассматриваются органами местного самоуправления, их должностными лицами. В связи с тем, что рассмотрение обращений граждан – это муниципальная услуга, которую предоставляет орган местного самоуправления, органы местного самоуправления обладают полномочиями по принятию регламентов. Если бы такие регламенты назывались муниципальными, они лучше отражали бы локальную сферу своего действия. В административном праве некоторые ученые отмечают, что Закон об обращениях регулирует также и порядок рассмотрения общих административных жалоб, и рассматривают конституционное право граждан на обращение в контексте права на административную жалобу [6].

Помимо этого, сфера применения закона определяется следующим образом: 1) установленный Законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами (ч. 2 ст. 1); 2) установленный Законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом (ч. 3 ст. 1).

Обращения граждан призваны реализовать функцию контроля за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления, выявлять и устранять различные недостатки в их работе. Праву граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления соответствует обязанность этих органов, а также должностных лиц, которым они направлены, в установленном законом поряд-

ке и в установленный срок рассмотреть обращения и принять по ним обоснованное и законное решение.

### Содержание права на обращение, виды обращений и субъекты права на обращение

Обращение всегда является актом свободного волеизъявления индивидуального субъекта либо групп таких субъектов и, как правило, детерминировано какими-то внешними обстоятельствами, содержащими для гражданина или группы лиц неблагоприятный или негативный оттенок. Даже в случае предложения об усовершенствовании чего-либо ясно проявляется неудовлетворенность субъекта текущим положением дел [7].

Согласно ст. 4 Закона об обращениях с точки зрения *адресатов* обращения подразделяются на: 1) обращения в государственный орган; 2) обращения в орган местного самоуправления; 3) обращения к должностному лицу (**должностное лицо** – лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления).

По *форме* обращения подразделяются на: 1) обращения в письменной форме; 2) обращения в форме электронного документа; 3) устное обращение.

При этом первых два вида обращений (в письменной форме и в форме электронного документа) направляются как *предложения*, *заявление* или *жалоба* в государственный орган, орган местного самоуправления либо должностному лицу.

В содержательном плане разграничение содержания предложения, заявления и жалобы в Законе об обращениях основывается на модернизированном советском опыте регулирования, отраженном в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII (с изменениями и дополнениями от 4 марта 1980 г.а № 1662-X и от 2 февраля 1988 г. № 8422-XI) «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» [8].

В ст. 4 Закона об обращениях раскрывается содержание терминов «предложение», «заявление», «жалоба»:

- **предложение** – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

- **заявление** – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

- **жалоба** – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

В меньшей степени (и это является предметом специального обсуждения в данной статье) Закон об обращениях регулирует вопросы юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. В структуре Закона об обращениях есть две статьи (ст. 15 и 16), положения которых касаются вопросов юридической ответственности.

Статья 15 Закона об обращениях (ответственность за нарушение настоящего Федерального закона) имеет отсылочный характер к российскому законодательству в целом. Согласно ст. 15 лица, виновные в нарушении настоящего Федерального закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

В ст. 16 предусматривается право гражданина на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения, при условии вынесения решения суда (ч. 1).

С другой стороны, Закон предусматривает и возможность привлечения к ответственности гражданина. Согласно ч. 2 ст. 16 в случае, если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением обра-

щения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда. Ряд исследователей предлагает закрепить в Законе об обращениях принципы, которыми должны руководствоваться органы публичной власти при рассмотрении обращений [9]. Однако в случае такого закрепления органы получают право толковать эти принципы в ходе правоприменительной деятельности. Гораздо важнее установить в Законе четкое разграничение полномочий между органами публичной власти, действующими на федеральном, региональном и муниципальном уровнях в части регулирования и осуществления процедуры рассмотрения обращений, а также ответственности.

Одним из вопросов, возникающих в процессе реализации Закона об обращениях, является правомочность обращения в органы публичной власти иностранных граждан и лиц без гражданства. Конституция РФ 1993 г. в ст. 33 закрепляет исключительную возможность граждан России направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. В ней данное право рассматривается как право гражданина. Если основываться на ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, закрепляющей *принцип национального режима* в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, последние обладают правами и несут обязанности наряду с гражданами РФ, за исключением случаев, строго определенных федеральным законом или международным договором. Следуя *принципу национального режима*, Закон об обращениях расширил сферу применения права на обращение и распространил его на иностранных граждан и лиц без гражданства. Следует признать, что федеральный законодатель в Законе об обращениях дал расширительное толкование ст. 33 Конституции РФ как по субъектам права на обращение, так и по адресатам обращений. Таким образом, *конституционное законодательство и конституционная юриспруденция рассматривают право на обращение не только как право гражданина, но и как право человека, включая в число его субъектов граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства*. Конституционный суд *распространил* право на обращение в государственные органы и органы местного

самоуправления и на *юридические лица*, конституционализируя права юридических лиц. Практика *конституционализации прав юридических лиц* – характерная черта деятельности Конституционного суда РФ в 1995–2012 гг., пример конституционно-правовых инноваций посредством конституционного правосудия (судебного конституционализма) [10; 11]. Закон об обращениях не конкретизирует правовой статус лица, выступающего субъектом обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам. Это могут быть и участники хозяйственных товариществ и обществ (товарищи, акционеры, собственники долей уставного капитала организаций); лица, выполняющие управленческие и организационные функции в коммерческих и некоммерческих организациях (директор, председатель Совета директоров, член ревизионной комиссии); представители организаций, действующие на основании имеющихся у них полномочий, и др. Обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления конкретного лица, подающего заявление в защиту интересов организации либо выступающего представителем организации, не лишает его статуса физического лица и не влечет в силу положений Закона об обращениях какого-либо умаления его прав по сравнению с «обычным» заявителем-гражданином.

#### **Информационная доступность органов местного самоуправления по вопросам работы с обращениями граждан**

Органы местного самоуправления на своих официальных сайтах нередко обращают специальное внимание на порядок подачи обращения в форме электронного документа. Обращения в форме электронного документа направляются на адрес электронной почты: (адрес почты), с соблюдением требований Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ.

Конституционное право граждан Российской Федерации на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления дополнительно может быть также реализовано путем заполнения специальной формы на официальном сайте органа местного самоуправления. Обращения, на-

правленные в электронном виде через официальный сайт органа местного самоуправления, обрабатываются и рассматриваются в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

При заполнении бланка обращения, согласно Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», необходимо указать фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии), почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ либо уведомление о переадресации обращения, а также изложить суть предложения, заявления или жалобы. В случае отсутствия указанных обязательных реквизитов обращение будет оставлено без ответа.

Без рассмотрения по существу поставленных вопросов останется письменное обращение, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи. Органы местного самоуправления нередко на своих сайтах размещают следующее обращение: «Обращаем Ваше внимание на недопустимость злоупотребления правом на обращение в органы местного самоуправления и предусмотренную законодательством ответственность в этой сфере общественных отношений». Между тем практически невозможно найти информацию на официальных сайтах о мерах ответственности, которые применяются к органам и должностным лицам за нарушение законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан

Регистрация обращений осуществляется в 3-дневный срок с момента поступления. Обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию органа местного самоуправления, в течение 7 дней со дня регистрации направляется в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с обязательным уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации. Поступившее письменное обращение рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации. В исключительных случаях (ст. 12 Федерального закона

№ 59-ФЗ от 02.05.2006) срок рассмотрения обращения может быть продлен не более чем на 30 дней. Ответ на обращение, поступившее в орган местного самоуправления в письменной форме, дается заявителю в письменной форме. Ответ на обращение, поступившее в орган местного самоуправления в форме электронного документа, направляется в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному в обращении, или в письменной форме по почтовому адресу, указанному в обращении. Как мы увидим позже, информация о результатах рассмотрения обращений не всегда доступна в обобщенном виде на официальных сайтах органов местного самоуправления.

#### **Соотношение Закона об обращениях и Закона об обеспечении доступа к информации в контексте развития электронного государства и информационного общества**

Мы исходим из того, что *право на обращение и право на доступ к информации являются взаимосвязанными, но все-таки различными конституционными правами*. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 11.07.2011) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [12] вступил в силу с 1 января 2010 г. (далее – Закон об обеспечении доступа к информации). Если исходить из сферы действия данного закона (ст. 2), то она формально не охватывает вопросы рассмотрения обращений граждан.

Согласно ч. 1 ст. 2. Закона об обеспечении доступа к информации действие настоящего Федерального закона распространяется на отношения, связанные с обеспечением доступа пользователей информацией к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Согласно ч. 5 ст. 2 Закона об обеспечении доступа к информации действие его не распространяется на: 1) отношения, связанные с обеспечением доступа к персональным данным, обработка которых осуществляется государственными органами и органами местного самоуправления; 2) порядок рассмотрения государственными органами и органами местного самоуправле-

ния обращений граждан; 3) порядок предоставления государственным органом, органом местного самоуправления в иные государственные органы, органы местного самоуправления информации о своей деятельности в связи с осуществлением указанными органами своих полномочий.

Однако данный закон все же соприкасается со сферой регулирования Закона об обращениях в части размещения в сети Интернет информации о работе органов местного самоуправления с обращениями граждан (физических лиц), организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов, органов местного самоуправления. Информация о работе органов местного самоуправления с обращениями граждан и других лиц, размещаемая в сети Интернет, – важный канал взаимодействия и обратной связи государства и личности с точки зрения реализации, как концепции электронного государства, так и доктрины информационного общества.

Органы местного самоуправления (как и государственные органы) согласно ч. 1 ст. 13 (п. 9, пп. «а», «б», «в») Закона об обеспечении доступа к информации размещают в сети Интернет следующую информацию (в том числе) о работе органа местного самоуправления с обращениями граждан (физических лиц), организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов, органов местного самоуправления: а) порядок и время приема граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов, органов местного самоуправления, порядок рассмотрения их обращений с указанием актов, регулирующих эту деятельность; б) фамилию, имя и отчество руководителя подразделения или иного должностного лица, к полномочиям которых отнесены организация приема лиц, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, обеспечение рассмотрения их обращений, а также номер телефона, по которому можно получить информацию справочного характера; в) обзоры обращений лиц, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, а также обобщенную информацию о результатах рассмотрения этих обращений и принятых мерах.

Беглый обзор официальных сайтов органов местного самоуправления на террито-

рии Новосибирской области, в том числе г. Новосибирска (мэрии) показывает, что информация, перечисленная в пп. «а» и «б» ч. 1 ст. 13, как правило, размещается (хотя и не в полном объеме) в сети Интернет. Между тем информация, отмеченная в пп. «в» той же статьи, чаще всего отсутствует. Заинтересованные лица не могут ознакомиться с обзорами обращений лиц (граждан и др.), а также с обобщенной информацией о результатах рассмотрения этих обращений и принятых по ним мерах. Возникает закономерный вопрос, является ли правом или обязанностью органов местного самоуправления размещать в сети Интернет всю перечисленную информацию в ст. 13 Закона об обеспечении доступа к информации? Помимо этого, состав информации, размещаемой органами местного самоуправления в сети Интернет, определяется соответствующими перечнями информации о деятельности указанных органов, предусмотренными ст. 14 Закона об обеспечении доступа к информации. Как следует из ч. 7 ст. 14 Закона об обеспечении доступа к информации, перечни информации о деятельности органов местного самоуправления утверждаются в порядке, определяемом органами местного самоуправления. Следовательно, у органов местного самоуправления есть муниципальная дискреция определять периодичность размещения информации в сети Интернет, сроки ее обновления, обеспечивающие своевременность реализации и защиты пользователями информацией своих прав и законных интересов, а также иные требования к размещению указанной информации.

**Разграничение полномочий  
между Федерацией,  
субъектами Федерации  
муниципальными образованиями  
в сфере регулирования порядка  
рассмотрения обращений граждан  
(исходные положения  
законодательства и правовые позиции  
Конституционного суда РФ)**

В ст. 71 и 72 Конституции РФ нет положений относительно реализации и гарантий права граждан на обращения. Поэтому следует руководствоваться положениями ст. 71 (п. «в») Конституции РФ о том, что «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской

Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств» находятся в ведении РФ; и положениями ч. 1 ст. 72 (п. «б»)) о том, что «защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон» находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов. Однако, как показала практика законодательства до и после принятия в 2006 г. Закона об обращениях, вопросы правового регулирования порядка рассмотрения обращений не стали относиться исключительно к ведению РФ, федеральный законодатель начал рассматривать данный круг вопросов как предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов, хотя и отдавал приоритет положениям ст. 71 (п. «в»)) Конституции РФ. Конституционный суд РФ в 2012 г. в целом поддержал позицию федерального законодателя о правотворческих полномочиях субъектов РФ в части регулирования порядка рассмотрения обращений граждан (Постановление Конституционного суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П) [13].

Как указал Конституционный суд РФ, защита прав и свобод человека и гражданина (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ) «может осуществляться путем установления дополнительных правовых предписаний, имеющих целью защиту того или иного права, что не является регулированием прав и свобод человека и гражданина в смысле статьи 71 (пункт “в”)), поскольку носит вторичный характер и производна от базового» (п. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного суда РФ от 18.07.2012 № 19-П). Такие дополнительные правовые предписания, по мнению Суда, вправе принимать субъекты РФ. Вместе с тем Суд отметил, что «расширение законодателем субъекта Российской Федерации объема гарантий права на обращение не должно влечь распространение соответствующих обременений на лиц, не осуществляющих отдельные функции государственной власти данного субъекта Российской Федерации». В частности, по мнению Суда, недопустимо возложение законом субъекта Российской Федерации обязанностей и обременений, превышающих по своему уровню те, которые определены федеральным законодательством, на местное самоуправление в лице тех или иных его субъектов, – иное

означало бы нарушение требований Конституции Российской Федерации, которая закрепляет регулятивные полномочия в сфере местного самоуправления в качестве предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72, п. «н» ч. 1), а также конституционных критериев самостоятельности местного самоуправления, вытекающих из ст. 12 и 130 Конституции РФ во взаимосвязи с ее ст. 55 (ч. 3).

В конституционной юриспруденции учеными юристами признается, что рассмотрение обращений граждан относится к совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов. Поэтому последние путем принятия законов и иных нормативных актов могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные комментируемым федеральным законом.

Несовершенными являются положения Закона об обращениях, которые устанавливают правотворческие (нормотворческие) полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере регулирования отношений, связанных с обращениями граждан. Закону присущ дефект в виде пробела в части отсутствия ясных норм относительно прав юридических лиц на обращения в органы государства и органы местного самоуправления. Как подтвердил в своем постановлении от 18.07.2012 № 19-П Конституционный суд РФ, юридическим лицам должно быть гарантировано право на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления. К данному постановлению вернемся немного позже.

В соответствии со ст. 18 Закон об обращениях вступил в силу по истечении 180 дней после дня официального опубликования (Российская газета. 2006. 5 мая).

Следовательно, довольно длительное время одной из неопределенностей Закона об обращениях оставалось отсутствие указания на тот конкретный перечень полномочий субъектов РФ, в рамках которого допустимо принятие норм, регулирующих порядок рассмотрения обращений. Не были с достаточной правовой определенностью урегулированы предметы ведения субъектов РФ и полномочия региональных органов государственной власти. В отношении компетенции местного самоуправления (муни-

ципальных образований и органов местного самоуправления) Закон об обращениях хранит полное молчание.

Закон об обращениях предусмотрел (ч. 2 ст. 3), что законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие установленные в нем гарантии. Вместе с тем приведенная норма, не определяя четко полномочия субъектов Федерации по правовому регулированию обращений граждан, Федеральный законодатель не уточнил, что следует понимать под дополнительными гарантиями права граждан на обращение. К примеру, можно ли рассматривать в качестве дополнительных гарантий включение в закон субъекта РФ новых видов обращений граждан, или расширение перечня субъектов права на обращение, или применение права на обращение граждан не только к органам публичной власти, но и к государственным и муниципальным учреждениям или к иным организациям, осуществляющим публичные функции? Закон четко не фиксировал, находится ли решение данных вопросов в исключительной компетенции федерального законодателя. *Правовую определенность* в решение данных вопросов внес Конституционный суд РФ летом 2012 г. (Постановление Конституционного суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П).

Неконкретность рассматриваемой нормы дезориентировала законодателей субъектов РФ. Более чем в 30 субъектах органы законодательной власти отменили свои законы об обращениях граждан, принятые до вступления в силу Закона об обращениях, и не стали принимать новых законов. Другие субъекты РФ пошли по пути принятия региональных законов, регулирующих особенности рассмотрения обращений граждан на их территории. В частности, такими стали Законы Алтайского края, Московской области, Ростовской области, Республики Башкортостан (Закон Алтайского края от 29 декабря 2006 г. № 152-ЗС «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края», Закон Московской области от 5 октября 2006 г. № 164/2006-03 «О рассмотрении обращений граждан», Закон Ростовской области от 18 сентября 2006 г. № 540-ЗС «Об обращениях

граждан», Закон Республики Башкортостан от 12 декабря 2006 г. № 391-з «Об обращениях граждан в Республике Башкортостан»). В научной литературе высказывались мнения, что некоторые нормы подобных законов не отвечают требованиям федерального законодательства. В частности, оспаривалась правомерность положений Закона Ростовской области от 18 сентября 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан». В ч. 1 ст. 1 областного Закона вопреки Федеральному закону расширен круг адресатов обращений граждан за счет государственных учреждений и государственных унитарных предприятий области, муниципальных учреждений, муниципальных унитарных предприятий, а также распространение на юридических лиц права на обращение [14].

В некоторых субъектах РФ были приняты в 2006–2007 гг. законы, названия которых более точно отражали предоставленные регионам правотворческие полномочия. К таким субъектам стали относиться Республика Бурятия, Краснодарский край, Омская и Саратовская области. В них были приняты законы о дополнительных гарантиях права граждан на обращение в субъекте Федерации (Республика Бурятия, Омская и Саратовская области) или о дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в субъекте Федерации (Краснодарский край) [15].

Принятие субъектами Российской Федерации региональных законов, регулирующих процедуру рассмотрения обращений и дополнительные гарантии реализации права граждан на обращение, в целом соответствовало действующей Конституции РФ и федеральному законодательству [16]. Для обеспечения реализации федеральных требований органы государственной власти и органы местного самоуправления вынуждены были, руководствуясь федеральным законодательством, принимать регламенты, в которых содержатся детальные нормы о порядке работы с обращениями граждан.

Надо отметить, что в отношении муниципальных образований и действующих на их территории органов местного самоуправления Закон об обращениях граждан даже не упомянул о возможности правового регулирования порядка рассмотрения обращений граждан. Между тем, как показал опыт реализации данного закона, значительное



число обращений направляется гражданами в органы местного самоуправления по месту жительства. Социально значимые и жизненно важные проблемы, затрагивающие жилищно-коммунальные, образовательные, медицинские, транспортные, земельные и другие вопросы, граждане надеются решить для себя, обращаясь в органы публичной власти, наиболее приближенные к населению. А таковыми, несомненно, являются органы местного самоуправления и, прежде всего, местные администрации и их структурные отраслевые и территориальные подразделения. Принимая во внимание особенности организации местного самоуправления в двух городах федерального значения (Москве и Санкт-Петербурге), следует особо отметить значимость участия органов местного самоуправления в рассмотрении обращений граждан в крупных, средних и мелких городах, имеющих статус городских округов. Но и в поселениях (городских и сельских), муниципальных районах граждане обращаются, прежде всего, в местную администрацию для решения социально значимых и жизненно важных вопросов. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в настоящее время содержит отсылочную норму к положениям Закона об обращениях граждан и, к сожалению, не конкретизирует компетенцию местного самоуправления в сфере правового регулирования порядка работы с обращениями граждан.

**Соотношение прав граждан,  
юридических лиц  
и органов местного самоуправления  
при рассмотрении обращений**

Юридические лица как субъекты конституционных прав не названы в Конституции РФ и в Законе об обращениях. Однако в практике реализации данного закона возникал вопрос, можно ли распространить на юридические лица право направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления? Случаи обращения юридических лиц в органы местного самоуправления не были единичными. Поэтому в некоторых субъектах РФ (Ростовская область) региональные законы признавали юридиче-

ские лица надлежащими субъектами права на обращение. Однако контрольно-надзорные (органы прокуратуры) и судебные органы давали негативную оценку таким положениям регионального законодательства. Пока дело не дошло до Конституционного суда РФ. В деле по запросу Законодательного Собрания Ростовской области (Постановление Конституционного суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П) региональный парламент просил признать ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 2 и ст. 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» противоречащими Конституции РФ, ее ст. 1 (ч. 1), 2, 17 (ч. 1), 18, 19 (ч. 1), 30 (ч. 1), 33 и 76 (ч. 5), в той мере, в какой они не распространяют на юридические лица право направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, не предусматривают гарантии прав граждан при их обращении к государственным и муниципальным предприятиям и учреждениям и, соответственно, не определяют пределы полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению гарантий права граждан на обращение, дополняющих гарантии, предусмотренные федеральным законом, в том числе в части обращения к государственным и муниципальным предприятиям и учреждениям, а также в части распространения гарантий, установленных для обращения граждан, на обращения юридических лиц (п. 1 мотивировочной части Постановления). Рассматривая дело, Конституционный суд РФ в п. 5 мотивировочной части указал, что право объединений граждан, в том числе юридических лиц, обращаться в органы публичной власти производно от конституционно установленного права граждан направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Поэтому объединениям граждан – поскольку они не только способствуют осуществлению и защите прав и свобод граждан, но и в отдельных случаях сами являются формой их реализации – эти права и свободы, в том числе право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, должны быть гарантированы. Отказ в признании юридических лиц как объединений граждан субъектами конституционного права на обраще-

ние, исходя из его предназначения как обеспечивающего осуществление других прав и свобод, свидетельствует о нарушении вытекающего из ст. 19 (ч. 1) и 55 (ч. 3) Конституции РФ принципа равенства и справедливости.

Следующий вопрос касается права граждан (и юридических лиц, как следует из постановления КС РФ) на обращение в государственные и муниципальные учреждения и в иные организации, осуществляющие публично значимые функции, однако не являющиеся органами публичной власти. Конституционный суд РФ, учитывая положительный опыт некоторых субъектов РФ, указал, что Конституция РФ и Закон об обращениях должны гарантировать рассмотрение обращений осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями и иными организациями. Конституционный суд РФ предписал федеральному законодателю восполнить пробел для обеспечения единого правового регулирования данного вопроса в конституционном пространстве РФ. Как сказано в п. 7 мотивировочной части Постановления Конституционного суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П, федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции РФ и с учетом настоящего Постановления – внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения, в том числе прямо указывающие на рассмотрение обращений объединений граждан, включая юридические лица, государственными органами и органами местного самоуправления, а также на возможность для публично-правовых образований предусматривать право граждан и их объединений на обращение в созданное соответствующим публично-правовым образованием государственное или муниципальное учреждение, иную организацию, осуществляющую публично значимые функции. При этом федеральный законодатель может конкретизировать порядок реализации права на обращение в зависимости от целей деятельности объединения граждан или юридического лица, с одной стороны, и функций государственных и муниципальных учреждений либо иных организаций, в которые может быть направлено обращение, – с другой.

На практике возникают проблемы, когда граждане в целях решения спорных вопро-

сов, возникающих в процессе их взаимодействия с юридическими лицами, обращаются в государственные органы или органы местного самоуправления, должностным лицам с целью получения информации о деятельности юридического лица или помощи в получении ответов от него. Такими вопросами чаще всего оказываются, например, деятельность управляющих организаций, товариществ собственников жилья, значительное число обращений граждан по поводу нарушения их прав при исполнении соответствующими контрагентами взятых на себя договорных обязательств в сфере правоотношений, связанных со строительством (приобретением в собственность) различных объектов недвижимости, к числу которых в первую очередь относится жилье в многоквартирных домах. Вместе с тем органы публичной власти не обладают тем объемом полномочий, который бы позволил оказывать помощь гражданам при получении ответов на их обращения к юридическим лицам.

Данная ситуация, с одной стороны, свидетельствует о необходимости внимательного отношения уполномоченных органов к тематике обращений, пусть и относящихся к деятельности иных адресатов, но одновременно указывающих на проблемы, имеющиеся в определенных сферах, но и, с другой стороны, говорит об отсутствии нормативного регулирования механизма обращения граждан к юридическим лицам, а также их обязанности дать ответ и сроков предоставления ответов.

В то же время в рамках Закона об обращениях нельзя урегулировать вопрос о возможности обращения граждан к юридическим лицам для получения информации, не относящейся к служебной или коммерческой тайне, иначе данная норма будет противоречить ст. 33 Конституции РФ, которая говорит, что граждане могут обращаться только в государственные органы и органы местного самоуправления. Юридические лица как самостоятельные хозяйствующие субъекты не являются адресатом права на обращение граждан и их объединений.

Зачастую органы местного самоуправления, должностные лица не могут получить от юридических лиц информацию, необходимую для обобщения, анализа и разрешения существующих проблем в определенных сферах жизнедеятельности, оказания

помощи гражданам. Поэтому необходимо установить в законе (а в некоторых случаях расширить) перечень сведений, обязательных для предоставления государственным органам и органам местного самоуправления, отсутствие которых может послужить основанием для привлечения к административной ответственности, а также определить сроки, в которые ответ должен предоставляться.

Согласно Закону об обращениях, граждане имеют право лично обращаться в государственные органы, органы местного самоуправления и к должностным лицам. Содержание данного положения статьи является несколько неполным. В связи с этим представляется заслуживающим поддержки мнение Л. А. Нудненко и Н. Ю. Хамановой [17], предлагающих конкретизировать данную норму путем указания на возможность реализации права на обращение не только лично, но и через своего представителя, действующего на основании доверенности.

### **Юридическая ответственность за нарушение законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан**

Следует отметить, что в Законе об обращениях содержатся нормы, ухудшающие положение граждан по сравнению с Указом от 12 апреля 1968 г. Например, существенно сужена сфера публичных обращений и число адресатов публичных обращений. Если раньше под обращением понимались предложение, заявление, жалоба, направляемые в государственные и общественные органы, предприятия, учреждения, организации, должностным лицам, то в Законе об обращениях предложение, заявление, жалоба могут направляться в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу. В части регулирования ответственности Указ от 12 апреля 1968 г. был далеко не совершенным актом.

В утратившем силу Указе Президиума Верховного Совета от 12.04.1968 № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» была норма (п. 15), согласно которой 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 влекли в отношении виновных должностных лиц ответственность в соответствии с законодательством. Те же деяния должностных лиц, причинившие существенный вред государственным или общественным интересам или правам и охраняемым законом интересам граждан, влекли уголовную ответственность по соответствующим статьям уголовных кодексов союзных республик о должностных преступлениях. Подача гражданином заявления или жалобы в клеветнических целях влекла ответственность в соответствии с законодательством. К сожалению, эта норма имела малый эффект реализации (оказалась «спящим» предписанием), так как ответственность за нарушение Указа Президиума Верховного Совета СССР так и не была установлена союзным законодательством.

Закон об обращениях не называет виды юридической ответственности, которые могут быть применены за его нарушение, а лишь содержит отсылку к законодательству Российской Федерации. Следовательно, в данном случае необходимо рассматривать вопрос о возможности применения дисциплинарной, административной и уголовной ответственности. Закон об обращениях не предусматривает каких-либо полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере регулирования юридической ответственности. Следовательно, различные виды ответственности должны устанавливаться федеральным законодательством. Однако в отсутствие федерального регулирования, например административной и дисциплинарной ответственности, могли ли субъекты РФ установить ее за нарушение законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан?

Отсутствие определения конкретных оснований ответственности законом приводит к той ситуации, когда государственный служащий, должностное лицо, представитель органа государственной власти или органа местного самоуправления не знают, за что, в какой форме они могут быть привлечены к ответственности. Но именно наличие ответственности объективно предполагает и наличие гарантированной законности.

Долгое время оставался открытым вопрос об установлении в законодательстве Российской Федерации ответственности

за нарушение законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан. Это приводило к тому, что законами некоторых субъектов Федерации устанавливалась, например, дисциплинарная ответственность, как это было сделано в Томской области или в Республике Мордовия. Во многих регионах законы, устанавливающие административную ответственность за нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан, утратили силу (в частности, в Республиках Башкортостан, Марий Эл, Магаданской, Иркутской, Омской и Пензенской областях) [18]. После вступления в силу Закона об обращениях 2006 г. возник пробел в регулировании ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Представляется, что сложившаяся в субъектах РФ практика правового регулирования вопросов ответственности должностных лиц за нарушение порядка обращений граждан длительное время не гарантировала надлежащей защиты права граждан на обращение. Лишь Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 199-ФЗ внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, установившие административную ответственность за нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления.

Закон об обращениях в ч. 2 ст. 12 содержит норму о том, что в исключительных случаях руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение, при этом не называя те случаи, которые могут быть отнесены к числу исключительных, что на практике может привести к необоснованному затягиванию срока рассмотрения поступающих обращений.

Закон не содержит перечня исключительных случаев, и это, вероятно, вряд ли возможно, но, продлевая срок на 30 дней и сообщая об этом, как требует Закон, автору обращения, субъект, рассматривающий обращение, должен привести веские аргументы в пользу продления срока. При принятии подобного решения любой предста-

витель публичной власти должен привлечь внимание на реалии современного российского общества, а они свидетельствуют о почти тотальном недоверии граждан к публичной власти и ее представителям, что может спровоцировать поток жалоб в различные инстанции даже по самому пустяковому, с точки зрения этой власти, поводу. Данный факт следует учитывать и понимать, что убедительные, с точки зрения органа или должностного лица, доводы могут не быть таковыми, по мнению автора обращения, что может послужить поводом для жалобы автора на несвоевременность рассмотрения его обращения. При возникновении подобной спорной ситуации субъекту рассмотрения обращения будет весьма сложно доказать наличие исключительного случая и тем более причинно-следственной связи между ним и невозможностью ответа на обращение в обычные сроки. Следовательно, продление срока рассмотрения обращения на 30 дней должно действительно носить исключительный характер и рассматриваться как чрезвычайное событие.

Следует обратить внимание еще один вопрос. Это необходимость устранения неопределенности в сведениях (информации), которые могут быть распространены при ответе на обращение, а какие не могут быть сообщены, в связи с наличием в Уголовном кодексе РФ (ст. 140) [19], а также Кодексе РФ об административных правонарушениях (ст. 5.39) [20] ответственности за отказ в предоставлении гражданину информации. В Законе об обращениях указано, что при рассмотрении обращения гражданин имеет право знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.

Вместе с этим гражданин может и не согласиться с ответом, в котором будет отмечено, что при работе над его обращением могут быть разглашены сведения, затрагивающие права третьих лиц. В таком случае остается возможность привлечения к ответственности за непредоставление информации, однако разглашение сведений, которые относятся или могут повлиять на инте-

рессы третьих лиц, также влечет применение санкций.

Так, в соответствии с Конституцией РФ каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (ч. 1 ст. 23); сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются (ч. 1 ст. 24). Этому конституционному праву корреспондируют обязанности государственных гражданских и муниципальных служащих не разглашать сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным (муниципальным) служащим по его вине должностных обязанностей может стать основанием для применения к нему дисциплинарного взыскания. В ст. 13.11. Кодекса РФ об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за нарушение установленного порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных). Таким образом, должна быть обеспечена конфиденциальность персональных данных, за исключением случаев обезличенных персональных данных, а также общедоступных персональных данных.

Вместе с этим не всегда гражданин согласится с ответом, в котором ему будет указано, что при работе над его обращением могут быть разглашены сведения, затрагивающие права третьих лиц. В таком случае велика вероятность привлечения к ответственности за непредоставление информации, однако разглашение сведений, которые относятся или могут повлиять на интересы третьих лиц, также влечет применение санкций.

Спорный характер решения имеет вопрос о повторных обращениях. На основании ч. 5 ст. 11 Закона об обращениях в случае, если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу, в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе

принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее отправленные обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу [21]. В то же время повторные обращения не всегда являются признаком злоупотребления правом, они также могут свидетельствовать о недостаточно качественном решении проблемы, изложенной в ранее направленном в орган местного самоуправления обращении. В таком случае является недопустимым прекращение переписки.

При этом необходимо отметить, что, несмотря на установленные законодательством гарантии реализации права граждан на обращения, действия органов государственной власти, местного самоуправления по рассмотрению обращений граждан признаются судебными инстанциями не соответствующими требованиям федерального законодательства. Встречаются случаи (они отражены в материалах судебной практики), когда суды общей юрисдикции признают незаконными ответы органов местного самоуправления на обращения граждан, требуют устранить допущенные нарушения и дать ответы по существу сформулированных в обращении вопросов. Такие случаи являются не единичными [22. С. 5–8].

В Постановлении от 18 июля 2012 г. № 19-П Конституционный суд РФ сформулировал ряд важных правовых позиций относительно субъектов права на обращение в органы государства и органы местного самоуправления, к их должностным лицам, расширил круг таких субъектов за счет юридических лиц, а также расширил круг адресатов обращения и указал, что гражданам и их объединениям должно гарантироваться их право на обращение в созданное соответствующим публично-правовым образованием государственное или муниципальное учреждение, иную организацию, осуществляющую публично значимые функции.

В практике деятельности органов местного самоуправления г. Новосибирска при работе с обращениями граждан наблюдается дифференцированный подход, позволяющий задействовать при подготовке ответов на обращения граждан как отраслевые, так и

территориальные структурные подразделения мэрии. Такой подход является вполне обоснованным, так как вовлекает всю структуру исполнительно-распорядительного органа муниципального образования в работу с обращениями граждан. Сложившаяся муниципальная практика основывается не только на положениях Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», но и на требованиях Федерального закона от 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», так как рассмотрение обращений гражданами и должностными лицами местного самоуправления является предоставлением муниципальной услуги [23]. Органы местного самоуправления вынуждены принимать регламенты, которыми регулируются вопросы о порядке обработки, регистрации и учета, распределения и подготовки ответов на обращения граждан [24], а также административные регламенты предоставления муниципальной услуги по рассмотрению обращений граждан [25].

Таким образом, органы местного самоуправления принимают муниципальные правовые акты, в которых закрепляются отдельные вопросы процедурного характера, связанные с подготовкой ответов на обращения граждан.

Территориальные администрации (районные в г. Новосибирске) используют новые формы работы с обращениями граждан, к которым относятся и выездные приемы граждан руководителем района, а также начальниками подразделений районной администрации [26. С. 156]. Данный опыт, по видимому, является положительным, и его следует шире использовать.

Следующим этапом совершенствования законодательства об обращениях граждан и их объединений должна стать более четкая и ясная регламентация различных видов юридической ответственности органов местного самоуправления (как и органов государства).

### Список литературы

1. Добрынин Н. М. Конституционализм и правовое государство: теория и практика взаимосвязи // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 2–7.

2. Савосина Н. Г. О некоторых аспектах правового регулирования права граждан на обращение в органы государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 9. С. 22–25.

3. *Alexy R.* A Theory of Constitutional Right / Transl. by J. Rivers. Oxford Univ. Press, 2010. P. 122–127.

4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Рос. газета. 1993. № 237. 25 дек.; 2009. № 7. 21 янв.

5. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» // Рос. газета. 2006. 5 мая.

6. Панова И. В. Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел // Вестник ВАС РФ. 2007. № 4.

7. Женетль С. З. Теоретический анализ основных положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Административное право. 2008. № 4. С. 62–71.

8. Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 17. Ст. 144; 1980. № 11. Ст. 192; 1988. № 6. Ст. 94.

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

10. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма; Инфра-М, 2011.

11. Кравец И. А. Конституционно-правовые инновации как способ совершенствования механизма защиты прав и свобод личности, прав юридических лиц // Инновационное развитие юридической науки как фактор укрепления российской государственности: Материалы конф. / Под ред. Н. В. Омелёхиной, И. А. Кравец. Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2012. С. 17–24.

12. Российская газета. 2009. 13 февр.; 2011. 15 июля.

13. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Феде-

рального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

14. Хорьков В. Н. Законы об обращениях граждан // Законность. 2008. № 7.

15. Глушко Е. К. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: постатейный комментарий. М.: Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. АНО Центр публично-правовых исследований, 2007. Т. 2. С. 164–217.

16. Бондарчук Р. Ч., Прокопьев Е. В. Комментарий к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». М.: Юстицинформ, 2007. 88 с.

17. Нудненко Л. А., Хаманева Н. Ю. Новый закон об обращениях граждан: достоинства и недостатки // Государство и право. 2007. № 3.

18. Масловская М. В. Пробелы правового регулирования административной ответственности должностных лиц местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 2. С. 10–13.

19. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. 21.07.2011) // Рос. газета. 1996. 18 июня.

20. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 21.07.2011) // Рос. газета. 2001. 31 дек.

21. Юдин А. Обращение граждан в органы власти // ЭЖ-Юрист. 2006. № 29.

22. Короткова О. И. Признание ответов органов государственной власти и местного самоуправления на обращения граждан не соответствующими требованиям законодательства как толчок к необходимости реформирования правовой модели взаимоотношений государства и гражданина // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 4.

23. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Рос. газета. 2010. 30 июля.

24. Регламент мэрии города Новосибирска: утв. Постановлением мэрии города Новосибирска от 2 августа 2010 г. № 252 (в ред. от 7 апреля 2011 г.) // Бюллетень органов местного самоуправления города Новосибирска. 2010. № 60.

25. Административный регламент предоставления муниципальной услуги по рассмотрению обращений граждан: утв. Постановлением мэрии города Новосибирска от 31 октября 2011 г. № 10100 // Бюллетень органов местного самоуправления города Новосибирска. 2011. № 82.

26. Гритчина Н. И. Практика обращения граждан в исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления города Новосибирска // Вестн. Новосиб. гос. ун-та. Серия: Право. 2012. Т. 8, вып. 1. С. 152–157.

*Материал поступил в редколлегию 01.10.2012*

I. A. Kravets

#### CITIZEN'S RIGHT TO ADDRESS TO LOCAL AUTHORITIES: CONSTITUTIONAL PRINCIPLES, REGULATION AND IMPLEMENTATION ISSUES

The article analyses conception, substance and range of subjects of law for citizen's right to address to local authorities, discovered the problems of separation of duties between bodies of state power and local authorities in the sphere of citizen's examination procedure regulation, discussed the questions of legal liability of bodies and officials of local authorities.

*Keywords:* constitutional legal right, citizen's treatment, local authorities, legal liability.