

На правах рукописи

Исх № 43/1/1260

от 14 04 08 г

Маслов Борис Васильевич

ИНСТИТУТ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

Специальность 12 00 14 – административное право, финансовое право,
информационное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук



Москва – 2008

Работа выполнена на кафедре административного права Московского университета МВД России

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
Килясханов Ильяс Шапиевич.

Официальные оппоненты – заслуженный юрист РФ, доктор
юридических наук, профессор
Юсупов Виталий Андреевич;

– кандидат юридических наук, доцент
Гайдов Вадим Борисович.

Ведущая организация – **Российская правовая академия
Министерства юстиции Российской
Федерации**

Защита состоится «15» мая 2008 г в 13 часов на заседании совета Д
203 019 01 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора
юридических наук при Московском университете МВД России (117997,
г Москва, ул Академика Волгина, д 12)

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского
университета МВД России

Автореферат разослан «14» апреля 2008 г

Ученый секретарь
диссертационного совета



И И Лизикова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Актуальность исследования административно-правового института обращений граждан обусловлена произошедшими за последние несколько лет изменениями законодательства в указанной сфере. Эти изменения были связаны в первую очередь с принятием Федерального закона РФ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в 2006 г и многих других нормативных правовых актов законодательного характера. До недавнего времени институт обращений граждан на федеральном уровне регламентировался Указом Президиума ВС СССР от 12 04 1968 г № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». Однако принятие нового, такого долгожданного для большинства граждан России профильного закона в области обращений не привело к развитию массового эффективного использования инструментов этого важнейшего демократического института.

Причины возникновения такой парадоксальной, на первый взгляд, ситуации кроются в отсутствии единой научно обоснованной концепции правового наполнения и дальнейшей реализации положений института обращений граждан. Принятый закон поражает обилием содержащихся в нем погрешностей и, что особенно важно, грубых юридических ошибок. Влияние этого норматива на систему источников института обращений достаточно велико. Принимаемые на подзаконном уровне нормативные правовые акты перенимают большинство этих ошибок, а в ряде случаев и приумножают их. Все это, безусловно, негативно влияет на формирование и развитие института обращений в системе российского административного права, способствует усилению бюрократической волокиты и не позволяет гражданам Российской Федерации реализовывать свое конституционное право на обращения в полной мере.

В этих условиях возникла потребность в научной оценке законодательства, выявлении его пробелов и аргументированном определении направлений решения выявленных проблем института

обращений. Причем научной разработке подлежит именно комплекс проблем, составляющих предмет настоящего исследования.

Тематика диссертации заставляет обратить внимание на имеющиеся проблемы реформирования, совершенствования сферы обращений граждан.

Принятие в 1993 г. Конституции РФ ознаменовало начало периода грандиозных государственно-правовых преобразований в нашей стране. Такие изменения не могли происходить изолированно и существенным образом отразились на правовой системе в целом. Исключением не стала исследуемая нами сфера обращений граждан России. В процессе начавшегося реформирования значение многих элементов института обращений граждан потребовало определенного переосмысления. Заметим, что зачастую этот процесс происходил больше на интуитивном, нежели на научно обоснованном уровне. В результате отсутствие изначально самой цели реформирования данного направления жизни общества и государства обуславливает сегодня необходимость совершенствования административно-правового регулирования отдельных видов обращений граждан России.

Перед тем, как определить основные направления реформирования, заметим, что в научных кругах активно обсуждается вопрос совершенствования правового регулирования института обращений в целом и совсем не уделяется внимания проблеме административно-правового регулирования отдельных видов обращений. Это, на наш взгляд, в некоторой степени обедняет понимание сущности и значения указанного правового института.

Особенность повышения качества регулирования института обращений граждан на административно-правовом уровне заключается в том, что здесь необходимо говорить о совершенствовании правовой регламентации конкретных видов обращений, а также об общих положениях, принципах функционирования института.

Полагаем, что цель совершенствования административно-правового регулирования института обращений граждан состоит в построении новой,

современной управленческой доктрины, в которой главной правовой установкой должна выступать необходимость действенного, а не декларативного обеспечения реализации гражданином его права на обращения. Состояние правовой регламентации института обращений граждан в нашей стране и указанные выше цели обусловили следующие основные направления реформирования данной сферы

- установление оптимального соотношения между законодательной и подзаконной регламентацией института обращений граждан,

- четкое разграничение полномочий органов государственной власти в сфере влияния института обращений граждан,

- научно обоснованная экспертиза действующих в сфере обращений граждан России нормативных правовых актов, направленная на определение их соответствия Конституции РФ и устранение имеющихся противоречий,

- изучение и использование с соответствующей адаптацией позитивного зарубежного опыта в рассматриваемой сфере,

- повышение уровня правовой культуры и нравственности представителей публичной власти, участвующих в производстве по обращениям граждан

Эффективность административно-правового регулирования отношений в сфере реализации прав граждан на обращения во многом связана с перспективами развития общей теории административного права, которые, в свою очередь, определяются совокупным результатом развития науки в новых социально-политических и экономических условиях функционирования России в рамках мирового сообщества

В связи с этим особую ценность приобретают сравнительно-правовые исследования, проводимые в плоскости российского и зарубежного административного права, которые имеют существенное значение для достижения не только теоретических, но и практических целей. Сравнительное изучение права позволяет избежать национальной правовой

изоляции и способствует предотвращению многих ошибок в процессе реформирования сферы влияния института обращений граждан в России

Таким образом, исследование вопросов, связанных с развитием демократического правового института обращений граждан РФ, в настоящее время является весьма актуальным. Необходимость его проведения диктуется насущными проблемами современной административно-правовой теории и правоприменительной практики

Степень разработанности темы. Различным аспектам исследуемой проблематики в разное время уделялось внимание в трудах ученых в области административного права и общей теории государства и права

Большое значение для исследования содержания права на обращения имеют труды таких ученых, как Ю. М. Козлов, А. П. Коренев, Г. И. Петров, Ю. П. Соловей, М. С. Студеникин, И. И. Веремеенко, И. Ш. Киялханов, Б. В. Россинский, А. П. Шергин, Ю. А. Тихомиров, Р. О. Халфина и многих других

Отдавая должное ценности данных разработок, следует заметить, что большинство из них были осуществлены еще в советское время и основаны на нормах прежнего законодательства. Административно-правовая регламентация института обращений граждан в контексте нового законодательства и современные тенденции развития теории административного права в данной сфере комплексно не избирались в качестве предмета самостоятельного научного исследования

Указанными и некоторыми другими, не менее важными обстоятельствами и обусловлен выбор темы настоящего исследования

Объектом исследования являются общественные отношения, которые возникают, складываются и развиваются в связи с реализацией конституционного права гражданина на обращения в органы публичной власти

Предметом исследования является система правовых норм, образующих административно-правовой институт обращений граждан

Цель исследования Целью настоящего исследования является формирование научно обоснованной концепции института обращения граждан и ее реализация в административном праве России

Реализация данных целей предполагает решение следующих задач

- раскрыть содержание права гражданина на обращение, учитывая генезис развития данной правовой конструкции,

- сформировать концептуальную модель института обращений граждан в рамках административного права,

- определить особенности материально- и процессуально-правового наполнения института обращений граждан в рамках административного права России,

- исследовать качественное состояние правовой регламентации в рамках системы источников права, регулирующих отношения, возникающие в процессе реализации гражданином права на обращение,

- исследовать особенности правоотношений, обусловленных реализацией гражданами права на обращение в органы публичной власти

Методология и методы исследования Методологической базой диссертационного исследования являются основополагающие законы, категории и понятия философии, общенаучные и частные научные методы. Методологическую основу исследования составляют общенаучный метод познания, метод системного анализа, нормативно-логический метод, методы сравнительного правоведения и правового моделирования. В настоящем исследовании используются философские и специальные юридические категории. Положения и выводы диссертационного исследования основываются на анализе норм Конституции РФ, актов международного и административного законодательства, ведомственных нормативных актов органов исполнительной власти и др.

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных и

зарубежных ученых различных отраслей права, а также публикации в периодической печати по вопросам, связанным с исследуемой проблемой

Научная новизна исследования Научная новизна настоящего исследования состоит в научном обосновании современной концепции административно-правового института обращений граждан. Полученные результаты являются фактически первым комплексным исследованием данного правового явления в условиях обновленного профильного законодательства

На защиту выносятся следующие положения:

1 Структура права граждан на обращение представлена правом на предложение, правом на заявление, правом на жалобу, правом на иной вид обращения

2 Содержательная часть права граждан на обращения обеспечена сложной структурной составляющей. Ее ключевыми компонентами являются а) автор обращения, б) адресат обращения, в) субъект, представляющий публичную власть, деятельностью которого обусловлено появление обращения, г) субъекты, востребованные для обеспечения доказательственной базы по обращениям

3 В блок иных обращений граждан включаются ходатайства обращения за оказанием государственных услуг, запросы, возражения

4 Федеральный закон РФ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», призванный урегулировать соответствующие общественные отношения, в том виде, в котором он существует сегодня, не способен обеспечить правовую регламентацию порядка рассмотрения всех видов обращений граждан в Российской Федерации

5 Регистрация обращения гражданина должна быть осуществлена в день поступления в орган власти, а не в течение 3 дней

6 Решение проблемы систематизации нормативных правовых актов института обращений граждан видится нам в разработке и принятии

самостоятельных законов по каждому виду обращений заявлений, жалоб и предложений. Что касается ходатайств, запросов, возражений и обращений граждан за государственной услугой, то эти виды обращений могут регулироваться через регламентацию соответствующих правовых режимов в рамках профильных законов по жалобам, заявлениям или предложениям.

7 Авторский перечень, классификация и характеристика принципов института обращений граждан

8 Авторские определения следующих терминов: предложение, заявление, жалоба, ходатайство, возражение, обращение за оказанием государственной услуги, запрос, автор обращения, адресат обращения, субъект, востребованный для обеспечения доказательственной базы по обращению

9 В законодательстве необходимо в качестве самостоятельного объекта регулирования института обращений граждан предусмотреть отношения с участием в качестве авторов обращений юридических и должностных лиц

Теоретическая и практическая значимость работы Теоретические выводы исследования базируются на результатах обобщения научных позиций ученых по исследуемому кругу вопросов, критического анализа правовой материи, а также практики реализации соответствующей группы правовых норм

Теоретическое значение материалов настоящего исследования состоит в формировании и обосновании научной концепции административно-правового института обращений граждан. Его выводы и предложения дополняют основные положения теории административного права, определяют роль и значение института обращений в системе административно-правовых институтов

Практическое значение исследования состоит в создании систематизированного комплексного описания общих закономерностей и специфики административно-правового регулирования отношений,

возникающих в связи с реализацией гражданами права на обращение в органы публичной власти

Практическое значение диссертационного исследования определяется его направленностью на решение актуальных проблем административно-правового регулирования применения гражданами одного из важнейших демократических инструментов, обеспечивающих неразрывную связь гражданина с государством. Содержащиеся в диссертационном исследовании рекомендации, связанные с совершенствованием правового регулирования указанной сферы жизни общества, могут быть использованы в правотворческой деятельности государства. Разработка и исследование основных вопросов реализации гражданами права на обращения может представлять интерес для широкого круга лиц, в частности для граждан Российской Федерации, должностных лиц федеральных органов государственной власти и местного самоуправления.

Кроме того, материалы диссертации могут быть использованы в научно-исследовательской работе, в учебном процессе при преподавании курсов административно-правовой направленности и др.

Апробация результатов исследования. Основные результаты работы докладывались и получили положительную оценку на заседаниях кафедры административного права Московского университета МВД России, в ходе участия в научно-практических конференциях. Они нашли свое отражение в научных публикациях автора. Собственный опыт работы автора и мнение многих действующих государственных служащих, высказанное автору по поводу положений диссертационного исследования, свидетельствуют о его своевременности и профессиональной значимости.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяются цели и задачи, объект и предмет исследования, раскрывается повизна выносимых на защиту положений, показывается теоретическая и практическая значимость полученных выводов и предложений, указываются сведения об апробации результатов исследования

В первой главе – *«Концепция института обращений граждан в административном праве»* - исследуется историческое развитие института обращений граждан, определяются основы концептуального построения института, обосновывается материальная и процессуальная составляющая концепции обращений граждан в административном праве

Первый параграф – «Основы концептуального построения института обращений граждан» - несет концептуальную нагрузку для дальнейшего исследования В нем диссертант рассматривает генезис института обращений, уровень его правовой регламентации в различные периоды истории, приходит к выводу о том, что сам факт законодательного регулирования порядка реализации конституционного права граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст 33 Конституции Российской Федерации) следует признать долгожданным и, несомненно, позитивным шагом законодателя

Далее автор обращается к вопросам правовой регламентации института обращений на современном этапе Обосновывается точка зрения о том, что различие целей, задач и функций каждого из видов обращений граждан должно предполагать установление специальных правовых режимов работы с ними Объектом регулирования подзаконных нормативных правовых актов должны восприниматься исключительно внутриорганизационные отношения управленческого характера Ни дублирование положений законов, ни дополнительное регулирование общественных отношений, возникающих в связи с реализацией гражданами права на обращения, не могут быть допущены Наконец, соискатель отмечает необходимость гармонизации норм

делопроизводства и процедурных норм, определяющих порядок рассмотрения тех или иных видов обращений граждан

Концептуальные основы институционального строительства представлены не только проблемой определения системы источников административно-правового института обращений граждан. Необходимо решение и других, не менее важных методологических вопросов

В первую очередь автор обращает внимание на определение философской сущности института обращений граждан. По мнению соискателя, она выражается в реакции физического лица на проявления *публичной власти и субъектов, ее представляющих*. Эта реакция многогранна. В зависимости от решаемых посредством обращений граждан задач и функций в настоящее время выделяются различные их виды *предложения, заявления и жалобы*.

Методологическое значение имеет и вопрос об объекте регулирования законодательства об обращениях граждан. Действующее законодательство в качестве такого объекта признает общественные отношения, возникающие между физическим лицом (гражданин, лицо без гражданства, иностранный гражданин), физическими лицами (когда речь идет о коллективных обращениях) и публичной властью. При этом остается открытым вопрос об обращениях юридических и должностных лиц. Автор предлагает варианты решения указанных проблем.

Далее диссертант обосновывает целесообразность концептуального строительства института обращений граждан через определение целей, задач и функций обращений граждан, отмечая, что, получив систему отмеченных параметров, можно определяться с видами обращений граждан. Такая последовательность решения задач институционального строительства с точки зрения требований методологии вполне обоснована, поскольку цели, задачи и функции по определению носят первичный характер, а все, что их обслуживает, может быть только вторичным. Цели, задачи и функции института обращений граждан реализуются посредством использования того

или иного вида обращений Поэтому определение разновидностей обращений граждан должно быть осуществлено после концептуальной проработки целевого блока института

Анализ действующего законодательства позволил отнести к целям обращений граждан следующие

- совершенствование законов,
- совершенствование подзаконных нормативных правовых актов,
- признание за гражданином определенного статуса, прав, гарантий и льгот,
- получение от государства содействия в реализации своих конституционных прав и свобод либо прав и свобод других лиц,
- сообщение о нарушении законов и подзаконных нормативных правовых актов гражданами, юридическими лицами либо органами местного самоуправления, государственными органами в лице их должностных лиц,
- восстановление нарушенных прав, свобод или законных интересов гражданина или другого лица

Определение видов обращений граждан является одной из основных задач настоящего исследования Это связано с тем, что на сегодняшний день ни в нормативных правовых актах, ни в научных трудах нет обоснованной классификации обращений граждан Отсутствие самого критерия их классификации привело к тому, что основной демократический институт фактически обездвижен С точки зрения автора, в основе такой классификации должна лежать мотивация гражданина – цель, которую он преследует, обращаясь к государству Такой подход позволяет последовательно установить задачи и функции обращений, выработать наиболее приемлемый правовой режим их регулирования

Что касается содержания права на обращение граждан, то, по мнению автора, оно включает такие существенные элементы, как

- право граждан на подачу и рассмотрение обращения,

- право граждан на участие в рассмотрении обращения,
- право граждан на разрешение вопросов, содержащихся в обращении,
- право граждан на получение мотивированного ответа о принятом решении,
- обязанности субъектов обращения по соблюдению требований, предъявляемых к содержанию обращения и порядку работы с ними,
- обязанности адресатов обращений и субъектов, участвующих в работе с ними,
- права адресатов обращений и субъектов, участвующих в работе с ними

Содержательная часть права граждан на обращения обеспечена достаточно сложной структурной составляющей. Ее ключевыми компонентами являются а) автор обращения, б) адресат обращения, в) субъект, представляющий публичную власть, деятельностью которого обусловлено появление обращения, г) субъекты, востребованные для обеспечения доказательственной базы по обращениям.

В соответствии с указанными выше целями автором выделены следующие виды обращений: обращения, направленные на совершенствование законов и подзаконных нормативных правовых актов, обращения, целью которых является признание за гражданином определенного статуса, прав, гарантий и льгот, обращения за восстановлением нарушенных прав, свобод или законных интересов гражданина или другого лица, обращения, направленные на информирование уполномоченных органов о нарушении законов и подзаконных нормативных правовых актов гражданами, юридическими лицами либо органами местного самоуправления, государственными органами в лице их должностных лиц, обращения об оказании государством содействия в реализации прав, свобод и обязанностей граждан, обращения, направленные на защиту прав и свобод граждан.

По результатам первого параграфа соискатель приходит к следующим выводам:

Во-первых, значимость административно-правового института обращений граждан подчеркивается его глубокими историческими корнями и

конституционным происхождением Именно принятие Конституции РФ дало мощный толчок развитию этого важнейшего демократического института

Во-вторых, существующий сегодня Федеральный закон РФ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», призванный урегулировать соответствующие общественные отношения, не способен обеспечить правовую регламентацию всех видов обращений граждан в Российской Федерации

В-третьих, за основу первичной классификации обращений граждан необходимо принимать цель обращения, а не его структурные особенности Результат этой классификации должен стать критерием оценки эффективности действующего в сфере обращений граждан законодательства и способствовать разработке необходимых нормативных правовых актов

В-четвертых, перечень видов обращений граждан РФ, содержащийся в ФЗ РФ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не соответствует объективной правовой действительности Анализ действующих нормативных правовых актов различного уровня позволяет выделить целый блок иных видов обращений, не являющихся ни заявлениями, ни жалобами, ни предложениями К иным видам обращений граждан автор относит ходатайства, возражения, обращения за оказанием государственной услуги и запросы

В-пятых, учитывая особенности обращений граждан РФ, необходимо определить соответствующие административно-правовые режимы и заключить их в профильные нормативные правовые акты для каждого из видов обращений

Во *втором параграфе* - «*Концепция материально-правового наполнения института обращений граждан*» - определяется материально-правовая составляющая концепции административно-правового института обращений граждан

Автор приводит положения теории права, касающиеся особенностей материальных и процессуальных норм Выделенные особенности

соотношения материальных и процессуальных норм административного права положены в основу обособления в рамках административно-правового института обращений граждан системы материально-правовых норм и системы норм процессуальных. Далее автором анализируется первая из систем.

В рамках материально-правовой системы автор выделяет нормы, устанавливающие предмет регулирования института, нормы-дефиниции, нормы, определяющие цели, задачи и функции института обращений граждан, нормы-принципы, нормы, определяющие подведомственность обращений и компетенцию по их рассмотрению, нормы, определяющие юридическую ответственность за нарушение требований института обращений граждан.

Автор обращает внимание на некачественное определение предмета регулирования ФЗ РФ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» 2006 года. В статье 1 этого закона указано «Настоящим Федеральным законом регулируются *правоотношения*». Законом не могут регулироваться правоотношения. Объектом регулирования являются *только общественные отношения*.

С точки зрения диссертанта, в профильных нормативных правовых актах об обращениях необходимо четко и ясно определить следующие дефиниции: автор обращения, адресат обращения, субъект, представляющий публичную власть, деятельность которого обусловлена появлением обращения, субъект, востребованный для обеспечения доказательственной базы по обращениям, возражение, запрос, ходатайство, обращение за оказанием государственной услуги, а также скорректировать определения жалобы, заявления и предложения.

Характеризуя нормы-принципы, автор обращает внимание на то, что общие правовые начала института обращений представлены как материально, так и процессуально ориентированными принципами.

Группа материально ориентированных принципов представлена в работе

следующим образом

- принцип законности,
- принцип всеобщего права на обращения,
- принцип свободы подачи обращений,
- принцип равноправия,
- принцип равной ответственности,
- принцип объективности рассмотрения,
- принцип подведомственности,
- принцип комплексного подхода

Кроме того, автором отмечается, что при разработке норм юридической ответственности необходимо избегать так называемых «норм-деклараций» об ответственности за нарушение законодательства об обращениях граждан. Подобные нормы не выполняют своей регулятивной функции, затрудняют работу механизма защиты права граждан на обращения, а в ряде случаев могут привести к совершению правоприменителем серьезных ошибок при рассмотрении индивидуально-конкретных дел.

Нормы юридической ответственности должны быть распределены в профильных законах об отраслевой юридической ответственности (Уголовный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Гражданский кодекс РФ, дисциплинарное законодательство).

Проведенное исследование материально-правовой составляющей института обращений граждан позволило соискателю сделать вывод о том, что материально-правовое содержание института обращений граждан представлено целым комплексом норм. Эти нормы могут рассматриваться в рамках отдельных видов. Критерий выделения группы норм основывается на особенностях решаемых ими задач, их функциях и целях.

В *третьем параграфе* - «*Концепция процессуально-правового наполнения института обращений граждан*» - автор исследует комплекс административно-процессуальных норм, составляющих существенную часть института обращений граждан и образующих процессуальную систему

разрабатываемой концепции

Существующие административно-процессуальные нормы с учетом федеративной структуры государственного управления сведены автором в несколько групп административно-процессуальные нормы, регулирующие принципы административного производства об обращениях граждан, административно-процессуальные нормы, определяющие основы правового статуса участников административного производства по обращениям граждан, административно-процессуальные нормы, регулирующие начальную стадию производства по обращениям — возбуждене (в широком смысле слова) соответствующего производства (подача обращения) административно-процессуальные правила, имеющие своим назначением регулирование порядка вынесения решения по обращению гражданина, административно-процессуальные нормы, регулирующие порядок исполнения принятого по обращению решения, административно-процессуальные правила, регулирующие заключительную стадию административного процесса, являющуюся факультативной, — стадию обжалования или опротестования решения, принятого по обращению гражданина

Далее диссертант подробно характеризует каждую из приведенных выше групп норм, выделяя их особенности, определяя их роль и значение в системе норм института обращений граждан

Кроме того, в рамках настоящего параграфа автором сформулированы объекты регулирования процессуально-правовых норм правового института обращений граждан

Вторая глава - *«Реализация концепции института обращений граждан в административном праве»* - посвящена разработке проблем теории и практики реализации выделенных автором в первой главе диссертации составляющих института обращений граждан в рамках административных правоотношений

В первом параграфе - *«Реализация концепции института обращений*

граждан в системе нормативных правовых актов» - автор анализирует состояние правовой регламентации рассматриваемого в рамках диссертации института через отдельные виды обращений граждан: заявления, жалобы, предложения, ходатайства, возражения, запросы и обращения за оказанием государственной услуги. В результате диссертант приходит к выводу о том, что основной объем регулирования в сфере обращений граждан осуществляется через подзаконные нормативные правовые акты, чаще всего это регламенты различных министерств и ведомств.

Принятый Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» 2006 года, как и действовавшие до его принятия нормативные правовые акты, не закрепляет специальные правовые режимы работы с названными разновидностями обращений граждан. Совершенно очевидно, что правовой режим реагирования на жалобы, появление которой обусловлено необходимостью защиты прав и свобод гражданина, не может быть идентичным с правовым режимом реагирования на предложения. Ведь предложения являются, как это определено в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», рекомендацией 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. Такая же мотивация обретения самостоятельного правового режима работы допустима и применительно к такой разновидности обращения граждан, как заявление.

Проведенное исследование системы нормативных правовых актов, регулирующих сферу обращений граждан, наглядно показывает, что эффективно реализовать концепцию института обращений граждан в современных условиях правовой регламентации видов обращений не представляется возможным, так как отсутствуют профильные нормативы, призванные урегулировать отношения, возникающие в связи с

использованием того или иного вида обращений

Во *втором параграфе* - «*Реализация материально-правового содержания института обращений граждан в нормах административного права*» - диссертант предлагает разрешение имеющихся в действующем законодательстве об обращениях пробелов и противоречий, касающихся материально-правовой регламентации исследуемого института

С этой целью определения видов обращений граждан, предусмотренных ФЗ РФ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также выделенных автором в процессе исследования в рамках первой главы диссертации, целесообразно представить следующим образом

Предложение – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, *должностного лица*, развитию *позитивных* общественных отношений, улучшению социально-экономической, *административно-политической, культурной* и иных сфер деятельности государства и общества

Выделенные части предлагаются в качестве дополнения к тем определениям, которые указывает законодатель. Во-первых, деятельность государственных органов в качестве единственной цели совершенствования выглядит весьма «аморфно» и неконкретно, что, безусловно, затрудняет применение нормативного акта. Во-вторых, общественные отношения могут носить и негативный характер, а способствовать их развитию, очевидно, противоразно. В-третьих, отсутствие в законе об обращениях граждан указания на совершенствование административно-политической и культурной сфер деятельности государства и общества фактически отодвигает их на второй план, чем дает почву для размышлений о второстепенности развития указанных сфер для государства

Заявление – *требование* гражданином содействия 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

Применение в законе термина «просьба» не вполне соответствует содержанию конституционного права гражданина на обращение, так как праву должна соответствовать обязанность совершения определенных действий со стороны государства. Просьба в этом смысле предусматривает альтернативу поведения субъектов управления, что, в свою очередь может повлечь за собой ограничения в реализации гражданином права на обращение.

Жалоба – требование гражданина о восстановлении его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц

Автор обращает внимание на необходимость удаления из законодательного определения слов «или защите». Такая поправка необходима, так как нельзя защищать «нарушенные права, свободы или законные интересы», они уже нарушены, их можно только восстановить.

Необходимость изъятия из определения слова «просьба» и замена его словом «требование» объясняется тем, что требование восстановления нарушенных прав – это один из основных элементов жалобы. Она должна содержать указание на сам факт нарушения прав. После официального признания данного факта может начаться правосоставительный процесс.

Ходатайство – это вид обращения, сущность которого заключается в просьбе установления определенного статуса, прав, свобод, гарантий, а также имеющий целью поддержку предложений, заявлений, жалоб граждан – авторов обращений и других лиц.

Обращение за оказанием государственных услуг – это вид обращения, целью которого является получение предоставляемых федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной

власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами

Запрос гражданина – это вид обращения, направленный на получение открытой официальной информации о деятельности органов государственной власти, их подразделений и должностных лиц, включая сведения по индивидуально-конкретным делам

Возражение – это вид обращения, в котором излагается несогласие с действиями и решениями органов государственной власти и их должностных лиц по индивидуально-конкретным делам

Особое внимание автор уделяет вопросу реализации материально-правовой концепции института обращений граждан в части определения основополагающих принципов, перечисленных в первой главе диссертации. Наличие указанных общих положений в профильном законодательстве об обращениях, как уже отмечалось, видится соискателю необходимым условием успешного развития института обращений граждан. При этом автор дает подробную характеристику указанных принципов института обращений граждан, а также предлагает собственные формулировки определений понятий «автор обращения», «адресат обращения», «субъект, представляющий публичную власть, деятельность которого обусловлена появлением обращения», «субъект, востребованный для обеспечения доказательственной базы по обращениям»

В *третьем параграфе* - «Реализация процессуально-правового содержания института обращений граждан в нормах административно-процессуального права» - диссертант дает подробную характеристику принципам, лежащим в основе реализации процессуально-правовой составляющей института обращений граждан. Кроме того, формулируется и аргументировано обосновывается позиция автора по поводу порядка и сроков рассмотрения обращений граждан и принятия по ним соответствующих решений, раскрываются особенности реализации

административно-правового статуса ряда субъектов производства об обращениях граждан

В заключении формулируются наиболее значимые выводы и предложения

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах автора

I. В изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1 Маслов Б В Институт обращений граждан // Вестник Московского университета МВД России. 2007 № 7 С 15-27 (0,5 п.л.)

2 Маслов Б В Реализация материально-правового содержания института обращений граждан в нормах административного права // Вестник Московского университета МВД России 2007 № 9 С 22-34 (0,5 п.л.)

II. В иных изданиях:

1 Маслов Б В Право граждан на обращение – конституционное средство защиты прав личности // Научный вестник Академии информационных технологий в образовании, науке и курортологии 2007 № 1 С 23-25 (0,1 п.л.)

2 Маслов Б В История становления института обращений граждан в законодательстве России и СССР // Россия на рубеже тысячелетий общество, наука, образование Межвузовский сборник научных трудов Пятигорск ПГПУ 2007 № 6 С 21-26. (0,2 п.л.)

3 Маслов Б В Процессуально-правовое содержание института обращений граждан // Вестник Пятигорского государственного университета 2007 № 1 С 14-17 (0,1 п.л.)

КОПИ-ЦЕНТР
св. 7:07:10429 Тираж 100 экз.
г. Москва, ул. Енисейская, д. 36
тел.: 8-495-185-79-54

- 23 -