



Савоськин А.В. «Обращения граждан» как правовая категория // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акад. наук, 2017. Т. 17, вып. 3. С. 85–99.

УДК 342.736

DOI 10.17506/ryipl.2016.17.3.8599

## **«ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН» КАК ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ**

**Александр Владимирович Савоськин**

кандидат юридических наук, доцент,

советник судьи Уставного Суда Свердловской области,

г. Екатеринбург.

E-mail: savoskinav@yandex.ru

Материал поступил в редколлегию 23.01.2017 г.

Статья 33 Конституции Российской Федерации предусматривает право граждан обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления. Вместе с тем Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», содержащий нормативное определение термина «обращения», ограничивается перечислением его разновидностей и в лучшем случае указывает адресатов, но не отражает признаков обращения как юридической категории и феномена.

В публикации представлено лексико-юридическое исследование термина «обращение», а также анализ практики его применения в законодательстве. Сделан вывод о том, что термин «обращение» должен применяться только в сочетании с дополнительным словом, уточняющим его содержание. С учетом научных трудов отечественных и зарубежных исследователей, практических наработок и исходя из положений нормативных актов автор сформулировал следующее определение термина «обращение гражданина»: это подлежащее обязательному рассмотрению волеизъявление индивида (группы индивидов или их объединения), соответствующее по форме нормативно установленным правилам, выражающееся в виде письменного, устного или конклюдентного требования о реализации своих прав, свобод и законных интересов, обращенное к органу государственной власти, органу местного самоуправления или организации, реализующей публично значимую функцию, а также к их должностным лицам.

Таким образом, признаками обращения являются: 1) обязательность рассмотрения, 2) особый субъект волеизъявления, 3) объективная сторона в виде действия, 4) специальная процессуальная форма, 5) цель и 6) адресат. Перечисленные шесть признаков являются необходимыми и достаточными, а сформулированная дефиниция не только характеризует обращения граждан с фактической и юридической точек зрения, но и позволяет отграничить их от иных смежных категорий.

В определении нашли отражение новации в законодательстве последних лет, касающиеся изменения субъектного состава заявителей (путем включения в их число объединений граждан) и адресатов (в силу распространения законодательства об

обращения на государственные (муниципальные) учреждения, а также организации, реализующие публично значимые функции).

*Ключевые слова:* обращение гражданина, понятие обращения, заявитель, законодательство об обращениях, адресат обращения, цель обращения.

Прежде чем начать рассмотрение термина «обращения граждан», отметим, что само слово «обращение» встречается в нормативных актах достаточно часто. Так, только федеральных законов, упоминающих данное понятие, более тысячи, из которых пять (не считая законов о внесении изменений в них) содержат термин «обращение» в своем названии.

Вместе с тем необходимо учитывать, что слово «обращение» в русском языке употребляется широко и имеет несколько значений.

С.И. Ожегов указывает четыре значения слова «обращение»: проявление отношения к кому-чему-нибудь в поведении, в поступках (*ласковое обращение с ребенком, небрежное обращение с вещами*); призыв, речь или просьба, обращенные к кому-нибудь (*обращение к народу, выступить с обращением*); процесс обмена, оборота, участие в употреблении (*обращение товаров, вошло в обращение новое слово*); особый лингвистический термин, применяемый в грамматике и обозначающий называющее лицо (реже – предмет), к которому обращена речь [Ожегов 1989: 641].

Все это многообразие значений слова «обращение» воспринял и законодатель. Так, в Конституции РФ слово «обращение» использовано в двух разных значениях: как проявление отношения (ч. 2 ст. 21, согласно которой никто не может подвергаться *обращению*, унижающему человеческое достоинство) и как вид волеизъявления граждан, направленного органам публичной власти (ст. 33, согласно которой граждане имеют право направлять индивидуальные и коллективные *обращения*).

Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» использует термин «обращение» для обозначения процесса оборота. То есть под обращением понимаются различные регламентируемые действия, совершаемые с лекарственными средствами, а именно разработка, доклинические исследования, клинические исследования, экспертиза, государственная регистрация, стандартизация и контроль качества, производство, изготовление, хранение, перевозка, ввоз в Российскую Федерацию, вывоз из Российской Федерации, реклама, отпуск, реализация, передача, применение, уничтожение лекарственных средств (ст. 4).

Встречаются в федеральных законах и сугубо юридические значения слова «обращение», не указанные в обычных толковых словарях, например обращение к исполнению (гл. 46 УПК РФ) или обращение взыскания (ст. 237 ГК РФ). В таких случаях термин «обращение» неразрывно связывается с иным термином, что придает ему самостоятельное значение. Так, «обращение к исполнению» обозначает момент (конкретный временной отрезок) начала исполнения (реализации) судебного акта. «Обращение взыскания на имущество» – это также самостоятельный юридический термин, означающий выявление, арест и продажу имущества не вернувшего долг должни-

ка с целью передачи вырученных от продажи средств кредитору [Райзберг, Лозовский, Стародубцева 2006: 390].

Пожалуй, наиболее распространенным в отечественном законодательстве значением слова «обращение» является требование уполномоченного субъекта к обязанному субъекту в целях реализации им своих прав и законных интересов. В этом значении термин «обращение» используется, например, в гл. 6 «Предварительное рассмотрение обращений» Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в ст. 333.37 «Льготы при обращении в арбитражные суды» Налогового кодекса Российской Федерации и во многих других актах.

Лексический и юридический анализ позволяют заключить, что термин «обращение» надлежит использовать и изучать с учетом контекста его применения. Вместе с тем указанный вывод расходится с обязательным требованием к правовым нормам об их формальной определенности, ясности и недвусмысленности. Поэтому можно утверждать, что термин «обращение» должен применяться только в сочетании со словом, уточняющим его содержание, например, «обращение Президента РФ», «обращение гражданина», «обращение взыскания», «обращение с оружием», «обращение наркотических средств», «жестокое обращение» и т.д. В приведенных случаях каждое словосочетание отражает самостоятельное правовое явление, регулируемое совершенно разными правовыми нормами и соответственно порождающее различные правовые последствия. Пытаться искать между ними параллели, общие признаки и элементы бессмысленно, так как эти правовые категории, несмотря на совпадение ключевого слова «обращение», регулируют различные правовые отношения.

Использование термина «обращение» как равнозначного термину «обращение гражданина» является не совсем корректным, однако оно вполне укладывается в постсоветскую модель юридической терминологии, в соответствии с которой вслед за Указом Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» многие законы стран СНГ используют термины «обращение» и «обращения граждан» как синонимы (например, Закон Республики Узбекистан от 6 мая 1994 года № 1064-ХII «Об обращениях граждан» и Закон Туркменистана от 14 января 1999 года № 342-I «Об обращениях граждан и порядке их рассмотрения»). Аналогичную позицию по этому вопросу занимает и отечественный законодатель, который в ст. 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» указал, что для обозначения термина «обращения граждан» допустимо использовать термин «обращение».

Практика применения указанных терминов в отечественной научной литературе также подтверждает их синонимичность. Так, большинство авторов свободно употребляют термины «обращение» и «обращение гражданина», не акцентируя внимание на их различии [Зорькин 2011: 209; Смушкин 2011]. Например, С.А. Ширококов предлагает следующее определение: «Обращение – это, прежде всего, волеизъявление индивида, выраженное в конкретном действии, имеющее письменную или устную форму, соответствующую правилам, закрепленным в нормативно-правовых актах,

направленное в органы государства или органы местного самоуправления в видах, необходимых для того, чтобы реализовать, предоставить, защитить или восстановить права и свободы» [Широбоков 1999: 14; Широбоков 2015: 6]. Как видно из указанного определения, речь идет именно об обращениях граждан, но не органов власти или каких-либо иных обращениях вообще.

На наш взгляд, термин «обращение» в значении «волеизъявление» является самостоятельным юридическим понятием, образует отдельный правовой институт (вне зависимости от субъекта, его выражающего) и не может быть отождествлен с иными парными правовыми категориями, включающими слово «обращение». К сожалению, законодатель зачастую бессистемно использует этот термин, не всегда разграничивает обращения в широком смысле и непосредственно обращения граждан, что порождает определенные сложности в правоприменении.

Проблематика понятийного аппарата не исчерпывается соотношением и использованием понятий «обращение» и «обращение гражданина», а включает как минимум еще два аспекта. Это, прежде всего, отсутствие развернутого нормативного определения категории «обращение» и, затем, неудачное интегрирование законодателем новых субъектов права на обращение в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» в целом и его понятийный аппарат в частности.

В соответствии с нормативным определением обращение – это направленное в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Неудачность легального определения проявляется в следующем. Во-первых, законодатель не указывает признаков и свойств, определяющих обращения граждан как самостоятельное явление общественной и правовой действительности. Данное замечание применимо и к изложенным в законе дефинициям видов обращений граждан. Во-вторых, перечень видов обращений граждан является закрытым: предложения, заявления, жалобы. Теоретически это означает, что иные волеизъявления граждан в адрес органов власти обращениями не являются, что не соответствует ни сложившейся практике, ни российскому законодательству, достаточно широко применяющему термин «обращение» при характеристике иных волеизъявлений граждан.

Научные определения термина «обращение» встречаются достаточно редко, однако здесь можно выделить несколько подходов.

Первый подход базируется на нормативном определении, то есть авторы в той или иной мере комментируют положение ст. 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», не обращая внимание на его изначальную ущербность. При таком подходе дефиниции, как правило, грешат тавтологией, когда право на обращение раскрывается через *возможность обратиться* [Ольшевская 2013: 5].

Второй подход основывается на идее о том, что обращение – это способ осуществления и охраны прав личности или средство участия граждан

в управлении делами государства [Беляков 2014: 11], что, конечно, верно, но не исчерпывает многообразия видов обращений.

Третий подход, заложенный С.А. Ширококовым, базируется на уже приведенном выше утверждении, что обращение есть *форма волеизъявления*. Этот тезис развивает, например, К.А. Черкесов: «Обращение представляет собой волеизъявление индивида или группы лиц, адресованное органу публичной власти или иному институту, на который возложено исполнение государственных функций, направленное на достижение определенных целей» [Черкесов 2010: 9]. Аналогичную позицию занимает белорусский исследователь Д.Г. Нилов, который под обращением гражданина предлагает понимать «...его волеизъявление, направленное на реализацию прав, свобод или законных интересов путем определенной формы взаимодействия с государственными органами, иными организациями (должностными лицами)» [Нилов 2010: 12].

Четвертый подход является относительно новым и определяет обращение как «...*действие* в установленной законом юридической форме (письменно, устно), которое создает информационный повод и запускает действие государственного механизма, обеспечивающего соблюдение, охрану и защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина» [Тюрина, Борисов 2012: 13]. Аналогичное, но более подробное определение предлагает В.А. Мещерягина: «Обращение – это волевое действие индивидуального или коллективного субъектов в устной, письменной либо электронной формах, направленное органам государственной власти, местного самоуправления, государственным, муниципальным учреждениям и иным организациям, должностным лицам с целью побуждения их к реализации принадлежащих им полномочий в целях удовлетворения интереса инициатора» [Мещерягина 2015: 65].

Не претендуя на постижение истины в последней инстанции, предлагаем следующее определение: *обращение гражданина* – это подлежащее обязательному рассмотрению волеизъявление индивида (группы индивидов или их объединения), соответствующее по форме нормативно-установленным правилам, выражающееся в виде письменного, устного или конклюдентного требования о реализации своих прав, свобод и законных интересов, обращенное к органу государственной власти, органу местного самоуправления или организации, реализующей публично значимую функцию, а также к их должностным лицам.

Представляется, что такое определение содержит необходимый и достаточный набор признаков исследуемого явления, а именно: субъект обращения, объективную сторону в виде волеизъявления, процессуальную форму, адресат, цель обращения, а также императивность принятия и рассмотрения обращений.

Только все шесть элементов в совокупности позволяют раскрыть содержание и назначение обращений граждан как юридической категории и факта действительности. Отсутствие любого из вышеперечисленных элементов отменяет обращение гражданина как таковое или трансформирует его в иной вид волеизъявления.

Рассмотрим каждый признак подробнее.

1. Субъектом обращения всегда является индивид, группа индивидов или объединение индивидов (организация), но не органы публичной власти или их должностные лица. В Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», равно как и в Конституции РФ, термин «индивид» отсутствует, однако он активно используется в научной литературе для обозначения человека и гражданина как самостоятельного субъекта права [Лаптев 1999].

Термин «индивид» выбран не случайно. Он является обобщающим научным термином и, как справедливо отмечает Н.И. Матузов, «под словом “индивид” понимается человек, а не какое-либо иное существо» [Матузов 1972: 292], что позволяет избежать полемики по поводу его соотношения с терминами «личность», «человек», «гражданин» и т.п. Кроме того, содержание термина «индивид» уже содержания термина «субъект права», то есть он является более конкретным, при этом акцентирует, что исследуемое субъективное право принадлежит любому (каждому) вне зависимости от наличия гражданства.

Термин «индивид», в отличие от абстрактных терминов «субъект» или «лицо», позволяет подчеркнуть принадлежность права на обращение человеку, а не органу власти, то есть частному, а не публично-правовому субъекту.

В соответствии со ст. 33 Конституции РФ только граждане Российской Федерации наделены правом на обращение. Иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются им, если соответствующие исключения не установлены федеральным законом. Этот тезис основывается на ч. 3 ст. 62 Конституции РФ и ст. 4 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», согласно которым иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ.

В настоящий момент универсальные акты, устанавливающие ограничения права на обращение для лиц, не являющихся гражданами РФ, отсутствуют. Даже в тех случаях, когда иностранец не обладает субъективным правом, о реализации которого он просит, он не лишен возможности подать соответствующее заявление, а органы власти обязаны дать на него может быть и отрицательный, но мотивированный ответ.

Индивидуальное право человека на обращение (по Конституции РФ) дополняется возможностью подачи коллективных обращений. Такие обращения ничем принципиально не отличаются от индивидуальных, поскольку субъектом волеизъявления по-прежнему остается каждый индивид, подписавший обращение. Гораздо более сложным и дискуссионным является вопрос признания субъектом обращения объединений граждан – организаций (прежде всего, юридических лиц).

Ст. 33 Конституции РФ и первоначальные редакции ч. 1 ст. 1 и ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» в качестве субъектов, уполномоченных направлять обращения, называли только граждан. Это порождало неопределенность относительно возможности направлять обращения от имени юридических лиц.

Поправки в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» от 07 мая 2013 года прояснили ситуацию, но не устранили всех проблем. Скорее наоборот, официальное включение юридических лиц и объединений граждан в число субъектов права на обращение поставило перед юридической наукой очередную проблему. В настоящий момент наименование Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» и его содержание (за исключением ст. 1 и 2) никоим образом не отражают особенностей, связанных с подачей обращений новыми субъектами.

2. Объективная сторона обращения выражена волеизъявлением и представляет собой процесс подачи обращения индивидом адресату. Это внешнее (а не внутреннее) проявление деятельности человека, отражающее поведение индивида, а именно реальные действия по направлению обращения.

Объективная сторона не охватывает внутренние, то есть психические, процессы формулирования волеизъявления и причины, побудившие человека обратиться. Она отражает конечную реализацию обращения в письменной, устной или конклюдентной форме путем предъявления соответствующего требования к адресату.

Несмотря на то что воля традиционно относится к внутреннему миру человека, ее использование при характеристике объективной стороны не случайно. В.И. Даль трактовал волю «...как данный человеку произвол действия; свобода, простор в поступках» [Даль 1978: 238]. Только исключительно внутреннее состояние человека может дать толчок для обращения; это либо недовольство чем-то, либо несогласие с кем-то, либо желание выразиться. Однако юридически значимым может быть только волеизъявление, которое является результатом свободного выбора [Кравец 2012: 35] определенного варианта поведения, выраженного вовне. При этом с процессуальной точки зрения волеизъявление – это всегда действие. Направление обращения путем бездействия невозможно.

Важно понимать, что порядок реализации волеизъявления включает не только внешнюю форму самого обращения (устную, письменную или конклюдентную), но и конкретный способ его подачи (на личном приеме, посредством почтовой или телефонной связи, через сеть Интернет и т.д.).

Необходимая степень нормативного регулирования внешней формы волеизъявления требуется не столько для упорядочивания процедуры рассмотрения обращений граждан, сколько для обеспечения защиты прав заявителя, особенно в случае игнорирования его требований. Однако волеизъявление гражданина первично и по общему правилу не может ставиться в зависимость от конкретной формы его реализации. Иными словами, гражданин сам выбирает конкретную форму и способ подачи обращения, если иное прямо не указано в законе.

3. Признаком, близко связанным с объективной стороной волеизъявления, но не совпадающим с ним по содержанию, является процессуальная форма обращения. Если первая определяет способ подачи обращения, то вторая представляет собой нормативно установленный набор обязательных требований к реквизитам и содержанию обращения. Трудно сказать,

что является первичным в этой диаде. С одной стороны, способ подачи (объективная сторона), безусловно, напрямую зависит от формы обращения, поскольку, например, устное обращение невозможно подать по факсу или почтой, а письменное – по телефону. С другой стороны, процессуальная форма обращения может вообще отсутствовать как таковая, если речь идет о конклюдентных обращениях, когда волеизъявление происходит путем совершения простого и понятного действия (например, выбора зеленого коридора при таможенном оформлении).

Число нормативных актов, регламентирующих требования к волеизъявлению граждан в конкретных условиях, велико, соответственно существует множество различных их процессуальных форм. Однако фактически процессуальная форма установлена только для письменных обращений. Естественно, что в зависимости от содержания и характера обращения требования к его форме могут различаться, однако общим для всех письменных обращений являются адресат, наименование обратившегося лица, адрес для направления ответа, содержание (суть) обращения, личная подпись и дата.

Несоответствие обязательным требованиям к процессуальной форме обращения влечет его юридическую ничтожность и, как правило, не порождает никаких правовых последствий. Так, административные регламенты предоставления конкретных государственных услуг содержат типовое для большинства подобных актов требование о том, что «заявление к рассмотрению не принимается, если нарушены требования к его форме и содержанию» (например, п. 34 Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации).

Можно сказать, что нормативный акт, устанавливая требования к форме волеизъявления, создает необходимые предпосылки для надлежащего рассмотрения обращения по существу, то есть соблюдение процессуальной формы для участников правоотношения является не самоцелью, а средством достижения общего блага. Вместе с тем усложнение по сравнению с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» процессуальной формы обращения не может быть произвольным. Оно должно быть обусловлено целью волеизъявления, а именно тем субъективным благом, которое запрашивает гражданин. Исходя из конституционно-правового смысла ст. 33 Конституции РФ, устанавливаемые дополнительные требования к содержанию и форме обращения не могут быть избыточными и не должны создавать искусственных препятствий к его подаче.

4. Адресат обращения – это субъект права, уполномоченный принять и рассмотреть обращение по существу. Им потенциально может быть любой субъект права, предусмотренный законом. Традиционными адресатами выступают государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица (вне зависимости от принадлежности к ветви власти и наличия властных полномочий).

В настоящий момент к новым (не традиционным) адресатам обращений относятся государственные и муниципальные учреждения, а также организации, осуществляющие публично значимые функции. Вместе с тем законодатель не предложил каких-либо критериев характеристики организаций как осуществляющих публично значимые функции, что послужило предметом отдельных научных изысканий [Савоськин 2014].

5. В содержательном плане ключевым элементом любого обращения является его цель, так как она определяет смысл и назначение волеизъявления. Цель – это объективно-предполагаемый результат, к достижению которого стремится индивид.

По мнению С.З. Женетль, «волеизъявление, как правило, детерминировано какими-то внешними обстоятельствами, содержащими для гражданина неблагоприятный или негативный оттенок. Даже в случае предложения об усовершенствовании чего-либо ясно проявляется неудовлетворенность субъекта текущим положением дел» [Женетль 2008: 69]. Думается, что такой вывод является не вполне корректным и отражает склонность автора рассматривать обращение в качестве способа защиты нарушенного права. На наш взгляд, категория волеизъявления вообще лишена какого-либо оценочного характера, а обращения, в первую очередь, являются способом реализации права, а уже во вторую – способом защиты.

Цели направления обращений всегда предопределяют его процессуальную форму и адресата. Так, ненадлежащим будет признано заявление гражданина в орган исполнительной власти о взыскании морального вреда (на основании Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»), так как подобного рода цель достижима только путем направления судебного иска (в соответствии с правилами ГПК РФ).

Целями граждан при направлении обращений могут быть реализация, предоставление, защита или восстановление прав, свобод и законных интересов самого гражданина или прав и свобод третьих лиц, непосредственно связанных с заявителем. Отсутствие цели лишает обращение смысла и не позволяет адресату отреагировать на него по существу.

Цель – это дополнительный критерий для разграничения обращений граждан и волеизъявлений должностных лиц (спектр последних достаточно широк – от обращения Президента РФ к Федеральному Собранию РФ до обычного информационного письма, направляемого руководителем органа власти). Как уже было отмечено, целью направления обращения гражданином должна быть реализация его субъективных прав и свобод. Целью волеизъявлений должностных лиц является реализации их полномочий, то есть, фактически, обязанностей.

6. Следующим признаком является обязательность рассмотрения обращения, под которой понимается нормативно установленная и гарантированная государством обязанность адресата принять обращение, рассмотреть его и дать заявителю ответ на него. Такой ответ должен быть мотивированным, иными словами, помимо самого решения по поставленным в обращении вопросам содержать основание его принятия [Короткова 2011: 7].

Обязанность адресата принять обращение существует только в том случае, когда заявителем соблюдена обязательная процессуальная форма волеизъявления. В противном случае такое волеизъявление гражданина именоваться обращением не может, не подлежит рассмотрению и не порождает никаких правовых последствий ни для заявителя, ни для адресата. Исключения из этого правила редки, но они есть. Например, анонимное обращение, содержащее сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, не рассматривается (в виду нарушения его процессуальной формы – анонимности), но должно быть перенаправлено в государственный орган в соответствии с компетенцией данного органа (ч. 1 ст. 11 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»).

Обязанность принятия и рассмотрения обращения существует даже в том случае, когда заведомо известно об отрицательном ответе по существу волеизъявления. Обязательность принятия и рассмотрения обращения является внутренней гарантией реализации конституционного права на обращение, а получение заявителем письменного ответа дает ему реальную возможность дальнейшего административного или судебного обжалования в целях защиты свои прав.

В завершение хотелось бы отметить, что предложенные шесть признаков обращений граждан не только являются необходимыми и достаточными для описания исследуемого социально-правового явления, но и открывают новые возможности при изучении обращений граждан как юридической категории, а также позволяют заложить надежный методологический фундамент для дальнейшего совершенствования в Российской Федерации правового регулирования и практики рассмотрения обращений.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Беляков П.А. 2014. Защита прав граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления // Законность. № 4. С. 11-16.

Даль В.И. 1978. Толковый словарь живого великорусского языка. М. : Рус. яз. Т. 1. 489 с.

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

Зорькин В.Д. 2011. Комментарий к Конституции Российской Федерации. 2-е изд., пересмотр. М. : Норма. 662 с.

Короткова О.И. 2011. 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 // Муницип. служба: правовые вопросы. № 4. С. 5-8.

Кравец И.А. 2012. Право на обращение граждан в органы местного самоуправления: конституционные основы, проблемы регулирования и реализации // Вестн. Новосибир. гос. ун-та. Сер. Право. № 2. С. 33-47.

Лаптев П.А. 1999. О правосубъектности индивида в свете международно-правовой защиты прав человека // Журнал рос. права. № 2. С. 31-34.

Матузов Н.И. 1972. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов. 292 с.

Мещерягина В.А. 2015. Юридическая природа конституционного права на обращение как субъективного права // Актуал. проблемы рос. права. № 10. С. 64-69.

Нилов Д.Г. 2010. Обращения граждан: понятие и виды // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. № 3. С. 12-18.

Ожегов С.И. 1989. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. 20-е изд., стереотип. М. : Рус. яз. 1132 с.

Ольшевская О.В. 2013. Правовые аспекты рассмотрения обращений граждан органами внутренних дел // Правовая идея. № 2. С. 5-11.

Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. 2006. Современный экономический словарь. М. : ИНФРА-М. 891 с.

Савоськин А.В. 2014. Проблемы реализации новых пределов действия Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» // Юрид. мир. № 7 (211). С. 13-17.

Смушкин А.Б. 2011. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс]. 2-е изд., перераб. и доп. URL: <http://base.garant.ru/55077343/> (дата обращения: 14.12.2016).

Тюрина С.Ю., Борисов Н.И. 2012. Обращения граждан как инструмент повышения эффективности взаимодействия населения и власти: нормативно-правовое регулирование и практика // Адм. и муницип. право. № 10. С. 12-19.

Черкесов К.А. 2010. Конституционное право на обращение в органы публичной власти в государствах-членах СНГ и странах Балтии: сравнительно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М. 188 с.

Широбоков С.А. 1999. Конституционное право человека и гражданина на обращение : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Екатеринбург. 164 с.

Широбоков С.А. 2015. Универсальность конституционного права на обращение // Черные дыры в российском законодательстве. № 3. С. 6-9.

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с изм.) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

Налоговый кодекс Российской Федерации от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32. Ст. 3340.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ (ред. от 23.06.2016) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52, ч. 1. Ст. 4921.

Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

Федеральный закон от 12 апреля 2010 года № 61-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об обращении лекарственных средств» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2010. № 16. Ст. 1815.

Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 80-ФЗ «О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 1 и 2 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2013. № 19. Ст. 2307.

Административный регламент предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации, утв. Приказом ФМС России от 22.04.2013 № 214 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 10.

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (ред. от 02.02.1988) // Свод законов СССР. 1996. Т. 1. С. 373.

Закон Туркменистана от 14 января 1999 года № 342-I «Об обращениях граждан и порядке их рассмотрения» [Электронный ресурс]. URL: <http://ngo-turkmenistan.org/library/legislation/laws/zakon-turkmenistana-ob-obrashcheniyah-grajdan-i-poryadke-ih-rassmotreniya> (дата обращения: 14.12.2016).

Закон Республики Узбекистан от 6 мая 1994 года №1064-XII «Об обращениях граждан» // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1994. № 5. Ст. 140.



A. Savoskin. «Obrashcheniya grazhdan» kak pravovaya kategoriya [Citizen's appeal as legal category], *Nauch. ezhegodnik In-ta filosofii i prava Ural. otd-niya Ros. akad. nauk*, 2017, vol. 17, iss. 3, pp. 85-99. (in Russ.).

**Alexander V. Savoskin**, Candidate of Law, Associate Professor, Judge Advisor, Charter Court of Sverdlovsk region, Ekaterinburg. E-mail: savoskinav@yandex.ru

*Article received 23.01.2017, accepted 24.02.2017, available online 01.10.2017*

## CITIZEN'S APPEAL AS LEGAL CATEGORY

*Abstract.* Article 33 of Constitution of the Russian Federation provides the right of citizens to address state authorities and local self-governments. However, the Federal Law “On the order of consideration of appeals of citizens of the Russian Federation” contains the statutory definition of the term “appeal”, but it is limited to the enumeration of its varieties; in the best, it points to the destination but does not reflect the features of appeal as legal and factual category.

The article presents the lexical and legal study of the term “appeal”, as well as the analysis of the practice of its application in the legislation. The author concludes that the term “appeal” should be used only in close conjunction with the additional term clarifying its content. Based on the works of other researchers, international experience and regulations, the author formulates the following definition of the term “citizen's appeal”: it is the will of the individual (groups of individuals, or associations); it is the subject of mandatory review; it corresponds to regulatory-established rules; it is expressed in the form of written, oral or tacit demands of implementation of rights, freedoms and legitimate interests; it is addressed to the state authorities, local government body or organization carrying a significant public function, as well as to their officials.

Thus, the features of the appeal are: 1) mandatory review; 2) particular subject of the will; 3) action as objective side; 4) special procedural form; 5) purpose; and 6) destination. These six characteristics are necessary and sufficient; the proposed definition not only describes citizen's appeal from factual and legal points of view, but allows to distinguish it from other related categories.

The definition reflects the recent changes in legislation regarding the change of the subject composition (by including citizens' associations), and the destination (due to including state [municipal] institutions and organizations implementing publicly important functions into the law on appeals).

*Keywords:* citizen appeal; concept of appeals; applicant; legislation of appeals; destination of appeal; purpose of appeal.

### References

*Administrativnyy reglament predostavleniya Federal'noy migratsionnoy sluzhboy gosudarstvennoy uslugi po vydache inostrannym grazhdanam i litsam bez grazhdanstva razresheniya na vremennoe prozhivanie v Rossiyskoy Federatsii, utv. Priказом FMS Rossii ot 22.04.2013 № 214* [Administrative Regulation of the Federal Migration Service of the state service of issuing foreign citizens and stateless persons temporary residence permit in the Russian Federation, approved. FMS of Russia Order from 22.04.2013 number 214], *Byulleten' normativnykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti*, 2014, no. 10. (in Russ.).

Belyakov P.A. *Zashchita prav grazhdan na obrashchenie v gosudarstvennye organy i organy mestnogo samoupravleniya* [Protecting the rights of citizens to appeal to the state bodies and local self-government], *Zakonnost'*, 2014, no. 4, pp. 11-16. (in Russ.).

Cherkesov K.A. *Konstitutsionnoe pravo na obrashchenie v organy publichnoy vlasti v gosudarstvakh-chlenakh SNG i stranakh Baltii: sravnitel'no-pravovoe issledovanie* [The constitutional right to petition the public authorities in the member states of the CIS and the Baltic States: comparative law research: dissertation], Moscow, 2010, 188 p. (in Russ.).

Dal' V.I. *Tolkovyy slovar' zhivogo velikorusskogo yazyka* [Explanatory Dictionary of Russian language], Moscow, Rus. yaz., 1978, vol. 1, 489 p. (in Russ.).

*Federal'nyy konstitutsionnyy zakon ot 21 iyulya 1994 goda № 1-FKZ (red. ot 28.12.2016) «O Konstitutsionnom Sude Rossiyskoy Federatsii»* [The federal constitutional law from 7.21.1994 number 1-FKZ (ed. from 12.28.2016) "On the Constitutional Court of the Russian Federation"], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 1994, no. 13, art. 1447. (in Russ.).

*Federal'nyy zakon ot 12 aprelya 2010 goda № 61-FZ (red. ot 03.07.2016) «Ob obrashchenii lekarstvennykh sredstv»* [Federal Law from 12.04.2010 number 61-FZ (ed. from 03.07.2016) "On Circulation of Medicines"], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 2010, no. 16, art. 1815. (in Russ.).

*Federal'nyy zakon ot 25 iyulya 2002 goda № 115-FZ (red. ot 03.07.2016) «O pravovom polozhenii inostrannykh grazhdan v Rossiyskoy Federatsii»* [The Federal Law from 25.07.2002 number 115-FZ (ed. from 03.07.2016) "On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation"], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 2002, no. 30, art. 3032. (in Russ.).

*Federal'nyy zakon ot 7 maya 2013 goda № 80-FZ «O vnesenii izmeneniy v stat'yu 5.59 Kodeksa Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyyakh i stat'i 1 i 2 Federal'nogo zakona "O poryadke rassmotreniya obrashcheniy grazhdan Rossiyskoy Federatsii"»* [Federal Law from 05.07.2013 number 80-FZ «On Amendments to Article 5.59

of the Code of Administrative Offences and articles 1 and 2 of the Federal Law On the order "Of consideration of appeals of the Russian Federation"», *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 2013, no. 19, art. 2307. (in Russ.).

*Grazhdanskiy kodeks Rossiyskoy Federatsii (chast' pervaya) ot 30 noyabrya 1994 goda № 51-FZ (red. ot 28.12.2016)* [The Civil Code (part one) from 30.11.1994 number 51-FZ (ed. from 28.12.2016)], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 1994, no. 32, art. 3301. (in Russ.).

*Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 goda) (s izm.)* [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12/12/1993) (amend.)], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 2014, no. 31, art. 4398. (in Russ.).

Korotkova O.I. *Priznanie otvetov organov gosudarstvennoy vlasti i mestnogo samoupravleniya na obrashcheniya grazhdan ne sootvetstvuyushchimi trebovaniyam zakonodatel'stva kak tolchok k neobkhodimosti reformirovaniya pravovoy modeli vzaimootnosheniy gosudarstva i grazhdanina* [Recognition of the responses of the state and local authorities on the treatment of citizens is not relevant requirements of the legislation as an impetus to the need to reform the legal model of relations between the state and the citizen], *Munitsip. sluzhba: pravovye voprosy*, 2011, no. 4, pp. 5-8. (in Russ.).

Kravets I.A. *Pravo na obrashchenie grazhdan v organy mestnogo samoupravleniya: konstitutsionnye osnovy, problemy regulirovaniya i realizatsii* [The right of citizens to appeal to the local authorities: the constitutional framework, the problem of regulation and implementation], *Vestn. Novosibir. gos. un-ta. Ser. Pravo*, 2012, no. 2, pp. 33-47. (in Russ.).

Laptev P.A. *O pravosub»ektnosti individa v svete mezhdunarodno-pravovoy zashchity prav cheloveka* [On the personality of the individual in the light of international legal protection of human rights], *Zhurnal ros. prava*, 1999, no. 2, pp. 31-34. (in Russ.).

Matuzov N.I. *Lichnost'. Prava. Demokratiya. Teoreticheskie problemy sub»ektivnogo prava* [Personality. Rights. Democracy. Theoretical problems of the subjective right], Saratov, 1972, 292 p. (in Russ.).

Meshcheryagina V.A. *Yuridicheskaya priroda konstitutsionnogo prava na obrashchenie kak sub»ektivnogo prava* [Legal nature of the constitutional right to appeal as a subjective right], *Aktual. problemy ros. prava*, 2015, no. 10, pp. 64-69. (in Russ.).

*Nalogovyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 5 avgusta 2000 goda № 117-FZ (red. ot 28.12.2016)* [The Tax Code of the Russian Federation from 05.08.2000 number 117-FZ (ed. from 12.28.2016)], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 2000, no. 32, art. 3340. (in Russ.).

Nilov D.G. *Obrashcheniya grazhdan: ponyatie i vidy* [Treatment of citizens: the concept and types], *Problemy ukrepleniya zakonnosti i pravoporyadka: nauka, praktika, tendentsii*, 2010, no. 3, pp. 12-18. (in Russ.).

Ol'shevskaya O.V. *Pravovye aspekty rassmotreniya obrashcheniy grazhdan organami vnutrennikh del* [Legal aspects of consideration of citizens law-enforcement bodies], *Pravovaya ideya*, 2013, no. 2, pp. 5-11. (in Russ.).

Ozhegov S.I. *Slovar' russkogo yazyka* [Russian dictionary], 20 nd ed., ster., Moscow, Rus. yaz., 1989, 1132 p. (in Russ.).

Rayzberg B.A., Lozovskiy L.Sh., Starodubtseva E.B. *Sovremennyy ekonomicheskyy slovar'* [Modern Dictionary of Economics], Moscow, INFRA-M, 2006, 891 p. (in Russ.).

Savos'kin A.V. *Problemy realizatsii novykh predelov deystviya Federal'nogo zakona «O poryadke rassmotreniya obrashcheniy grazhdan RF»* [Problems of implementation of the new limits of the federal law «On the order of consideration of citizens of the Russian Federation»], *Yurid. mir*, 2014, no. 7 (211), pp. 13-17. (in Russ.).

Shirobokov S.A. *Konstitutsionnoe pravo cheloveka i grazhdanina na obrashchenie* [The constitutional right of man and citizen to appeal: dissertation], Ekaterinburg, 1999, 164 s. (in Russ.).

Shirobokov S.A. *Universal'nost' konstitutsionnogo prava na obrashchenie* [The versatility of the constitutional right to appeal], *Chernye dyry v rossiyskom zakonodatel'stve*, 2015, no. 3, pp. 6–9. (in Russ.).

Smushkin A.B. *Kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 2 maya 2006 g. № 59-FZ «O poryadke rassmotreniya obrashcheniy grazhdan Rossiyskoy Federatsii» (postateynny)* [Commentary to the Federal Law of May 2, 2006 № 59-FZ “On the order of consideration of citizens of the Russian Federation” (itemized)], 2 nd ed., rev. and aygm., 2011, available at: <http://base.garant.ru/55077343/> (accessed December 14 2016). (in Russ.).

Tyurina S.Yu., Borisov N.I. *Obrashcheniya grazhdan kak instrument povysheniya effektivnosti vzaimodeystviya naseleniya i vlasti: normativno-pravovoe regulirovanie i praktika* [Citizens appeals as a tool to improve the efficiency of interaction of population and authorities: legal regulation and practice], *Adm. i munitsip. pravo*, 2012, no. 10, pp. 12–19. (in Russ.).

*Ugolovno-protssesual'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 18 dekabrya 2001 goda № 174-FZ (red. ot 23.06.2016)* [Criminal Procedure Code of the Russian Federation from 18.12.2001 number 174-FZ (ed. from 23.06.2016)], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 2001, no. 52, pt. 1, art. 4921. (in Russ.).

*Ukaz Prezidiuma Verkhovnogo Soveta SSSR ot 12 aprelya 1968 goda № 2534-VII «O poryadke rassmotreniya predlozheniy, zayavleniy i zhalob grazhdan»* (red. ot 02.02.1988) [Decree of the Supreme Soviet of the USSR from 12.4.1968 number 2534-VII “On the procedure for consideration of proposals, applications and complaints of citizens” (ed. of 02.02.1988)], *Svod zakonov SSSR*, 1996, vol. 1, pp. 373. (in Russ.).

*Zakon Respubliki Uzbekistan ot 6 maya 1994 goda № 1064-XII «Ob obrashcheniyakh grazhdan»* [Law of the Republic of Uzbekistan from 6.05.1994 number 1064-XII “On Appeals of Citizens”], *Vedomosti Verkhovnogo Soveta Respubliki Uzbekistan*, 1994, no. 5, art. 140. (in Uzbek.).

*Zakon Turkmenistana ot 14 yanvarya 1999 goda № 342-I «Ob obrashcheniyakh grazhdan i poryadke ikh rassmotreniya»* [The Law of Turkmenistan from 14.01.1999 number 342-I “On Appeals of Citizens and the order of their consideration”], available at: <http://ngo-turkmenistan.org/library/legislation/laws/zakon-turkmenistana-ob-obrashcheniyah-grajdan-i-poryadke-ih-rassmotreniya> (accessed December 14 2016). (in Russ.).

Zhenetl' S.Z. *Teoreticheskiy analiz osnovnykh polozheniy Federal'nogo zakona «O poryadke rassmotreniya obrashcheniy grazhdan Rossiyskoy Federatsii»* [Theoretical analysis of the main provisions of the Federal Law “On the order of consideration of applications of citizens of the Russian Federation”], *Adm. pravo*, 2008, no. 4, pp. 62–71. (in Russ.).

Zor'kin V.D. *Kommentariy k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii* [Commentary on the Constitution of the Russian Federation], 2nd ed., rev., Moscow, Norma, 2011, 662 p. (in Russ.).