Личный прием граждан: проблемы правового регулирования и практики реализации

Аннотация. Личный прием является способом подачи обращений и одной из форм реализации конституционного права граждан на обращение. Вместе с тем его законодательное регулирование представляется недостаточным, что породило диаметрально-противоположную правоприменительную практику его организации и проведения.

В статье формулируются признаки личного приема, позволяющие отличить его от иного общения гражданина с должностным лицом. Особо исследуется обязанность должностных лиц проводить личный прием. Выделены две модели его проведения: 1) личный прием проводится только руководителями (органа власти в целом, его заместителями или руководителями структурных подразделений); 2) личный прием проводится не только руководителями, но и иными специально уполномоченными должностными лицами или специализированными подразделениями. Кроме того, выявлена проблема делегирования руководителями органов власти своей обязанности проведения личного приема иным должностным лицам.

Подробно исследована процедура проведения личного приема, включающая четыре стадии: запись на личный прием (факультативная стадия); прибытие гражданина в предусмотренные для личного приема место и время, идентификация его личности и установление очередности личного приема; личное общение с должностным лицом, включающее изложение сути устного требования или предъявление письменного обращения; оформление карточки личного приема. Особо исследован вопрос оформления личного приема, что позволило сформулировать выводы об оптимальном содержании карточки личного приема. Проанализирована процедура проведения общероссийского дня личного приема и опыт внедрения региональных единых дней личного приема в субъектах РФ.

Проанализирована практика организации личного приема в различных органах власти, что позволило обобщить дополнительные гарантии прав граждан при проведении личного приема, а также выработать примерный перечень допустимых ограничений.

Ключевые слова: право на обращение, обращение гражданина, личный прием, карточка личного приема, единый день приема, предварительная запись, устное обращение, письменное обращение, обращение, руководитель органа власти.

DOI: 10.17803/1729-5920.2019.155.10.071-083

© Савоськин А. В., 2019

* Савоськин Александр Владимирович, кандидат юридических наук, доцент, советник судьи Уставного суда Свердловской области
savoskinav@yandex.ru
620075, Россия, г. Екатеринбург, ул. Пушкина, д. 19

Введение

Статья 33 Конституции РФ прямо предусматривает право граждан обращаться лично. Вместе с тем отечественное законодательство и юридическая наука сосредотачивают свое внимание на письменных (в том числе электронных) способах подачи обращений граждан, незаслуженно обделяя вниманием конституционно-правовой институт личного обращения¹. Даже в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»² (далее — Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ») личному приему посвящена всего одна статья (13), неспособная урегулировать всего многообразия общественных отношений, возникающих при посещении гражданином должностного лица. Имеющиеся пробелы восполняются законами субъектов РФ³ и подзаконными актами органов власти всех уровней⁴, что, в свою очередь, порождает многообразие подходов к организации личного приема.

Понятие личного приема

Право обращаться лично — это одно из правомочий конституционного права граждан на обращение⁵. Вместе с тем не все авторы придерживаются такой точки зрения, называя его разновидностью формы обращения⁶. Думается, что такой подход допустим, только если рассматривать личное обращение как специальный

вид обращений, но вряд ли применим, если анализировать его как способ волеизъявления и меру возможного поведения человека.

Личный прием, в рамках которого реализуется конституционное право гражданина обращаться лично, — это подлежащее особому документальному оформлению (фиксации) непосредственное общение гражданина и должностного лица (уполномоченного представителя органа власти), проходящее в заранее установленном месте и время. При этом личный прием, предполагая устное общение, не исключает возможности подачи письменного обращения. Признаками личного приема, согласно Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», являются: адресат обращения — руководитель органа власти или уполномоченные на проведение личного приема должностные лица (чаще всего заместители руководителя и руководители структурных подразделений, но могут быть и «рядовые» служащие); заявитель — только физическое лицо (даже если он представляет организацию); время личного приема — конкретные дни или даже часы (но не весь период рабочего времени органа власти, если только речь не идет о специализированных подразделениях, специально созданных для проведения личного приема); место личного приема (чаще всего помещение в органе власти или иное заранее определенное помещение при выездных личных приемах).

Иными словами, далеко не каждое обращение гражданина к должностному лицу (даже на

¹ Например: *Быкова Т. А.* Технологии работы с обращениями граждан в администрации Томской области // Вестник Томского государственного университета. 2018. № 427. С. 105—112. Личные обращения только упоминаются, но подробно описываются и анализируются процедуры работы только с традиционными письменными обращениями. Аналогична ситуация и в других публикациях, например: *Чередниченко Е. Е.* Некоторые актуальные вопросы работы с обращениями граждан и организаций // Ученые записки. 2018. № 1 (25). С. 91—95.

² СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

³ Например: Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.09.2017 № 60-ЗАО «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Ямало-Ненецком автономном округе» // Официальный интернет-портал правовой информации Ямало-Ненецкого автономного округа. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 02.10.2017.

⁴ Например: распоряжение губернатора Свердловской области от 30.08.2017 № 204-РГ «Об организации проведения на территории Свердловской области единых дней личного приема граждан в режиме видео-конференц-связи» // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: <http://www.pravo.gov66.ru>. 01.09.2017.

⁵ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В. Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма, Инфра-М, 2011. С. 115.

⁶ *Мещерягина В. А.* Право граждан на обращение в органы исполнительной власти РФ (конституционно-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2018. С. 44.

рабочем месте последнего) является устным обращением на личном приеме. Так, показательна в этом смысле позиция Роспотребнадзора, выраженная в его письме «Об оптимизации форм и методов работы по рассмотрению обращений потребителей»⁷, согласно п. 2 которого выделяются «обращения на личном приеме» и «иные устные консультации». При этом прямо указано, что первые порождают обязанность составить карточку личного приема и могут повлечь мероприятия по контролю или стать основанием для возбуждения дела об административном правонарушении, а вторые — нет. Учитывают соответствующее разделение и суды, выделяя в своих решениях особенности личного приема по сравнению с обычными устными обращениями и разграничивая эти формы реализации конституционного права⁸.

Еще раз подчеркнем, что личный прием — это специально организованное общение гражданина и должностного лица, преследующее цель максимально оперативного удовлетворения интересов заявителя, а также самого его конституционного права на обращение в орган власти (право «быть услышанным»⁹).

Причем если в отношении заявителя, места и времени личного приема вопросов на практи-

ке практически не возникает¹⁰, то в **отношении адресата** (должностного лица, ведущего личный прием) в актах органов власти **сложилось три модели**.

Согласно первой модели, личный прием проводится только руководителями (органа власти в целом, его заместителями или руководителями структурных подразделений). К числу таких органов власти можно отнести: Федеральную службу по регулированию алкогольного рынка¹¹, Казначейство России¹², Федеральное агентство по делам национальностей¹³, Росприроднадзор¹⁴ и др. Примечательно, что в Федеральном аппарате Казначейства России этот подход даже специально оговорен в приказе об организации личного приема, согласно которому полномочия по приему граждан запрещается делегировать должностным лицам ниже начальника отдела управления центрального аппарата (п. 4.1).

Согласно второй модели личный прием проводится не только руководителями, но и иными специально уполномоченными должностными лицами органа власти, причем время для личного приема такими лицами многократно больше, нежели для руководителей. В качестве типичного примера можно привести Фе-

⁷ Письмо Роспотребнадзора от 24.03.2008 № 01/2555-8-32 «Об оптимизации форм и методов работы по рассмотрению обращений потребителей» // Опубликован не был. Доступ из СПС «ГАРАНТ».

⁸ См., например: апелляционное определение Свердловского областного суда от 17.08.2017 по делу № 33-14512/2017 // Опубликован не был. Доступ из СПС «ГАРАНТ».

⁹ Мещерягина В. А. Конституционное право на обращение как элемент поддержания баланса интересов личности, общества и государства // Административное и муниципальное право. 2015. № 9 (93). С. 894.

¹⁰ Например, неясный запрет проводить личный прием в рабочем кабинете руководителя ОВД и его подразделений содержит п. 169 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утв. приказом МВД России от 12.09.2013 № 707 (ред. от 01.12.2016) (Российская газета. № 9. 17.01.2014).

¹¹ Приказ Росалкогольрегулирования от 14.09.2011 № 16н «Об утверждении Положения об организации личного приема граждан в центральном аппарате Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 43. 24.10.2011.

¹² Приказ Казначейства России от 06.08.2007 № 3н «Об организации личного приема граждан в центральном аппарате Федерального казначейства» // Российская газета. № 201. 12.09.2007.

¹³ Приказ ФАДН России от 11.03.2016 № 37 «Об организации работы с обращениями (запросами) граждан в Федеральном агентстве по делам национальностей» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 19.05.2016.

¹⁴ Приказ Росприроднадзора от 19.10.2015 № 832 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и организаций в Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и о внесении изменения в Регламент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, утвержденный приказом Росприроднадзора от 29 июня 2007 г. № 191» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 09.11.2015.

¹⁵ Приказ ФССП России от 12.10.2016 № 540 «Об установлении графика личного приема граждан и представителей организаций должностными лицами территориальных органов ФССП России» // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2016. № 12.

деральную службу судебных приставов¹⁵ и Росреестр¹⁶.

Третью модель представляют органы власти, учредившие специализированные подразделения для личного приема (Судебный департамент при Верховном Суде РФ¹⁷, Роспотребнадзор¹⁸, Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ и др.¹⁹). Вместе с тем при создании таких подразделений руководители зачастую перестают проводить личный прием в принципе (например, Банк России²⁰), что прямо противоречит ст. 13 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ».

Какой-либо логики в выборе модели не просматривается, тем более что в федеральных министерствах и подчиненных им службах и агентствах зачастую применяются разные подходы к организации личного приема. Думается, что причина выбора конкретного варианта обусловлена субъективными факторами (например, предпочтениями руководства органа власти).

Особняком на практике стоит **проблема делегирования своей обязанности проведения личного приема**. Анализ законодательства выявил достаточно большое число актов (особен-

но принятых в последние годы), предусматривающих право руководителя дать письменное поручение о проведении личного приема иным должностным лицом²¹. Иными словами, обязанность личного приема руководителем органа власти декларируется, однако на практике легко делегируется иному лицу. При этом в подзаконных актах о личном приеме не содержатся гарантии от злоупотребления этим правом руководителем органа власти.

В целях объективности следует отметить, что ситуация фактического уклонения руководителя органа власти от личного приема возможна только в случае предварительной записи и вполне может преследовать благую цель, например более профессионального и компетентного рассмотрения устного обращения гражданина²². Вместе с тем во избежание нарушения права гражданина на личный прием целесообразно установить гарантии личного приема именно руководителем, например путем получения согласия гражданина на такое перенаправление.

Переходя к анализу непосредственно процедуры личного приема, отметим, что она может быть условно разделена на **четыре стадии**.

1. *Запись на личный прием*. В большинстве органов власти не является обязательной (ско-

¹⁶ Приказ Росреестра от 26.08.2015 № П/450 «Об утверждении Инструкции об организации работы с обращениями и личного приема граждан в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 08.09.2015.

¹⁷ П. 6.3 и 6.4 Инструкции по работе с обращениями и запросами граждан и организаций в Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации, утв. приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 21.05.2010. № 102 (ред. от 27.01.2016) // Бюллетень актов по судебной системе. 2014. № 2. Февраль.

¹⁸ П. 5.1, 5.2 Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и объединений граждан, в том числе юридических лиц, приема граждан в Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утв. приказом Роспотребнадзора от 20.01.2014 № 28 (ред. от 28.06.2017) // Российская газета. № 118. 28.05.2014.

¹⁹ Положение о приемной Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, утв. приказом Минкультуры РФ от 13.08.2007 № 1252 «О мерах по совершенствованию организации личного приема граждан в Министерстве культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации».

²⁰ Указание Банка России от 11.10.2017 № 4580-У «О порядке организации и проведения личного приема граждан в Общественной приемной Банка России в центральном аппарате Банка России» // Вестник Банка России. № 88. 18.10.2017.

²¹ Например: п. 52 Инструкции по рассмотрению обращений граждан в Федеральной службе по интеллектуальной собственности, утв. приказом Роспатента от 23.11.2016 № 324/Л // Официальный сайт Роспатента в сети Интернет. URL: <http://www.rupto.ru> (дата обращения: 01.02.2019) ; п. 45 Инструкции об организации рассмотрения в Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» обращений граждан, утв. приказом Госкорпорации «Роскосмос» от 11.01.2017 № 4 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 21.03.2017.

²² Более подробно см.: Савоськин А. В. Предварительная запись на личный прием (конституционно-правовой анализ) // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 1. С. 73—79.

рее это альтернативная форма более качественной подготовки к личному приему), но бывают исключения, особенно при личном приеме высшими должностными лицами (в Совете Федерации²³, в Центральной избирательной комиссии²⁴, в Минтрансе РФ²⁵, Роспотребнадзоре²⁶, Роскосмосе²⁷, Роскомнадзоре²⁸, Росстате²⁹ и некоторых других).

2. *Прибытие гражданина в предусмотренные для личного приема место и время, идентификация его личности и установление очевидности личного приема.*

Согласно п. 2 ст. 13 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», при личном приеме гражданин предъявляет документ, удостоверяющий его личность. Подзаконные акты о личном приеме в качестве такого документа традиционно на-

зывают только паспорт, что не совсем верно. Помимо паспорта, такими документами для граждан России признаются: удостоверение личности военнослужащего РФ³⁰ и временное удостоверение личности гражданина РФ (выдаваемое при оформлении нового паспорта)³¹, а для иностранных граждан и апатридов — разрешение на временное проживание или вид на жительство³²; удостоверение беженца³³ и иные документы, предусмотренные федеральным законом (например, документ, удостоверяющий личность на период рассмотрения заявления о признании гражданином Российской Федерации³⁴). Показательно, что иные формы подачи обращений не требуют от граждан доказывать свою личность³⁵.

3. *Изложение сути устного обращения должностному лицу или предъявление*

²³ П. 26 Инструкции по работе с обращениями и запросами граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утв. распоряжением СФ ФС РФ от 23.06.2011 № 189рп-СФ // Парламентская газета. № 34. 15—21.07.2011.

²⁴ П. 6.17 Инструкции по делопроизводству в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, утв. постановлением ЦИК России от 15.12.2010 № 231/1514-5 // Вестник Центризбиркома РФ. 2010. № 12.

²⁵ П. 48 Инструкции о порядке применения Положения об удостоверении личности моряка, утв. приказом Минтранса России от 19.12.2008 № 213 (ред. от 26.06.2017) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 23. 08.06.2009.

²⁶ П. 6.8 Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и объединений граждан, в том числе юридических лиц, приема граждан в Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

²⁷ П. 59 Инструкции об организации рассмотрения в Федеральном космическом агентстве и его территориальном органе обращений граждан, утв. приказом Роскосмоса от 19.02.2015 № 30 «Об организации работы с обращениями граждан в Федеральном космическом агентстве и его территориальном органе» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 17.03.2015.

²⁸ П. 78 Инструкции по работе с обращениями граждан, объединений граждан и юридических лиц в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и ее территориальных органах, утв. приказом Роскомнадзора от 10.02.2015 № 13 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 14.05.2015.

²⁹ П. 6.5 Временной инструкции по рассмотрению устных и письменных обращений граждан в Федеральной службе государственной статистики, утв. приказом Росстата от 13.12.2013 № 481 «О совершенствовании работы по организации рассмотрения обращений граждан и приема граждан» // Опубликован не был. Доступ из СПС «ГАРАНТ».

³⁰ Постановление Правительства РФ от 12.02.2003 № 91 (ред. от 29.12.2016) «Об удостоверении личности военнослужащего Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 7. Ст. 654.

³¹ Постановление Правительства РФ от 08.07.1997 № 828 (ред. от 18.11.2016) «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3444.

³² Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

³³ Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 (ред. от 22.12.2014) «О беженцах» // Российская газета. № 126. 03.06.1997.

³⁴ Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

³⁵ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 17.08.2017 по делу № 33-14512/2017.

письменного обращения. Юридически эта стадия не формализована, но предполагает соблюдение установленных законом универсальных требований на запрет оскорблений, клеветы, нецензурных выражений и т.п.³⁶ В случае подачи письменного обращения процедура личного приема формально должна быть прекращена, но на практике она зачастую продолжается и карточка личного приема составляется.

4. *Оформление карточки личного приема* (происходит параллельно личному приему или непосредственно после).

Вопросами организации личного приема может заниматься как само должностное лицо, его проводящее, так и сотрудник соответствующего подразделения (ведущего делопроизводством или работой с обращениями). В последнем случае возникает вопрос, кто должен подписать карточку личного приема? Федеральный закон не регламентирует ни форму карточки, ни должностное лицо, ответственное за ее заполнение. Большинство актов о работе с устными обращениями лишь упоминают о карточке личного приема, однако много и таких,

которые содержат подробные требования к ее оформлению. Например, встречаются карточки личного приема без подписи³⁷, подписываемые лицом, проводившим личный прием³⁸, или лицом, организовывавшим, но не проводившим личный прием (то есть техническим специалистом соответствующего подразделения)³⁹. Встречаются даже карточки с двумя подписями: должностного лица, проводившего личный прием и оформлявшего карточку⁴⁰.

Также неясным остается вопрос о подписании карточки личного приема гражданином⁴¹. С одной стороны, согласно п. 3 ст. 13 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» на получение именно устного (без письменного) ответа должно быть получено согласие гражданина. С другой стороны, даже этот пункт не предполагает обязательной подписи гражданина на карточке, хотя ее предоставление исключает споры о его согласии (несогласии) с полученным устным ответом. На практике сложились три варианта: гражданин вообще не подписывает карточку⁴² (наиболее массовый вариант), гражданин подписывает карточку в целом (самый редкий вариант)⁴³,

³⁶ Подробный анализ этого вопроса см.: Широбоков С. А. Демократический механизм взаимодействия личности и государства как общеправовой феномен : монография. Пермь : Пермский филиал Академии права и управления, 2007. С. 132—133 ; Он же. Специфика процесса реализации административно-демократического взаимодействия гражданина и органов государственной власти РФ // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 3. С. 86.

³⁷ Приложение № 5 к Дисциплинарному уставу Вооруженных Сил Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 10.11.2007 № 1495 (ред. от 22.01.2018) «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 47 (ч. 1). Ст. 5749.

³⁸ Приложение к Инструкции об организации рассмотрения в Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» обращений граждан.

³⁹ П. 86 Инструкции об организации работы с обращениями и личного приема граждан в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утв. приказом Росреестра от 26.08.2015 № П/450.

⁴⁰ Приложение к Инструкции по работе с обращениями граждан в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утв. приказом Ростехнадзора от 20.08.2013 № 366 (ред. от 10.05.2017) // Опубликован не был. Доступ из СПС «ГАРАНТ» ; приложение 1 к Инструкции по работе с обращениями граждан в Федеральном агентстве научных организаций, утв. приказом ФАНО России от 28.10.2014 № 32н // Российская газета. № 278. 05.12.2014.

⁴¹ Ханнанова Т. Р., Суворова С. Р. Личный прием граждан в органах местного самоуправления: актуальные проблемы и пути решения // Современный город: власть, управление, экономика. 2013. № 3. С. 138.

⁴² Приложение 8 к Примерной инструкции по делопроизводству в избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, утв. постановлением ЦИК России от 20.01.2016 № 321/1832-6 // Вестник Центризбиркома РФ. 2016. № 1/2.

⁴³ Приложение № 1 к Положению об Общественной приемной Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утв. приказом Роспотребнадзора от 17.07.2015 № 622 // Опубликован не был. Доступ из СПС «ГАРАНТ» ; приложение 3 к Административному регламенту предоставления муниципальной услуги «Предоставление информации об организации общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего об-

гражданин подписывает согласие (несогласие) с устным ответом⁴⁴.

Показательно, что Методические рекомендации по проведению общероссийского дня приема граждан (адресованные органам власти всех уровней) не предусматривают подписания карточки в принципе (ни должностными лицами, ни заявителем)⁴⁵.

Чаще всего карточки личного приема оформляются в виде отдельного документа, но не запрещена и журнальная форма учета (например, Журнал карточек личного приема заявителей, обратившихся в Государственную корпорацию «Агентство по страхованию вкладов»⁴⁶).

Назначение карточки личного приема — сохранить содержание устного обращения и формализовать работу по нему. Поэтому в части содержания обращения и сведений об его авторе следует ориентироваться на положения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», а в части реквизитов о дальнейшем его рассмотрении — на нормы ведомственных актов.

Думается, что по аналогии с требованиями к письменному обращению обязательными элементами карточки личного приема могут быть только те, которые указаны для него в федеральном законе, а именно: фамилия, имя, отчество заявителя, адрес для направления ответа и содержание обращения. При этом личная подпись гражданина может не являться обязательным реквизитом, так как подтверждение личности происходит ранее. Все остальные элементы (особенно в части перенаправления обращения, дачи поручения во исполнение просьбы граж-

данина и т.п.) могут включаться в карточку на условиях диспозитивности, то есть при наличии соответствующей информации у должностного лица, проводящего личный прием.

Обращает на себя внимание тот факт, что далеко не все органы власти официально публикуют свои акты об организации личного приема. Особенно редко их публикуют органы местного самоуправления. Негативные последствия отсутствия официальной публикации несколько нивелируются практикой (увы, фрагментарной) размещения этих актов (зачастую в неполном объеме, а именно лишь графиков личного приема) на соответствующих разделах официальных сайтов в сети Интернет. Вместе с тем акты о личном приеме напрямую затрагивают вопросы реализации конституционного права граждан и потому подлежат обязательному официальному опубликованию⁴⁷.

Как уже было указано, федеральный законодатель лишь частично урегулировал процедуру личного приема. На практике это породило объективную необходимость восполнять имеющиеся пробелы путем принятия законов субъектов и подзаконных актов. При этом говорить, что подобное регулирование, в том числе разумные ограничения процедуры личного приема, являются незаконными, будет неверным.

Так, практикой выработаны следующие **дополнительные гарантии прав граждан при проведении личного приема**: а) разумная периодичность и длительность личного приема (например, раз в неделю, не менее 4 часов и т.д.); б) обязательное проведение личного приема в выходной день⁴⁸; в) привлечение

разования, а также дополнительного образования в образовательных организациях, расположенных на территории Березовского городского округа», утв. постановлением администрации Березовского городского округа от 02.09.2014 № 481 (ред. от 31.03.2016) // Вестник Березовского городского округа. № 18. 10.11.2014.

⁴⁴ Приложение к Инструкции об организации рассмотрения в Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» обращений граждан.

⁴⁵ Приложение № 12 к Методическим рекомендациям по проведению общероссийского дня приема граждан, утв. Администрацией Президента РФ 28.09.2017 № А1-39360, протокол заседания от 28.09.2017 № 14 // Опубликован не был. Доступ из СПС «ГАРАНТ».

⁴⁶ Приложение 2 к Положению об организации личного приема в Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов», утв. приказом ГК «Агентство по страхованию вкладов» от 31.07.2015 № 15/2/3107 // Опубликован не был. Доступ из СПС «ГАРАНТ».

⁴⁷ Червяковский А. В. Проблемы официального опубликования нормативных правовых актов // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 12. С. 17.

⁴⁸ П. 7.5 Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утв. приказом Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 (ред. от 05.07.2017) // Законность. 2013. № 4 ; п. 135 Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и организаций в войсках национальной гвардии Российской Федерации, утв. приказом Росгвардии от 09.06.2017

специалистов к проведению личного приема⁴⁹ (в том числе из сторонних организаций⁵⁰); г) надлежащая организация места ожидания личного приема, в том числе для лиц с ограниченными возможностями⁵¹. Размещение в местах ожидания систем кондиционирования (охлаждения и нагревания) воздуха, общественных туалетов, стульев, столов, бумаги, табличек и т.д.⁵² (этот вопрос иногда регулируется очень подробно⁵³); д) использование электронной системы управления очередью⁵⁴; е) использование режима видео-конференц-связи⁵⁵; ж) выдача заявителю копии карточки личного приема; з) присутствие членов общественных советов на личном приеме (с согласия гражданина)⁵⁶; и) право в процессе личного приема подать устный запрос о предоставлении информации⁵⁷;

к) предварительное (заведомое) уведомление о месте, дате и времени личного приема, а также об их переносе⁵⁸; л) гражданину, находящемуся на личном приеме, в случае необходимости может быть вызвана скорая медицинская помощь⁵⁹.

Также приведем примерный **перечень допустимых ограничений личного приема граждан** (выработанный практикой): а) требование о предварительной записи на личный прием; б) запрет личного приема лиц, находящихся в состоянии алкогольного или иного опьянения⁶⁰, а также при неадекватном или агрессивном их поведении; в) ограничения по одномоментному приему большой группы заявителей, что продиктовано необходимостью обеспечить безопасность для самих граждан

№ 170 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 30.06.2017.

⁴⁹ П. 48 Инструкции об организации рассмотрения в Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» обращений граждан.

⁵⁰ П. 50 Положения об организации рассмотрения обращений граждан в Министерстве агропромышленного комплекса и продовольствия Свердловской области, утв. приказом Министерства агропромышленного комплекса и продовольствия Свердловской области от 10.10.2013 № 382 (ред. от 05.08.2015) // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: <http://www.pravo.gov66.ru>. 17.09.2015.

⁵¹ П. 134 Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и организаций в войсках национальной гвардии Российской Федерации.

⁵² П.п. 83—89 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации, утв. приказом Минтруда России от 04.02.2015 № 60н // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 09.04.2015.

⁵³ Приложение 3 «Требования к оформлению помещения общественной приемной» к Положению об Общественной приемной Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

⁵⁴ П. 172 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации.

⁵⁵ П. 4 ст. 7 Закона ЯНАО от 28.09.2017 № 60-ЗАО «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Ямало-Ненецком автономном округе»; п. 8.7 Порядка рассмотрения обращений граждан и организаций, поступивших в Правительство Хабаровского края, утв. постановлением губернатора Хабаровского края от 03.07.2017 № 74 (ред. от 02.10.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 05.07.2017.

⁵⁶ П. 205 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации.

⁵⁷ П. 51 Инструкции об организации работы с обращениями (запросами) граждан в Федеральном агентстве по делам национальностей.

⁵⁸ П. 70 и 71 Инструкции об организации работы с обращениями и личного приема граждан в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии.

⁵⁹ П. 97 Инструкции об организации работы с обращениями и личного приема граждан в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии.

⁶⁰ П. 43 Инструкции по работе с обращениями и запросами граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; п. 13 Инструкции по работе с обращениями граждан в системе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утв. приказом МЧС России от 31.03.2015 № 145 (ред.

и должностных лиц⁶¹; г) видео- и/или аудио-фиксация личного приема⁶²; д) установление разумной периодичности и предельной длительности личного приема (например, не реже одного раза в неделю в течение всего рабочего дня⁶³), в том числе на одного заявителя (как правило, 10—20 минут⁶⁴, реже до 30 минут⁶⁵); е) установление очередности личного приема⁶⁶ (по времени прибытия граждан или времени предварительной записи).

Особой и относительно новой разновидностью личного приема являются **«единые дни личного приема»**: общероссийский и региональные (при наличии соответствующего акта субъекта РФ).

Общероссийский день личного приема проводится ежегодно 12 декабря (в день принятия Конституции РФ) на основании Поручения Президента РФ от 26 апреля 2013 г. № Пр-936⁶⁷. Сразу обращает на себя внимание избранная форма правового регулирования — поручение главы государства (а не указ или распоряжение). В федеральных законах и законах субъектах РФ единые дни личного приема не упоминаются. Более того, несмотря на разделение властей (как по горизонтали, так и по вертикали), указанное поручение Президента РФ исполняется повсеместно как федеральными и региональными органами власти, так и органами местного самоуправления. Пожалуй, лишь суды и «новые» адресаты обращений (государственные и муниципальные учреждения, а также организации, реализующие публично

значимые функции) не участвуют в единых днях личного приема.

Ключевой идеей при учреждении единых дней приема граждан стала концепция оперативного получения заявителем ответа по существу поставленных им в личном устном обращении вопросов, даже если ответ на них не входит в компетенцию того должностного лица, к которому обратился гражданин. Иными словами, если должностное лицо, осуществляя личный прием, выяснит, что решение вопроса находится в компетенции иного органа власти, оно обязано оперативно (непосредственно в день обращения) организовать соединение (посредством телефонной или видео-конференц-связи) с уполномоченным лицом иного государственного органа (органа местного самоуправления), в компетенции которого находится решение вопроса, поставленного в устном обращении. А этот иной орган власти должен быть готов принять такое устное обращение по имеющимся каналам связи и отреагировать на него (дать устный или письменный ответ).

На реализацию этой генеральной идеи об оперативном и полном удовлетворении права гражданина на обращение направлена и процедура проведения единых дней личного приема, которая несколько отличается от традиционной. Рассмотрим эти особенности (на примере Общероссийского дня личного приема).

Во-первых, единый день личного приема проводится одномоментно по всей России с 12:00 до 20:00 по местному времени (или даже

от 16.10.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 20.04.2015 ; п. 6.16 Инструкции по работе с обращениями и запросами граждан и организаций в Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации ; п. 8.5 Порядка рассмотрения обращений граждан и организаций, поступивших в Правительство Хабаровского края ; Положение «Об организации личного приема граждан в администрации Муниципального образования город Ирбит», утв. постановлением администрации МО «г. Ирбит» от 30.12.2016 № 2276 // Восход. № 4. 21.01.2017.

⁶¹ П. 84 Инструкции об организации работы с обращениями и личного приема граждан в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии.

⁶² П. 9 Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и организаций в войсках национальной гвардии Российской Федерации.

⁶³ П. 7.7 Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, утв. приказом Следственного комитета при прокуратуре РФ от 19.09.2007 № 17 (ред. от 08.04.2008) // Опубликован не был. Доступ из СПС «ГАРАНТ».

⁶⁴ Например: п. 11 Положения «Об организации личного приема граждан в администрации Муниципального образования город Ирбит».

⁶⁵ П. 48 Инструкции по работе с обращениями граждан в Федеральном агентстве научных организаций.

⁶⁶ Ст. 8 Закона ЯНАО от 28.09.2017 № 60-ЗАО «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Ямало-Ненецком автономном округе».

⁶⁷ Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 01.02.2019).

позже, пока не будут приняты все пришедшие на личный прием), что облегчает работающим гражданам реализацию своего права на личное обращение.

Во-вторых, информация о едином дне личного приема дополнительно обнародуется путем размещения соответствующих объявлений в помещениях органов власти, на их официальных сайтах и в средствах массовой информации. Делается это для максимального охвата целевой аудитории, то есть граждан, желающих обратиться лично.

В-третьих, должностное лицо обязано использовать все виды связи, позволяющие осуществить обмен и переадресацию устных обращений заявителей в режиме реального времени непосредственно должностным лицам государственных органов и органов местного самоуправления, в компетенцию которых входит решение вопросов, поставленных в устном обращении.

В-четвертых, если переадресация устного обращения посредством телефонной или видео-конференц-связи объективно невозможна (например, орган власти уже завершил личный прием в силу разницы в часовых поясах), соответствующий личный прием проводится не позднее семи рабочих дней после общероссийского дня приема граждан.

В-пятых, в случае трудности определения государственного органа или органа местного самоуправления, в компетенцию которого входит решение вопросов, поставленных в устном обращении, должностное лицо обязано осуще-

ствить последовательное соединение с уполномоченными лицами государственных органов или органов местного самоуправления, в компетенцию которых, по его предположению, может входить решение вопросов, поставленных в устном обращении.

В-шестых, помимо карточек личного приема, по результатам проведения общероссийского дня приема граждан составляются итоговые сводные отчеты, которые в течение 14 рабочих дней должны быть представлены в Управление Администрации Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций. Эти данные в последующем включаются в годовой информационно-статистический обзор обращений граждан и освещаются в средствах массовой информации.

Что касается единых дней приема в субъектах РФ, то пока они встречаются редко. На начало 2019 г. они предусмотрены всего в пяти субъектах РФ: с 2013 г. в Республике Саха (Якутия) — 27 сентября (приурочен ко Дню Республики Саха (Якутия)) и 27 апреля (в День государственности Республики Саха (Якутия))⁶⁸; с 2017 г. в Республике Хакасия — 25 мая⁶⁹; с 2017 г. в Республике Карелия — ежеквартально (без указания заранее установленных дат)⁷⁰; с 2018 г. в Свердловской области — каждую третью среду марта, первую среду июня и вторую среду сентября⁷¹; с 2018 г. в Республике Карелия — в первую среду апреля⁷². Специфичный единый день приема — только для предпринимателей — был проведен 24 мая 2017 г. в Пермском крае⁷³ (пока остается неясным, станет ли он ежегодным).

⁶⁸ Распоряжение Президента Республики Саха (Якутия) от 04.12.2012 № 780-РП «О дополнительных мерах по развитию диалога власти и населения» (утратил силу) // Якутские ведомости. № 94. 12.12.2012; распоряжение главы Республики Саха (Якутия) от 05.04.2017 № 307-РГ «О проведении общереспубликанских дней приема граждан» // Опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶⁹ Постановление Правительства Республики Хакасия от 19.05.2017 № 236 «Об установлении единого дня приема граждан исполнительными органами государственной власти Республики Хакасия» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 23.05.2017.

⁷⁰ Распоряжение главы Республики Карелия от 10.04.2017 № 167-р «Об утверждении Порядка проведения Дня единого приема граждан и представителей организаций в Республике Карелия» // Опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷¹ Распоряжение губернатора Свердловской области от 30.08.2017 № 204-РГ «Об организации проведения на территории Свердловской области единых дней личного приема граждан в режиме видео-конференц-связи».

⁷² Распоряжение главы Республики Калмыкия от 23.08.2017 № 176-рг «О ежегодном проведении общерегионального дня приема граждан в Республике Калмыкия» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 28.08.2017.

⁷³ Распоряжение губернатора Пермского края от 21.03.2017 № 51-р «Об организации и проведении единого дня приема предпринимателей 24 мая 2017 года в Пермском крае» // Опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Показательно, что форма акта о региональных днях приема граждан (как и в случае с общероссийским днем приема граждан) — подзаконный акт (чаще всего распоряжение главы субъекта РФ). Формально такие акты распространяются только на органы исполнительной власти соответствующего субъекта РФ, однако в них содержатся рекомендации органам местного самоуправления присоединиться к участию в региональных днях личного приема.

Безусловно, единые дни личного приема не могут заменить стандартной процедуры, однако свое предназначение — оперативное разрешение личного устного обращения гражданина — они реализуют достаточно эффективно. Учитывая позитивное отношение населения к этой разновидности устных обращений, а также наметившуюся тенденцию на учреждение региональных дней личного приема, целесообразно отдельно закрепить эту форму в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» (законах субъектов при их наличии) с указанием периодичности и времени проведения единых дней личного приема, а также формально-определенного перечня его участников.

Заключение

Анализ показывает, что практика подзаконного регулирования личного приема крайне разнообразна. В связи с чем необходимо напомнить, что право на обращение является конституционным и согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ может быть ограничено исключительно федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства⁷⁴. Соответственно, подзаконные акты, устанавливающие дополнительные требования к гражданину при организации личного приема, равно как и основания отказа в личном приеме, не указанные в федеральных законах, противоречат Конституции, Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» и подлежат изменению. Запрещается подзаконными актами возлагать на граждан дополнительные обязанности или препятствовать в реализации их права подачи обращения на личном приеме⁷⁵. Вместе с тем подзаконные акты о личном приеме могут и должны содержать требования ко времени и месту личного приема, его продолжительности, правилам его оформления и т.п. (поскольку без них сама возможность личного приема и последующее рассмотрение обращений не будут гарантированы).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Быкова Т. А. Технологии работы с обращениями граждан в администрации Томской области // Вестник Томского государственного университета. — 2018. — № 427. — С. 105—112.
2. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В. Д. Зорькина. — 2-е изд., пересмотр. — М.: Норма, Инфра-М, 2011. — 1008 с.
3. Мещерягина В. А. Конституционное право на обращение как элемент поддержания баланса интересов личности, общества и государства // Административное и муниципальное право. — 2015. — № 9 (93). — С. 891—897.
4. Мещерягина В. А. Право граждан на обращение в органы исполнительной власти РФ (конституционно-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2018. — 222 с.
5. Мещерягина В. А. Юридическая природа конституционного права на обращение как субъективного права // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 10 (59). — С. 64—69.
6. Савоськин А. В. Предварительная запись на личный прием (конституционно-правовой анализ) // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 1. — С. 73—79.
7. Тарабан Н. А. Конституция Российской Федерации как общественный договор: стабильность и динамизм // Конституционное и муниципальное право. — 2018. — № 9. — С. 12—15.

⁷⁴ Тарабан Н. А. Конституция Российской Федерации как общественный договор: стабильность и динамизм // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 9. С. 13.

⁷⁵ Мещерягина В. А. Юридическая природа конституционного права на обращение как субъективного права // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10 (59). С. 68.

8. Ханнанова Т. Р., Суворова С. Р. Личный прием граждан в органах местного самоуправления: актуальные проблемы и пути решения // Современный город: власть, управление, экономика. — 2013. — № 3. — С. 134—140.
9. Червяковский А. В. Проблемы официального опубликования нормативных правовых актов // Государственная власть и местное самоуправление. — 2012. — № 12. — С. 17—20.
10. Чередниченко Е. Е. Некоторые актуальные вопросы работы с обращениями граждан и организаций // Ученые записки. — 2018. — № 1 (25). — С. 91—95.
11. Ширококов С. А. Демократический механизм взаимодействия личности и государства как общеправовой феномен : монография. — Пермь, 2007. — 283 с.
12. Ширококов С. А. Специфика процесса реализации административно-демократического взаимодействия гражданина и органов государственной власти РФ // Актуальные проблемы российского права. — 2008. — № 3. — С. 84—91.

Материал поступил в редакцию 1 февраля 2019 г.

PERSONAL RECEPTION OF CITIZENS: PROBLEMS OF LEGAL REGULATION AND IMPLEMENTATION

SAVOSKIN Aleksandr Vladimirovich, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Advisor to the Judge of the Statutory Court of Sverdlovsk Region
savoskinav@yandex.ru
620075, Russia, Ekaterinburg, ul. Pushkina, d. 19

Abstract. *Personal reception represents a way of submitting citizens' complaints and one of the forms of implementation of the constitutional right of citizens to appeal (complain). However, the legislative regulation of the issue under consideration seems insufficient, which has given rise to adverse law enforcement practice.*

The article determines signs of personal reception that allow us to distinguish it from other types of citizen's communication with officials. The paper makes a thorough analysis of the duty of officials to conduct personal reception. Two models of performing the reception are highlighted: 1) personal reception is carried out only by chairpersons (of the government agency as a whole, its deputies or heads of structural divisions); 2) personal reception is carried out not only by chairpersons, but also by other authorized officials or specialized units. Moreover, the paper focuses on the problem of delegation of the obligation to perform personal reception to other officials.

The paper investigates the procedure of personal reception that includes four stages: registration for personal reception (optional stage); arrival of a citizen at the place and time provided for personal reception, identification and determination of the order of personal reception; personal intercourse with the official, including a statement of the essence of the oral request or submission of a written application; registration of a personal reception card. Special attention is paid to the issue of registration of a personal reception, which allowed to formulate conclusions about the most relevant content of a personal reception card. The procedure of holding the all-Russian day of personal reception and experience of introduction of regional uniform days of personal reception in constituent entities of the Russian Federation is analyzed.

Also, the author scrutinizes the experience of organizing personal receptions in various governmental bodies and authorities in order to generalize additional guarantees of the rights of citizens during personal reception, as well as to develop an approximate list of feasible constraints.

Keywords: *right to appeal (complain), citizen's appeal, personal reception, personal reception card, uniform day of reception, preliminary appointment, oral appeal, written appeal, appeal, chairperson of the governmental body.*

REFERENCES

1. Bykova T. A. Tekhnologii raboty s obrashcheniyami grazhdan v administratsii tomskoy oblasti [Technologies of work with appeals of citizens in the administration of Tomsk region]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta [Bulletin of Tomsk State University]*. 2018. No. 427. Pp. 105—112. (In Russian)
2. Kommentariy k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii (postateynny) [Commentary to the Constitution of the Russian Federation (annotated). V. D. Zorkin (ed.). 2nd ed., revised. Moscow, Norma, Infra-M Publ., 2011. 1008 p. (In Russian)
3. Meshcheryagina V. A. Konstitutsionnoe pravo na obrashchenie kak element podderzhaniya balansa interesov lichnosti, obshchestva i gosudarstva [Constitutional right to appeal as an element of maintaining the balance of interests of the individual, society and the state]. *Administrativnoe i munitsipalnoe pravo [Administrative and municipal law]*. 2015. No. 9 (93). Pp. 891—897. (In Russian)
4. Meshcheryagina V. A. pravo grazhdan na obrashchenie v organy ispolnitelnoy vlasti rf (konstitutsionno-pravovoy aspekt) : dis. ... kand. yurid. nauk [The right of citizens to appeal to the executive authorities of the Russian Federation (constitutional and legal aspect): Cand. Sci. Thesis]. Ekaterinburg, 2018. 222 p. (In Russian)
5. Meshcheryagina V. A. Yuridicheskaya priroda konstitutsionnogo prava na obrashchenie kak subektivnogo prava [Legal nature of the constitutional right to appeal as a subjective right]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava [Actual Problems of Russian Law]*. 2015, no. 10 (59), pp. 64—69. (In Russian)
6. Savoskin A.V. Predvaritelnaya zapis na lichnyy priem (konstitutsionno-pravovoy analiz) [Preliminary registration for personal reception (constitutional and legal analysis)]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava [Actual Problems of Russian Law]*. 2017, No. 1, pp. 73—79. (In Russian)
7. Taraban N. A. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii kak obshchestvennyy dogovor: stabilnost i dinamizm [The Constitution of the Russian Federation as a social contract: stability and dynamism]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and Municipal Law]*. 2018. No. 9. Pp. 12—15. (In Russian)
8. Hannanova T. R., Suvorova S. R. Lichnyy priem grazhdan v organakh mestnogo samoupravleniya: aktualnye problemy i puti resheniya [Personal reception of citizens in local self-government bodies: Current problems and solutions]. *Sovremennyy gorod: vlast, upravlenie, ekonomika [Modern city: Power, management, economy]*. 2013. No. 3. Pp. 134—140. (In Russian)
9. Chervyakovsky A. V. Problemy ofitsialnogo opublikovaniya normativnykh pravovykh aktov [Problems of official promulgation of normative legal acts]. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie [State Power and Local Self-Government]*. 2012. No. 12. Pp. 17—20. (In Russian)
10. Cherednichenko E. E. Nekotorye aktualnye voprosy raboty s obrashcheniyami grazhdan i organizatsiy [Some topical issues of work with appeals of citizens and organizations]. *Nauchnye zapiski [Scientific notes]*. 2018. No. 1 (25). Pp. 91—95. (In Russian)
11. Shirobokov S. A. Demokraticheskiy mekhanizm vzaimodeystviya lichnosti i gosudarstva kak obshchepravovoy fenomen : monografiya [The democratic mechanism of interaction between the individual and the state as a general legal phenomenon: A monograph]. Perm, 2007. 283 p. (In Russian)
12. Shirobokov S. A. Spetsifika protsess realizatsii administrativno-demokraticeskogo vzaimodeystviya grazhdanina i organov gosudarstvennoy vlasti RF [Specificity of process of realization of administrative-democratic interaction of citizen and bodies of state power of the Russian Federation. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava [Actual Problems of Russian Law]*. 2008, No. 3, pp. 84—91. (In Russian)