ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ

ПОДЗАКОННЫЕ АКТЫ ОБ ОБРАЩЕНИЯХ ГРАЖДАН: УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

Савоськин А.В.

кандидат юридических наук, доцент, советник судьи, Уставный Суд Свердловской области (Россия),
620075, Россия, г. Екатеринбург, ул. Пушкина, д. 19, savoskinav@yandex.ru

УДК 342.7
ББК 67.400

Цель. Изучение подзаконных актов об обращениях граждан в системе нормативного регулирования конституционного прав на обращение в целях разработки предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Методы. На основании системно-структурного, формально-юридического, логического и сравнительно-правового методов проанализированы подзаконные акты об обращениях на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и уровне местного самоуправления, в том числе исследованы причины массовой отмены административных регламентов о рассмотрении обращений граждан.

Результаты. Предложена система подзаконных актов об обращениях. Все подзаконные акты об обращениях (вне зависимости от уровня) подразделены на акты принятые в пределах делегированного правотворчества и содержащие нормы отличные от норм федеральных законов, и акты, принятые в порядке обычного подзаконного нормотворчества, не обладающие самостоятельным нормативным содержанием. Выявлены факты принятия подзаконных актов об обращениях граждан в нарушение требований Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Сформулированы предложения по совершенствованию законодательства об обращениях (как на уровне законов, так и на уровне подзаконных актов).

Научная новизна. Научная новизна заключается в системном исследовании подзаконных актов об обращениях граждан. Предложена система подзаконных актов об обращениях, применимая для всех уровней публичной власти в России. Исследована проблема существования административных регламентов оказания государственной (муниципальной) услуги по рассмотрению обращений граждан, порожденная коллизией федеральных законов «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Ключевые слова: обращения граждан, подзаконные акты, административный регламент, правотворческая инициатива, публичные слушания.

BYLAWS ON CITIZENS' APPEALS: MANAGERIAL CONTEXT

Savoskin A.V.
Candidate of Science, Assistant Professor, judge's advisor, Statutory Court of Sverdlovsk region (Russia),
19 Pushkina str., Ekaterinburg, Russia, 620075, savoskinav@yandex.ru

Purpose. Study of bylaws on citizens' appeals in the system of normative regulation of constitutional rights on appeal with the aim of developing proposals on legislation improvement and law enforcement practice.

Methods. Based on systematic-structural, formal-legal, logical and comparative-legal methods the author ana-

© Савоськин А.В., 2014

lyzed bylaws on appeals on a federal level, level of the RF subjects and local self-government level, including the reasons of mass cancellation of administrative orders on consideration of citizens' appeals.

Results. The author offered a system of bylaws on appeals. All the bylaws on appeals are divided into acts adopted within the framework of delegated law making and acts adopted according to the order of usual bylaw rule making, which do not contain independent normative content. The author found out the facts of bylaws adoption on citizen's appeals about breaking rules of the Federal law "On the order of consideration of citizens' appeals of the RF"; formulated proposals on improvement of legislation on appeals (both on the level of laws and the level of bylaws).

Scientific novelty. Scientific novelty is in systematic research of bylaws on citizens' appeals. The author proposed the system of bylaws on appeals, which can be applied to all levels of public power in Russia; investigated the problem of existence of administrative regulations for provision of state (municipal) service on consideration of citizens' appeals reproduced by collision of federal laws "On the order of consideration of citizens' appeals of the RF" and "On the organization of state and municipal services provision".

Key words: citizens' appeals, bylaws, administrative regulations, law-making initiative, public hearings.

Так сложилось, что отечественная юриспруденция сосредоточила внимание на нормативных актах в целом и законах в частности. Подзаконные акты и их система оказались исследованы недостаточно. Имеются лишь работы, частично раскрывающие отдельные аспекты этой проблематики[1;2;3]. Вместе с тем не вызывает сомнений тезис о том, что все нормативные акты, издаваемые в России, кроме Конституции и законов, являются подзаконными [4, с. 141], вне зависимости от уровня их принятия (федеральный, субъекта федерации или местный) [5, с. 162-163].

По мнению С.С. Алексеева, «подзаконный акт – это нормативный юридический акт компетентного органа, который основан на законе и закону не противоречит» [6, с 452]. В учебнике под редакцией Н.И. Матузова и А.В. Малько, подзаконные акты понимаются как «изданные на основе и во исполнение законов акты, содержащие юридические нормы» [7, с. 296]. Общепринято, что подзаконные акты обладают меньшей юридической силой чем законы и базируются на них, играя вспомогательную и детализирующую роль.

Традиционное для теории права деление на законы и подзаконные акты применительно к институту обращений граждан обладает существенной спецификой, а потому стало предметом настоящей публикации.

Анализ подзаконных актов, затрагивающих правовой институт обращений граждан, следует начинать с Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» (далее Федеральный закон № 59-ФЗ) согласно которому правоотношения, связанные с реализацией конституционного права на обращение регулируются только федеральными законами [8, ч. 2 ст. 1]. Использованная юридическая конструкция лишает иные, кроме Федерального Собрания РФ органы власти права принимать свои акты, устанавливающие правила рассмотрения обращений граждан, противоречащие порядку, установленному федеральным законом.

Сказанное в полной мере относится и к актам Президента РФ, обладающим определенной спецификой в системе подзаконных актов [9]. Закон лишает Президента РФ права принимать нормы по вопросам обращений граждан отличные от норм законов, в том числе устанавливать дополнительные требования к обращениям и порядку их рассмотрения, противоречащие Федеральному закону № 59-ФЗ.

Можно сказать, что регламентация конституционного права на обращение – это исключительная прерогатива законодателя, что, однако не исключает возможности его частичного делегирования иному органу (как правило, исполнительной власти) путем прямого указания на это в федеральном законе, но исключает возможность принятия любого подзаконного акта, самостоятельно регламентирующего форму обращений и порядок их рассмотрения, без прямого указания на то в федеральном законе.

Число подзаконных актов, детализирующих институт обращений, велико и уже на федеральном уровне исчисляется сотнями. Несмотря на решающую роль законов в регулировании института обращений, их значение нельзя недооценивать. В отдельных случаях их соблюдение является обязательным условием для реализации заявителем соответствующего субъективного права.

Вместе с тем характер регулирования института обращений граждан различными подзаконными актами существенно различается, что позволило выделить среди них две самостоятельные группы. Первая группа – это подзаконные акты, принятые в порядке делегированного правотворчества и содержащие нормы об обращениях, отсутствующие в законах предопределивших их появление. Вторая группа – это обычные подзаконные акты (принятые в рамках подзаконного правотворчества) и не содержащие норм имеющих самостоятельное значение для института обращений.

Главное отличие первой группы в том, что делегированные подзаконные акты могут устанавливать правила отличные от требований Федерального закона № 59-ФЗ, тогда как обычные подзаконные акты могут лишь конкретизировать (уточнять), но не менять его положений или положений иных законов. Делегированные подзаконные акты допустимы исключительно в тех ситуациях, когда их принятие прямо предписывается нормой федерального закона.

В качестве примера делегированного подзаконного акта можно привести «Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации», утвержденное Указом Президента РФ [10]. Им, например, утверждена форма заявления о приеме в гражданство, реквизиты которого существенно отличаются от традиционных реквизитов обращения по Федеральному закону № 59-ФЗ. Приведенный подзаконный акт принят на основании п. 4 ст. 33 Федерального закона «О гражданстве РФ», прямо предусматривающего полномочие главы государства издать подзаконный акт, который утвердит «форму такого заявления, а также перечень указываемых в заявлении сведений и необходимых документов» [11, g. 4 ст. 33].

Следует отметить, что уровень подзаконного акта при делегированном нормотворчестве значения не имеет. Органом власти, уполномоченным принять соответствующий подзаконный акт, может быть как Президент РФ или Правительство РФ, так и орган местного самоуправления или любой иной орган власти. Например, согласно п. 1.2 ст. 9 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» [12], заявления, уведомления и сообщения представляется в регистрирующий орган по форме, утвержденной уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти (то есть Федеральной налоговой службой РФ).

Обычных подзаконных актов по вопросам рассмотрения обращений граждан (принятых вне делегированного нормотворчества) достаточно много. Но никаких правил отличных от положений федеральных законов они не содержат, поэтому самостоятельного значения не имеют. Классическим примером таких подзаконных актов являются административные регламенты, регулирующие предоставление государственной (муниципальной) услуги (функции) в виде приема граждан, обеспечения своевременного и в полном объеме рассмотрения их устных и письменных обращений и т.п.[13].

Какой-либо системы в этих актах, увы, не усматривается, не говоря уже об унификации их содержания. Следует указать, что часть федеральных министерств вообще отменила свои административные регламенты о рассмотрении устных и письменных обращений граждан [14], тогда как другие – сохранили [15]. Министерство юстиции РФ, например, отменив административный регламент рассмотрения обращений граждан в самом Министерстве [16], сохранило аналогичный регламент о рассмотрении обращений в подведомственной ей Федеральной службе исполнения наказаний [17].

Упразднение административных регламентов в одних органах власти и разнобой в содержании административных регламентов других органов приводит к тому, что одно и то же конституционное право на обращение (статья 33 Конституции РФ) в различных органах власти реализуется по-разному. Это в свою очередь неизбежно влечет нарушение конституционных принципов равноправия и законности, нарушает единообразие в правоприменении, а также существенно затрудняет привлечение к административной ответственности должностных лиц, допустивших нарушение порядка рассмотрения обращений граждан [18, с578-589].

Особый случай нарушения режима законности представляют собой ситуации, когда подзаконным актом, без соответствующих указаний на то в федеральном законе, устанавливаются требования к форме обращения, либо к порядку его рассмотрения, противоречащие Федеральному закону № 59-ФЗ. Так, в 2013 году Распоряжением Правительства РФ была утверждена форма заявления «Об участии в Государственной программе содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» [19]. Полномочие Правительства РФ утвердить эту форму предусмотрено Указом Президента РФ [20, ст. 15], а не федеральным законом. При этом в Федеральном законе «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» [21] никаких особых требований к обращениям соотечественников нет. Никаких отсылок к подзаконным актам закон также не содержит. Приведенный пример является наглядной иллюстрацией нарушения правила об исключительности регулирования законом правоотношений, связанных с реализацией конституционного права на обращение.

Наличие в Федеральном законе № 59-ФЗ ч. 2 ст. 3 позволило субъектам Федерации принимать не только законы, но и иные нормативные правовые акты, устанавливающие положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать дополнительные гарантии. Таким образом, подзаконные акты субъектов Федерации занимают промежуточное положение между федеральными подзаконными актами, принятыми в порядке делегированного нормотворчества, и обычными подзаконными актами. От первых они отличаются тем, что не могут заменять своим правовым регулированием нормы фе-

деральных законов, а от вторых – тем, что могут дополнять гарантии, установленные федеральным законодателем, то есть принимать нормы об обращениях в «свободном правовом поле». Удивительно, но благодаря использованной законодателем конструкции, органы государственной власти субъектов федерации оказались в более выгодной ситуации - чем федеральные (включая президента РФ.)

В системе российского законодательства традиционно выделяют акты органов местного самоуправления как самостоятельную группу. Сказанное применимо и к законодательству об обращениях. Почти все муниципальные образования приняли соответствующий нормативный акт (а иногда и не один), непосредственно регламентирующий порядок подачи и рассмотрения обращений граждан.

Как и подзаконные акты вышестоящего уровня, муниципальные акты, затрагивающие обращения граждан, подразделяются на принятые в порядке делегированного правотворчества и обычного подзаконного нормотворчества, причем последних абсолютное большинство. Объясняется это наличием статьи «Обращения граждан в органы местного самоуправления» в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [22, ст. 32]. Указанная норма дублирует конституционное положение о праве граждан на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления, при этом указывает, что они подлежат рассмотрению в порядке и сроки, установленные Федеральным законом № 59-ФЗ. Таким образом, по общему правилу, нормативное содержание муниципальных актов об обращениях граждан не может ни противоречить вышестоящему законодательству (федеральному и региональному), ни дополнять его.

Делегированные подзаконные акты по вопросам обращений являются скорее исключением, чем правилом, однако они есть. Так, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит две нормы, предоставляющие муниципальным образованиям право самостоятельно урегулировать вопросы непосредственно связанные с отдельными видами обращений граждан, а именно ст. 26 «Правотворческая инициатива» и ст. 28 «Публичные слушания».

Согласно прямому указанию п. 1 ст. 26 названного выше закона, «с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования». При этом законодатель, предусмотрев право органа местного самоуправления регулировать этот вид предложений граждан, установил ряд ограничений (стандартов) которые местный представительный орган обязан соблюсти. Это и требование к минимально допустимой численности заявителей, и сроки рассмотрения предложения и некоторые другие.

Реализуя указанные предписания, многие муниципальные образования приняли свои подзаконные акты, подробно регламентирующие подачу гражданами правотворческих инициатив. Их анализ показывает, что требования к форме и порядку рассмотрения таких обращений по многим параметрам отличаются от правил рассмотрения обычных предложений установленных Федеральным законом № 59-ФЗ. Так, устанавливаются повышенные требования к форме обращения (например, наличие обязательных приложений к обращению [23, п. 3.2]), специальные сроки и порядок проведения проверки подписей инициаторов обращения (например, в городе Томске это должна сделать муниципальная избирательная комиссия по правилам действующего избирательного законодательства в течение 15 дней [24, п. 3.2]), правила рассмотрения и перенаправления проекта (например, «если комитет городского Совета решит, что принятие соответствующего акта не относится к компетенции Совета, то комитет вправе предложить председателю Совета направить проект акта главе города Владимира или должностному лицу в соответствии с их компетенцией» [25, гл. 4]) и некоторые другие.

В силу п. 4 ст. 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» «порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования». Публичные слушания являются специфической формой непосредственного участия граждан населения в осуществлении местного самоуправления и, безусловно, предполагают возможность направления обращений граждан.

Публичные слушания образуют самостоятельный правовой институт, поэтому федеральный законодатель предоставил муниципальным образованиям определенную свободу в регламентации волеизъявления граждан выражаемого при подготовке и в процесс их проведения. При этом он воздержался от конкретных требований к предложениям граждан (в отличие от правотворческой инициативы).

В такой ситуации муниципальные образования самостоятельно урегулировали вопрос проведения публичных слушаний, в том числе порядок подачи и рассмотрения инициатив, предлагаемых гражданами в процессе подготовки или непосредственно во время проведения публичных слушаний. Заметим, что такой порядок не обязательно совпадает с нормами Федерального закона № 59-ФЗ.

Например, в Архангельске, Новосибирске и некоторых иных городах утверждена специальная форма предложений граждан [26, п.3], часто устанавливаются особые требования к срокам и порядку их подачи [27, п.2.1; 28, 2.1]. Достаточно часто регламентируется порядок подачи коллективного обращения инициирующего проведение публичных слушаний. Так, для назначения Вологодской городской Думой публичных слушаний по инициативе населения необходимо внести ходатайство (заявление) подписанное не менее чем двумястами человек, проживающими в городе Вологде и достигшими восемнадцатилетнего возраста [29, гл. 2].

Правотворческая инициатива и публичные слушания являются не единственными ситуациями делегированного муниципального подзаконного правотворчества по вопросам обращений граждан. Перечень таких ситуаций не является исчерпывающим, так как соответствующие отсылки могут появиться в любом федеральном законе регулирующем вопросы местного значения.

Анализ муниципальных актов о правотворческой инициативе и публичных слушаниях показывает, что местные представительные органы достаточно широко используют возможности делегированного правотворчества, зачастую самостоятельно определяя требования, как к форме предложений, так и к порядку их выражения и рассмотрения.

В завершении публикации хотелось бы отметить, что подзаконные акты об обращениях граждан представлены на всех трех уровнях власти: федеральном, субъектов Федерации и местном. Независимо от уровня, они подразделяются на принятые в порядке делегированного правотворчества и обычные подзаконные акты. Последние в настоящий момент принимаются бессистемно и, зачастую, с нарушением федерального законодательства. Более того наметилась устойчивая тенденция к отмене административных регламентов о рассмотрении устных и письменных обращений граждан и их объединений.

Органам публичной власти следует переработать и унифицировать имеющиеся подзаконные акты о рассмотрении любых обращений граждан. В частности, надлежит расширить число административных регламентов по отдельным видам волеизъявлений граждан и вернуть административные регламенты о рассмотрении универсальные обращений граждан.

Литература:

1. Червяков Н.Н. Проблемы совершенствования ведомственного нормотворчества: на материалах МВД: Дис. канд. юрид. наук. М., 2000.
2. Бошно С.В. Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов // Журнал российского права. 2004. № 12.
3. Жевакин С. Ведомственные правовые акты // Хозяйство и право. 1996. № 6.
4. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. 587 с.
5. Теория государства и права: Учебник / коллектив авторов. Отв. ред. А.В. Малько. 4-е изд. М.: КНОРУС. 2012. 400 с.
6. Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. 2-е изд. перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. 576 с.
7. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ, 2004. 512 с.
8. О порядке рассмотрения обращений граждан РФ: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // Собрание законодательства РФ. 08.05.2006. № 19. Ст. 2060.
9. По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П // Собрание законодательства РФ. 06.05.1996. № 19. Ст. 2320.
10. Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации: Указ Президента РФ от 14.11.2002 № 1325 (ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства РФ. 18.11.2002. № 46. Ст. 4571.
11. О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 02.11.2013) // Собрание законодательства РФ. 03.06.2002. № 22. Ст. 2031.
12. О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ (ред. от 21.12.2013) // Собрание законодательства РФ. 13.08.2001. № 33 (часть I). Ст. 3431.
13. Об утверждении Административного регламента Федерального казначейства исполнения государственной функции по организации приема граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию решений и направлению ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок: Приказ Минфина РФ от 11.03.2010 № 23н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов испол-

нительной власти. 03.05.2010. № 18.
14. О признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации: Приказ Минтруда России от 10.06.2013 № 249н // Российская газета. № 154. 17.07.2013.
15. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы государственной статистики по предоставлению государственной услуги по организации приема граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию по ним решений и направлению ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок: Приказ Минэкономразвития РФ от 14.10.2011 № 569 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 02.01.2012. № 1.
16. О признании утратившим силу приказа Министерства юстиции Российской Федерации от 07.06.2012 № 114: Приказ Минюста России от 14.06.2013 № 93 // Российская газета. № 151. 12.07.2013.
17. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы исполнения наказаний по предоставлению государственной услуги по организации приема граждан, обеспечению своевременного и в полном объеме рассмотрения их устных и письменных обращений по вопросам, касающимся деятельности уголовно-исполнительной системы, принятию по ним соответствующих решений и направлению ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок: Приказ Минюста России от 31.07.2012 № 147 // Российская газета. 03.10.2012. № 227.
18. Савоськин А.В. Допустимо ли признавать рассмотрение обращений граждан разновидностью государственных (муниципальных) услуг? // Административное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 574-579.
19. Об утверждении формы заявления об участии в Государственной программе содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: Распоряжение Правительства РФ от 16.02.2013 № 196-р // Собрание законодательства РФ. 25.02.2013. № 8. Ст. 853.
20. О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: Указ Президента РФ от 22.06.2006 № 637 (ред. от 11.07.2013) // Собрание законодательства РФ. 26.06.2006. № 26. Ст. 2820.
21. О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: Федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // Собрание законодательства РФ. 31.05.1999. № 22. Ст. 2670.
22. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.
23. Положение о правотворческой инициативе граждан, утв. Решением Тюменской городской Думы от 25.11.2005 № 274 (ред. от 25.02.2011) // Тюменский курьер. 15.12.2005. № 175.
24. Положение «О правотворческой инициативе граждан муниципального образования «Город Томск», утв. Решением Думы г. Томска от 03.04.2007 № 427 // Собрание решений Думы города Томска. 04.06.2007. № 17 (часть 2).
25. Положение о правотворческой инициативе граждан в муниципальном образовании «город Владимир», утв. Решением Совета народных депутатов города Владимира от 23.05.2006 № 113 // Владимирские ведомости. 21.06.2006. № 123.
26. Положение о публичных слушаниях на территории муниципального образования «Город Архангельск», утв. Решением Архангельского городского Совета от 01.09.2005 № 36 (ред. от 22.03.2006) // Архангельск. 15.09.2010. № 158.
27. Положение о публичных слушаниях в городе Новосибирск утв. Решением городского Совета Новосибирска от 25.04.2007 № 562 (ред. от 23.05.2012) // Бюллетень органов местного самоуправления города Новосибирска. 05.07.2013. № 51. С. 9.
28. Положение о публичных слушаниях в муниципальном образовании «Город Калуга» по проекту устава муниципального образования «Город Калуга», проекту решения Городской Думы города Калуги о внесении изменений и дополнений в Устав муниципального образования «Город Калуга», утв. Решением Городской Думы г. Калуги от 13.07.2011 № 147 (ред. от 18.09.2013) // Калужская неделя. 20.07.2011. № 28.
29. Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании «Город Вологда», утв. Решением Вологодской городской Думы от 30.11.2012 № 1409 // Вологодские новости. 12.12.2012. № 49.

References:

1. Chervyakov N.N. Problems of improvement of departmental rule-making: on the materials of MIA:Candidate's dissertation. M., 2000.

2. Boshno S.V. Conceptual and technical-juridical problems of bylaws // Zhurnal rossiyskogo prava. 2004. № 12.
3. Zhevakin S. Departmental legal acts // Khozyaistvo I pravo. 1996. № 6.
4. Kozlova E.I., Kutafin O.E. Constitutional law of Russia: study book. 3d edition, revised and added. M.: Yutist, 2004. 587 p.
5. Theory of state and law: Study book / a group of authors. The editor-in-chief A.V. Malko. 4th edition. M.: KNORUS. 2012. 400 p.
6. Alekseyev S.S. Common theory of law: 2nd edition, revised and added. M.: TK Velbi, Izd-vo Prospekt, 2008. 576 p.
7. Matuzov N.I., Malko A.V. Theory of state and law: Study book. M.: Yurist, 2004. 512 p.
8. On the order of consideration of citizens' appeals of the RF: Federal law dated 02.05.2006 № 59-FZ (as revised 02.07.2013) // Sobraniye zakonodatelstva RF. 08.05.2006. № 19. Art. 2060.
9. In the case of constitutionality examination of point 2 of the RF Presidential Order dated October 3, 1994 № 1969 "On measures of strengthening the unified system of executive power in the RF" and point 2.3 of the Ruling on the Head of a land, region, city of federal importance, autonomous region, autonomous area of the RF approved by the above mentioned Order: Decree of the RF Constitutional Court dated 30.04.1996 № 11-P // Sobraniye zakonodatelstva of the RF. 06.05.1996. № 19. Art. 2320.
10. On approval of the Statement on the order of considering issues connected with the RF citizenship: Order of the RF President dated 14.11.2002 № 1325 (as revised 28.12.2013) // Sobraniye zakonodatelstva of the RF. 18.11.2002. № 46. Art. 4571.
11. On the RF citizenship: Federal law dated от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 02.11.2013) // Sobraniye zakonodatelstva of the RF. 03.06.2002. № 22. Art. 2031.
12. On state registration of juridical persons and sole proprietors: Federal law dated 08.08.2001 № 129-FZ (as revised 21.12.2013) // Sobraniye zakonodatelstva of the RF. 13.08.2001. № 33 (part I). Art. 3431.
13. On approval of Administrative regulations of the Federal Treasury of performing public functions on arranging meetings with citizens, providing timely and complete considerations of verbal and written citizens' applications, decision-making and responding within the time limit determined by the RF legislation: Order of the RF Ministry of Finance dated 11.03.2010 № 23n // Bulleten normativnikh aktov federalnikh organov ispolnitelnoy vlasty. 03.05.2010. № 18.
14. On recognition of some void normative legal acts of the RF Ministry of health and social development and the RF Ministry of labor and social protection: Order of the Ministry of labor of Russia dated 10.06.2013 № 249n // Rossiyskaya gazeta. № 154. 17.07.2013.
15. On approval of the Administrative regulations of the Federal service of state statistics on provision of public services on arranging meetings with citizens, provision of timely on arranging meetings with citizens, providing timely and complete considerations of verbal and written citizens' applications, decision-making and responding within the time limit determined by the RF legislation: Order of the RF Ministry of economic development dated 14.10.2011 № 569 // Bulleten normativnikh aktov federalnikh organov ispolnitelnoy vlasty. 02.01.2012. № 1.
16. On annulling the order of the RF Ministry of justice dated 07.06.2012 № 114: Order of the Ministry of justice of Russia dated 14.06.2013 № 93 // Rossiyskaya gazeta. № 151. 12.07.2013.
17. On approval of the Administrative regulations of the Federal Service for the Execution of Sentences on provision of public services on arranging meetings with citizens, providing timely and complete considerations of verbal and written citizens' applications on the issues concerning the activity of criminal-executive system and responding within the time limit determined by the RF legislation: Order of the RF Ministry of economic development dated31.07.2012 № 147 // Rossiyskaya gazeta. 03.10.2012. № 227.
18. Savoskin A.V. Is it permissible to accept the kind of consideration of citizens of the state (municipal) services? // Administrative and municipal law. 2014. № 6. З. 574-579.
19. On approval of an application form on participation in the State program of facilitation to voluntary migration of compatriots living abroad to the RF: Order of the RF Government dated 16.02.2013 № 196-r // Sobraniye zakonodatelstva RF. 25.02.2013. № 8. Art. 853.
20. On measures of providing of facilitation to voluntary migration of compatriots living abroad to the RF: The RF Presidential Decree dated 22.06.2006 № 637 (ред. от 11.07.2013) // Sobraniye zakonodatelstva RF.26.06.2006. № 26. Art. 2820.
21. On the RF state policy concerning compatriots abroad: Federal law dated 24.05.1999 № 99-FZ (as revised 23.07.2013) // Sobraniye zakonodatelstva RF.31.05.1999. № 22. Art. 2670.
22. On common principles of local self-government organization in the RF: Federal law dated 06.10.2003 № 131-FZ (as revised 28.12.2013) //Sobraniye zakonodatelstvs RF. 06.10.2003. № 40. Ar. 3822.
23. Provision on law-making citizens' initiative approved by the Decision of Tyumen city Duma dated 25.11.2005 № 274 (as revised 25.02.2011) // Tyumenskiy kuriyer. 15.12.2005. № 175.

24. Provision "On law-making citizens' initiative of a municipal entity "Tomsk city" approved by the Decision of Duma, Tomsk city dated 03.04.2007 № 427 // Sobraniye resheniy Dumy goroda Tomska. 04.06.2007. № 17 (part 2).
25. Provision on law-making citizens' initiative of a municipal entity "Vladimir city" " approved by the Decision of the Soviet of people's deputies of Vladimir city dated 23.05.2006 № 113 // Vladimirskie vedomosty. 21.06.2006. № 123.
26. Provision on public hearings on the territory of a municipal entity "Arkhangelsk city" " approved by the Decision of Arkhangelsk city Soviet dated 01.09.2005 № 36 (as revised 22.03.2006) // Arkhangelsk. 15.09.2010. № 158.
27. Provision on public hearings Novosibirsk city approved by the Decision of Novosibibirsk city Soviet dated 25.04.2007 № 562 (as revised 23.05.2012) // Bulleten organov mestnogo samoupravleniya goroda Novosibirska. 05.07.2013. № 51. P. 9.
28. Provision on public hearings in a municipal entity "Kaluga city" on the draft regulations of a municipal entity "Kaluga city", on the draft resolution of the City Duma of Kaluga city on making amendments and attachments to the Charter of a municipal entity "Kaluga city" approved by the City Duma Decision, Kaluga city dated 13.07.2011 № 147 (as revised 18.09.2013) // Kaluzhskaya nedelya. 20.07.2011. № 28.
29. Provision on the organizational order and conducting of public hearings in a municipal entity "Vologda city" approved by the Decision of Vologda State Duma dated 30.11.2012 № 1409 // Vologodskiye novosty. 12.12.2012. № 49.