

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.  
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»  
(СГУ)**

Кафедра конституционного и  
муниципального права

**Коллективные обращения граждан Российской Федерации в органы  
государственной власти и органы местного самоуправления**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 3 курса 362 группы  
направления 40.04.01 «Юриспруденция»  
юридического факультета  
Волковой Елены Вячеславовны

Научный руководитель  
доктор юридических наук,  
профессор

\_\_\_\_\_ М. А. Липчанская

Заведующий кафедрой  
конституционного  
и муниципального права,  
доктор юридических наук,  
профессор

\_\_\_\_\_ Г. Н. Комкова

Саратов 2019

**Актуальность темы исследования.** В соответствии с Конституцией России права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность всех органов государственной власти, местного самоуправления. Необходимым условием соблюдения прав и свобод человека и гражданина является положение, при котором все органы государственной власти выполняют свои конституционные обязанности в пределах своей компетенции.

В сфере защиты прав граждан важное место принадлежит конституционному праву на обращение, реализация которого позволяет обеспечить эффективный диалог между отдельным человеком и властью.

Конституция Российской Федерации предоставляет гражданам право обращаться лично, а так же направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33). Указанная конституционная норма получила свое развитие в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Роль института обращений граждан огромна. Обращения выполняют в сущности, три важнейшие функции. Во-первых, обращения есть средство защиты прав граждан. Во-вторых, обращение гражданина - это форма реализации его конституционного права на участие в управлении делами государства, и, следовательно, одна из форм выражения народовластия. Посредством обращений гражданин может воздействовать на принятие решений органами государственной власти, внося свой вклад в выработку государственной политики в различных областях жизни. И в-третьих, обращения граждан - это средство обратной связи, выражения реакции народа на решения, принимаемые государственной властью. Изучая обращения граждан, внимательно и чутко относясь к поднимаемым в них вопросам, власть будет быстрее реагировать на изменения в современном необычайно динамичном, обществе, что поможет ей стать более эффективной. В силу всего этого институт обращений граждан в

современной правовой действительности занимает одно из важнейших мест.

Долгое время обращения можно было направлять только в адрес государственных органов и органов местного самоуправления, их должностным лицам (и, соответственно, только они наделались обязанностью отвечать на обращения). Это положение изменилось после того, как Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 18 июля № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» признал не соответствующими Конституции России рассмотренные им законодательные нормы, ограничивающие право на обращение только органами государственной власти и органами самоуправления. По мнению Конституционного Суда, право на обращение должно распространяться на государственные и муниципальные учреждения, организации и предприятия, на которые возложено исполнение государственных или муниципальных публично значимых функций.

Тем не менее до настоящего времени многие вопросы не имеют однозначного решения. Например, субъектный состав реализации права на обращение. Не смотря на то, что и в Конституции РФ и в названии закона в качестве субъектов, имеющих право на обращение, указаны только граждане Российской Федерации, в статье 1 этого нормативного правового акта устанавливается, что предусмотренный законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется так же на иностранных граждан, лиц без гражданства, а так же объединения граждан, в том числе юридических лиц.

Не просто обстоит дело с коллективными обращениями граждан. В условиях информационного общества, возрастает возможность дистанционных коллективных обращений. Появляются новые формы, такие как открытые письма, видео-конференции, что детерминирует

необходимость адекватного правового регулирования именно коллективных обращений граждан в органы публичной власти.

Все это потребовало тщательного анализа российского законодательства в области обращений граждан России в органы государственной власти и местного самоуправления, практики его реализации с целью совершенствования действующего российского законодательства в этой сфере.

Исследуемая тема потребовала обращения к трудам общетеоретического и отраслевого характера. Необходимость исследования общих положений теории конституционных прав потребовала обращения к работам таких ученых, как С.Н. Братусь, Н.В. Витрук, Н.И. Воеводин, Е.А. Лукашева, Н.И. Матузов.

Отдельные аспекты истории возникновения и развития права на обращение нашли свое отражение в работах Э.Р. Адамова, М.В. Булгакова, А.В. Лаврентьевой, Л.В. Лукьянчиковой, М.Н. Тихомирова, В.В. Шабанова.

Современный период исследования конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления представлен работами Ю.Н. Алистратовой, А.А. Дворака, Г.К. Комковой, М.А. Липчанской, М.А. Миронова, Л.А. Нудненко, В.Г. Румянцева, А.В. Савоськина, Н.В. Скрыбиной, С.А. Широбокова и других.

**Предметом исследования являются** общественные отношения, складывающиеся в процессе коллективных обращений граждан в органы публичной власти.

**Объект исследования состоит** из нормативных правовых актов, доктрин и теорий в области конституционного права граждан Российской Федерации на коллективные обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

**Целью исследования является** теоретико-правовой анализ конституционного права граждан Российской Федерации на коллективные обращения в органы государственной власти и органы местного

самоуправления. Указанная цель конкретизируется в **следующих задачах:**

- 1) Выявить исторические предпосылки появления права на обращение.
- 2) Проанализировать предпосылки и процесс конституционализации права граждан на обращение.
- 3) Рассмотреть зарубежный опыт закрепления и реализации права граждан на обращение в органы власти.
- 4) Проанализировать нормативно-правовое регулирование права граждан на коллективные обращения в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.
- 5) Выявить направления и принципы функционирования государственных органов при реализации конституционного права граждан на обращение.
- 6) Сформулировать предложения по совершенствованию законодательства в сфере коллективных обращений граждан в органы публичной власти.

При написании выпускной квалификационной работы использовались такие методы как исторический и логический, системный, анализ и синтез, сравнительно-правовой и формально-юридический.

Результаты исследования и научная новизна отражены в **положениях, выносимые на защиту:**

1. Конституция Российской Федерации предоставляет гражданам право обращаться лично, а так же направлять коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33). Указанная конституционная норма получила свое развитие в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
2. Право на обращение в России прошло несколько этапов своего становления, которые тесно связаны с историческим развитием нашего

государства, что позволяет провести его периодизацию, которая представлена в исследовании.

3. Право на обращение как субъективное право представляет собой право пользования таким социальным благом, как право подавать предложения, заявления, ходатайства и жалобы в органы публичной власти, получать ответы на них и тем самым участвовать в управлении делами государства; право требования от соответствующих органов власти и должностных лиц рассматривать данные обращения и разрешать по существу содержащиеся в них вопросы; право на защиту нарушенного права путем нового обращения в компетентные органы.

4. Содержание права на обращение в зарубежных странах зависит от типа политического режима и непосредственно связано с правом на свободу мысли и слова. В странах с демократическим политическим режимом оно имеет следующие цели: защита и восстановление прав человека, участие граждан в политической жизни страны; в странах с тоталитарным политическим режимом – проведение в жизнь государственной идеологии, контроль за мыслями и действиями граждан, подчинение их государственной идеологии; в теократических монархиях – содержание обращений, как и всех других мыслей и действий подданных, не должно выходить за рамки исламской веры.

5. Систему российского законодательства об обращениях граждан можно условно разделить на четыре группы и представить в следующем виде:

- Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» и развивающие, конкретизирующие его положения подзаконные акты органов государственной власти в зависимости от их полномочий и функций;

- специальные федеральные конституционные и федеральные законы об органах государственной власти в зависимости от особенностей их деятельности и развивающие, конкретизирующие их положения подзаконные акты;

- специальные федеральные законы, регламентирующие порядок рассмотрения отдельных обращений граждан (запросов информации и заявлений о предоставлении государственных услуг);

- законодательство субъектов России, устанавливающее дополнительные гарантии права на обращение.

6. В целях совершенствования конституционно-правового регулирования и единообразного его применения в сфере обеспечения и реализации права на обращение предлагается внести следующие изменения и дополнения в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»:

- дополнить Закон следующей формулировкой: «Иностранные граждане и лица без гражданства вправе обращаться в органы государственной власти о содействии в реализации своих прав и свобод, прав и свобод других лиц, а также об их восстановлении и защите»;

- дополнить статью 11 «Порядок рассмотрения отдельных обращений» Закона пунктом, раскрывающим порядок рассмотрения коллективных обращений граждан;

- дополнить Закон статьей «Право на обращение отдельных категорий граждан», в которой установить дополнительные гарантии для наиболее уязвимых в социальном плане лиц (несовершеннолетних, признанных судом недееспособных);

- дополнить статью 4 Закона такими видами обращений, как запрос и сообщение.

**Основное содержание работы.** Структура работы соответствует логике и поставленным задачам. Магистерская работа включает в себя две главы, разбитых на параграфы, введение, заключение и список использованной литературы и нормативных правовых актов.

**Глава первая** «Конституционно-правовые основы права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления» проанализированы исторические предпосылки появления права на

обращение, проанализирован процесс конституционализации права на обращение граждан Российской Федерации. Целесообразно проанализирован зарубежный опыт регламентации права граждан на обращение.

**Глава вторая** «Реализация и обеспечение конституционного права на обращение в органы государственной власти Российской Федерации» рассмотрены практические вопросы исследуемой темы.

В первом параграфе второй главы проведен анализ конституционно-правового регулирования права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Также рассмотрена деятельность органов публичной власти и проанализированы принципы и направления функционирования государственных органов и органов местного самоуправления при реализации конституционного права граждан на коллективные обращения. В заключительном параграфе третьей главы выявлены и указаны основные направления совершенствования законодательства в целях развития конституционных положений об обращениях граждан Российской Федерации.

В **Заключение** сформулированы теоретические выводы и практические предложения по совершенствованию законодательства в сфере реализации конституционного права на коллективные обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

С целью формирования единой и согласованной системы нормативно-правовой базы в сфере обращений граждан предложены следующие пути решения данных проблем.

Во-первых, необходимо в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» четко разграничить права граждан России и иностранных граждан и лиц без гражданства на обращение, а также изменить название Закона. Во-вторых, необходимо дополнить Закон перечислением видов обращений, которые содержатся в других законодательных и подзаконных актах, такими как

запрос, ходатайство, сообщение. В-третьих, в базовом Законе следует установить единые правила рассмотрения коллективных обращений, а также гарантии данного права для несовершеннолетних, признанных судом недееспособными, жертв семейно-бытового насилия. В-четвертых, Законом следует закрепить обязательность пересылки ответа на письменное обращение заказной корреспонденцией (кроме случаев направления ответов на обращения в электронной форме).

**Основные положения выпускного исследования отражены в следующих публикациях автора:**

1. Волкова Е.В. Петиция как форма реализации справедливых требований граждан к органам власти // Конституция РФ: ценности и проблемы реализации в отраслевом законодательстве. Сборник статей по материалам Международной (весенней) научно-практической конференции, посвященной 25-летию Конституции РФ 18-19 мая 2018 г., Саратов). - Саратов: ФГБОУ ВО «СГЮА», 2018, С. 47-48. ISBN 978-5-903270-29-3.

2. Волкова Е.В. Конституционное развитие права на коллективные обращения граждан Российской Федерации // Материалы III Международной заочной научно-практической конференции студентов, магистрантов и аспирантов, приуроченной к 25-летию Конституции РФ «Вопросы современного российского права: перспективы и решения» (09 апреля 2018 г., Саратов). Том 1. Саратов: ФГБОУ ВО «СГЮА», 2018, С.16-18. ISBN 978-5-91879-515-6.

