

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра Конституционного и муниципального права

**ОБРАЩЕНИЕ ГРАЖДАН В ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПОНЯТИЕ, ВИДЫ,
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студента 4 курса 434 группы

направления: 40.03.01 «Юриспруденция»

юридического факультета

Коробко Егора Андреевича

Научный руководитель

доцент, к.ф.н., _____

должность, уч. степень, уч. звание

_____ / С.А. Куликова

(подпись) (инициалы, фамилия)

« _____ » _____ 20__ г.

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н., Заслуженный юрист РФ

должность, уч. степень, уч. звание

_____ / Г.Н.Комкова

(подпись) (инициалы, фамилия)

« _____ » _____ 20__ г.

Саратов 2016

Введение. Важнейшее место в системе основных прав и свобод человека и гражданина принадлежит праву на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления, закрепленному в статье 33 Конституции РФ. Это объясняется тем, что указанное право служит, с одной стороны, способом доведения до власти интересов и потребностей народа, а также способом участия в управлении делами государства, а с другой – средством защиты прав и свобод человека и гражданина. Содержание обращений может касаться проблем как общегосударственных, так и местного самоуправления, интересов как личных, так и коллективных.

Этим обусловлена несомненная *актуальность* выбранной темы исследования.

Цель исследования заключается в комплексном изучении конституционного права граждан на обращения в органы исполнительной власти и местного самоуправления.

В соответствии с указанной целью были поставлены следующие *задачи*, отражающие основные идеи и аспекты работы:

- Рассмотреть становление и развитие института права граждан на обращение;
- Рассмотреть содержание конституционного права граждан на обращения, понятие, виды, роль в механизме реализации прав и свобод граждан;
- Исследовать организационно-правовой механизм реализации конституционного права граждан на обращение в органы исполнительной власти и местного самоуправления;
- Рассмотреть законодательное регулирование обращений граждан в форме электронного документа;

- Проанализировать обращения граждан к государственной-правовой защите прав и законных интересов в органы государственной власти Саратовской области и Администрации города Саратова.

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных ученых-конституционалистов, в том числе С. А. Авакьяна, Г.Н. Комковой, С. Ю. Тюриной, Н.И. Борисовой, М. В. Скрыбиной, М. А. Миронова, Н. А. Рудаковой, Б.Г. Рысай, Ю.А. Виноградовой, А. .В. Савоскина, П. Белякова, С.А. Майоровой, В. Ю. Кулаковой и др., а также публикации в различных изданиях по вопросам, связанным с исследуемой тематикой.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», Федеральный закон 27.07.2010 г №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», Закон Саратовской области от 29.07.2010 № 142-ЗСО «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в государственные органы Саратовской области и органы местного самоуправления», Указы Президента РФ, Постановления Правительства Российской Федерации, и иные нормативные акты РФ, содержащие положения, регламентирующие порядок рассмотрения обращений граждан.

Эмпирическую основу составили: научные источники, публикации, статистические источники, данные, найденные автором в результате анализа работы с обращениями граждан в Саратовской области.

Объектом исследования являются общественные отношения складывающиеся в сфере реализации конституционного права граждан на обращения в органы исполнительной власти и местного самоуправления.

Предмет исследования составили закономерности, определяющие содержание юридических норм, регулирующих реализацию конституционного права граждан на обращения, нормы Конституционного права, реализация данного права.

В соответствии с целью и задачами построена *структура бакалаврской работы*, которая состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка библиографических источников.

Основное содержание работы. В Первой главе изучается развитие института права граждан на обращение и его современная конституционно-правовая трактовка.

Становление института права граждан на обращения в России имеет многовековую историю. Формирование института обращения граждан (подданных) органы публичной власти ученые-конституционалисты относят к середине XV века. Право жалобы впервые было закреплено в духовных грамотах князей и уставных грамотах монастырей. В дальнейшем институт права граждан на обращения получил свое развитие через формирование института челобитья, появления упорядоченных правовых норм работы с жалобами и обращениями, созданием ряда государственных инстанций для рассмотрения жалоб.

В советский период основные нормы, принципы работы с обращениями граждан приобрели основательную нормативную регламентацию. В этот период право на обращения граждан в государственные органы и общественные организации регламентировалось множеством различных указов и постановлений, что нередко приводило к дублированию и путанице. Этот недостаток был устранен с принятием Конституции СССР 1977 г., в ст. 49 которой говорилось, что граждане имеют право вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе. Затем в Конституции РСФСР 1978 г. была установлена конституционная норма, закрепляющая право граждан направлять личные и коллективные обращения в государственные органы и должностным лицам (ст. 51).

Новый этап развития процессов демократизации и построения правового государства, начавшийся в середине 1980-х – начале 1990-х годов,

потребовал конституционно-правового оформления целого ряда демократических институтов, в том числе закрепления права на обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12.12.1993 г. предоставляет гражданам право обращаться лично, а так же направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33)

В научной литературе право граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления рассматривается в нескольких аспектах.

Во-первых, как субъективное право, реализуемое в повседневных взаимоотношениях личности и государства. Граждане обращаются в органы публичной власти в связи с необходимостью получения разного рода государственных и муниципальных услуг. В этом смысле обращения граждан к органам публичной власти обусловлены требованиями удовлетворения объективно существующих потребностей населения.

Во-вторых, право на обращение является важнейшим конституционно-правовым механизмом защиты прав и законных интересов граждан, посредством которого они добиваются восстановления прав и законных интересов в случае их нарушения.

В-третьих, право на обращение рассматривается как одна из форм непосредственной демократии. В связи с этим важным элементом содержания права на обращение является его возможность граждан воздействовать на органы государственной власти и органы местного самоуправления. Тем самым обеспечивается обратная связь власти и граждан, возможность для власти оперативно реагировать на экономические, социальные, политические потребности общественных объединений, коллективов и отдельных граждан.

Во Второй главе рассматриваются организационно-правовые механизмы реализации конституционного права граждан на обращение в органы исполнительной власти и местного самоуправления.

Конституционная норма, устанавливающая право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления получила свое развитие в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 3 ноября 2015 г.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Не смотря на то, что и в Конституции 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.

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» признал не соответствующими Конституции рассмотренные им законодательные нормы, ограничивающие право на обращение только органами государственной власти и органами самоуправления. По мнению Конституционного Суда, право на обращение должно распространяться так же и на государственные и муниципальные учреждения, организации и

предприятия, на которые возложено исполнение государственных или муниципальных публично значимых функций.

На основании указанного постановления Конституционного Суда в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» были внесены изменения, существенно расширившие число субъектов, к которым могут обращаться граждане: теперь к ним кроме органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц относятся так же государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции.

Гражданин (или его представитель) сам выбирает форму обращения: устную, письменную или в виде электронного документа. Обратившись в органы государственной власти или местного самоуправления, гражданин может самостоятельно представлять документы, относящиеся к теме обращения, либо обращаться с просьбой об их истребовании, знакомиться с материалами, касающимися рассмотрения его обращения. Если он не удовлетворен результатами рассмотрения своего обращения, то может жаловаться на принятое по обращению решение, либо на действия или бездействие соответствующего органа власти.

Действующим законодательством установлены гарантии безопасности граждан в связи с их обращениями в органы государственной власти. Статья 6 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» запрещает преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления, к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов других лиц. Кроме того, при рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в

обращении, а так же сведений, касающихся частной жизни граждан, без их на то согласия.

В специальной научной литературе предлагаются различные классификации обращений граждан. Например, 1) по форме выражения - устные, письменные и в форме электронного документа; 2) по содержанию права на обращения - предложение, заявление, жалоба; 3) по субъекту права на обращения – коллективные и индивидуальные; 4) по адресату обращения - обращения, направляемые в органы государственной власти, в органы местного самоуправления, должностному лицу и т.д.

В научной литературе высказывались предложения ввести в качестве особых видов обращений ходатайство и петицию.

На мой взгляд, введение петиций как особого вида коллективных обращений является конструктивным предложением. Поскольку возможность подачи петиций помогает направить инициативу граждан в рамки правового поля. Петиции являются эффективным инструментом обращения граждан к власти даже в случае недовольства социально-экономической и политической обстановкой, либо недовольством деятельностью определенных ветвей власти. Граждане из всех форм выражения недовольства, в которые входят, митинги, пикеты, забастовки предпочитают вступить в конструктивный диалог с властями. В такой ситуации петиции являются самым мирным, демократическим, цивилизованным инструментом влияния граждан на решения, принимаемые всеми ветвями власти.

Ст. 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан» указывает на возможность такой формы обращений как электронный документ. При этом в законе устанавливаются механизмы работы с письменными обращениями, а специальных статей, посвященных обращениям в форме электронного документа в законе нет.

Совершенствование правового регулирования электронной формы обращения граждан тем более необходимо, что гражданами такая форма оказывается все более востребованной.

Так, согласно данным Информационно-статистического обзора рассмотренных в 2015 году обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации, в 2015 году в адрес Президента РФ поступило более миллиона, а точнее – 1103605 обращений, 89690 запросов информации и 176738 сообщений. Доля индивидуальных обращений составила 99,6 %. Всего 7 % обращений поступили в устной форме, 25,7 % - в письменной, и подавляющее большинство 67,1 % - в форме электронного документа.

В Третьей главе рассматриваются обращения граждан к государственно-правовой защите прав и законных интересов в органы государственной власти Саратовской области и Администрации города Саратов.

Основной правовой гарантией, положенной в основу правового регулирования взаимоотношений между личностью и властью в Саратовской области как субъекте Российской Федерации, является ч.1 ст. 12 Устава (Основного закона) Саратовской области от 2 июня 2005 г. № 46-ЗСО (в ред. 28 апреля 2015 г.), согласно которой каждому человеку, проживающему или временно находящемуся на территории области, гарантируются права и свободы, установленные Конституцией Российской Федерации, законами и международными правовыми нормами. В части 2 этой же статьи устанавливается, что граждане Российской Федерации, проживающие на территории области, могут иметь дополнительные права, которыми устанавливаются законодательством области на основе федерального законодательства.

Основываясь на положении этой статьи Устава области в Саратовской области принят закон «О дополнительных гарантиях права граждан на

обращение в государственные органы Саратовской области и органы местного самоуправления» от 29 июля 2010 г. № 142-ЗСО. Указанным законом устанавливаются дополнительные гарантии права граждан на обращение в государственные органы Саратовской области, органы местного самоуправления, к должностным лицам указанных органов.

Закон Саратовской области «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в государственные органы Саратовской области и органы местного самоуправления» направлен на частичное устранение пробелов Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан» в части более подробного правового регулирования прав граждан, использующих устную форму обращения, а так же предоставления дополнительных гарантий отдельным категориям граждан.

Законом Саратовской области так же устанавливаются дополнительные гарантии права граждан на получение письменного ответа на коллективное обращение. В частности, согласно закону письменный ответ на коллективное обращение граждан направляется лицу, указанному в обращении в качестве получателя ответа или представителя от коллектива граждан, подписавших обращение. Если получатель ответа в коллективном обращении не определен, ответ направляется по почтовому адресу одному из граждан, подписавших обращение, первому в списке обратившихся. В случае если просьба о направлении ответа выражена несколькими либо всеми гражданами, подписавшими коллективное обращение, копия ответа направляется каждому из них по указанному ими адресу.

Следует отметить, что жители Саратовской области активно используют право на обращение в исполнительные органы своего субъекта Федерации. Так, по данным, размещенным на официальном портале Правительства Саратовской области, в I квартале 2016 года в управление по работе с обращениями граждан Правительства области поступило и зарегистрировано 7870 обращений (5394 заявителей), что на 692 (9,6%) больше, чем в I

квартале 2015 года.

Заключение. Право на обращения в органы исполнительной власти и местного самоуправления занимает важнейшее место в системе основных прав и свобод человека и гражданина. Это объясняется тем, что указанное право служит, с одной стороны, способом доведения до власти интересов и потребностей народа, а также способом участия в управлении делами государства, а с другой - средством защиты прав и свобод человека и гражданина.

Право на обращение граждан – развивающийся правовой институт, значимость которого возрастает по мере повышения уровня правосознания населения, совершенствования функционирования в России демократических институтов и развития электронного государства.

Изучение основных видов и форм обращений, установленных российским законодательством, а так же специальной научной литературы позволяет сделать вывод о том, что необходимо внести в Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан» изменения и дополнения, направленные на более детальное регулирование такого вида обращения как петиция. На наш взгляд, использование петиций как политико-правового инструмента способно направить инициативу граждан в русло взаимовыгодного диалога с властью.

Анализ такой формы обращения как электронный документ приводит к выводу о ряде недостатков Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан» в части правового регулирования, направленного на гарантии безопасности граждан, обращающихся в органы государственной власти в электронной форме.