

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

ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПОНЯТИЕ, ВИДЫ, ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 4 курса 434 группы
направления 40.03.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Голушковой Веры Сергеевны

Научный руководитель
доцент, к.ю.н.,
должность, уч. степень, уч. звание

_____ / С.В. Деманова
(подпись) (инициалы, фамилия)

Заведующий кафедрой
профессор, д.ю.н., заслуженный юрист РФ
должность, уч. степень, уч. звание

_____ / Г.Н.Комкова
(подпись) (инициалы, фамилия)

Саратов 2016

Введение. Актуальность темы исследования определяется тем, что право на обращение граждан является неотъемлемой частью правового статуса личности. Важными элементами правового государства и гражданского общества являются открытое общение граждан с органами власти, а также способность граждан влиять на решение принимаемые органами государственной власти и органами местного самоуправления. Обращения граждан имеют значение как способ укрепления связей государственного аппарата с населением, источник информации, который необходим для решения вопросов общественной жизни.

Объектом исследования выступают общественные отношения, которые возникают при реализации гражданами права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления в целях соблюдения и защиты своих прав.

Предметом исследования являются Конституция Российской Федерации, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, акты исполнительных органов государственной власти.

Целью исследования является проведение комплексного исследования правового регулирования и реализации конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления в Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели необходимо было выполнить следующие задачи:

1. рассмотреть становление и развитие института обращений граждан в России;
2. изучить сущность института обращений граждан, и виды обращений;
3. рассмотреть порядок работы с обращениями граждан, а так же рассмотреть организацию личного приема граждан;
4. рассмотреть конституционную жалобу как особую форму обращения;

5. выявить проблемы и перспективы повышения эффективности с обращениями граждан.

Тема выпускной квалификационной работы носит комплексный междисциплинарный характер. Общетеоретической основой исследования послужили фундаментальные исследования в области теории государства и права и конституционного права С.А. Авакьяна, В.В. Гошуляка, Е.В. Колесникова, Г.Н. Комковой, О.В. Цыбулевской, А.В. Малько, Н.И. Матузова и др.

Методологическую основу исследования составили как общенаучные, так и специальные методы научного познания. В работе были использованы, логический, формально- юридический, исторический и статистический метод познания.

Структура дипломной работы обусловлена целями и задачами исследования и включает в себя введение, три главы (Глава 1 – Право граждан на обращение в России, глава 2 – Порядок рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, глава 3- Проблемы и перспективы повышения эффективности работы с обращениями граждан), заключение и библиографический список.

Основное содержание работы. Первая глава бакалаврской работы посвящена исследованию права граждан на обращение. Развитие в России законодательства о праве граждан на обращение насчитывает многолетнюю историю. В условиях российского самодержавия самой распространённой формой обращения граждан была челобитная. Право на обращение здесь регулировалось Судебником 1497 года и Судебником 1550 года.¹ Следующие изменения в порядок производства по обращениям граждан в государственные органы были внесены Сперанским М.М. Манифестом от 01.01.1810 года «Об образовании государственного совета»². Далее 18 февраля 1905 года Николаем вторым был подписан Именной высочайший

¹ Российское законодательство X - XX веков. Т. 2, М., 1985. С. 203

² Манифест от 1 января 1810 г. «Образование Государственного совета»

Указ Правительствующему Сенату, которым он возлагал на Совет Министров рассмотрение и обсуждение петиций, поступающих на Высочайшее Имя. В 1917 году после Октябрьской Социалистической революции были введены новые нормативные акты, которые вырабатывались Советской властью. Постановление VI Всероссийского Чрезвычайного Съезда Советов от 08.11.1918 "О точном соблюдении законов" было первым таким актом, который относился к институту обращений граждан.³ В день принятия Конституции СССР 7 октября 1977 года право на обращение стало конституционным правом граждан.⁴

Право граждан на обращение - возможность граждан, гарантированная Конституцией Российской Федерации обратиться лично либо через законного представителя, а также направлять коллективные обращения в органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностным лицам. У каждого гражданина в Российской Федерации имеется право лично либо через законного представителя в учреждении, организации, на предприятии обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления, а также к их руководителям и должностным лицам, государственным и муниципальным служащим. «Обращение» - понятие, обобщающего характера, которое объединяет в себе предложения, заявления, ходатайства, жалобы гражданина, представленные в устной или письменной форме. Российское действующее законодательство запрещает анонимные обращения, жалобы, заявления. Право граждан на обращение регулируется, прежде всего, Федеральным Законом от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» (далее Закон).⁵

³ Постановление VI Всероссийского Чрезвычайного Съезда Советов от 08.11.1918 «О точном соблюдении законов» (утратил силу)

⁴ «Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик» (принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990).

⁵ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный Закон от 02.05. 2006 N 59- ФЗ (ред. от 03.11.2015) // СЗ РФ. 2006. N 19. Ст. 2060; 2015.N 45. Ст. 6206.

В Российской Федерации на федеральном уровне существует целый ряд законов, которые регулируют работу различных государственных органов по поводу защиты и восстановления нарушенных прав и свобод граждан. Граждане имеют право обратиться в органы судебной власти, прокуратуры, к уполномоченному по правам человека за восстановлением нарушенных прав.

Закон допускает принятие субъектами Российской Федерации законов нормативных актов регулирующих право граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Такие нормативные акты могут только дополнять гарантии, которые предоставляются федеральным законом, никак не ущемляя право граждан на обращение.

Глава вторая бакалаврской работы посвящена порядку рассмотрения обращений граждан Российской Федерации.

Конституционное право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления является одним из самых важных элементов административно-правового статуса. Точность терминологии, которая используется в различных юридических документах, дает возможность правильно применять правовые понятия, использовать гражданами свои права и нести обязанности. Именно четкое разграничение законодателем между различными видами обращений играет большую роль в упорядочении рассмотрения каких - либо категорий дел. Каждый из видов обращений имеет свой статус, обладает своей спецификой, и соответственно должен быть нормативно определен.

Каждый из видов обращения требует отдельной процедуры рассмотрения либо в противном случае теряется смысл права на обращения граждан, так как, подавая обращение в виде жалобы, гражданин обращается за восстановлением своего нарушенного права, подавая обращение в виде предложения – гражданин может предложить внесение изменений в уже

установленный порядок работы государственных органов, а также в законодательство и подзаконные акты. Предложения в первую очередь должны учитываться; пожелания, изложенные в нем гражданином должны быть проанализированы, обобщены и направлены соответствующим должностным лицам. Данные пожелания не могут быть и не должны быть немедленно выполнены. Что касается ситуации с жалобой, то здесь получив жалобу уполномоченные на то должностные лица должны немедленно принять соответствующие меры по поступившей жалобе для восстановления нарушенного права гражданина. Отсюда следует, что процедура рассмотрения по отдельным видам обращений должна различаться.

Многие правоведы классифицируют обращения в зависимости от формы и содержания. Обращения соответственно могут быть поданы в письменной либо устной форме. Быстрота и законность разрешения устного обращения обеспечивается, прежде всего, правильным подходом. Гражданину с несложным вопросом проще будет обратиться именно с устным обращением, а должностному лицу, которому непосредственно поступило такое обращение целесообразно в этот же момент дать на него ответ. Таким образом, в случае устного обращения сокращаются сроки его рассмотрения, опускается бумажная волокита и более оперативно решается возникший вопрос. Устное обращение может поступить в ходе телефонных переговоров либо при личной встрече, а также на данный момент существует относительно недавно появившееся форма устных обращений - в ходе телемоста, например, Президента Российской Федерации и граждан. В случае невозможности устного обращения гражданин может подать письменное обращение.

Выделяют конституционную жалобу как особую форму обращения. Обращение в Конституционный Суд РФ с конституционной жалобой можно рассматривать как наиболее эффективное средство защиты. Данная процедура является наиболее демократичной, так как значительно расширяет круг субъектов, обладающих правом обращения в суд.

С обращением в Конституционный Суд РФ могут обратиться граждане или объединения граждан, чьи права и свободы нарушаются законом, который был применен или должен быть применен в конкретном деле. Требование, которое предъявляется к гражданину при обращении с конституционной жалобой - именно его права должны нарушаться применяемым законом.

Главным отличием конституционной жалобы от иных жалоб является то, что решение по конституционной жалобе имеет общий характер, а не индивидуальный, то есть распространяется на всех лиц права, которых могут быть затронуты действием неконституционного акта. Конституционная жалоба - процессуальная гарантия прав и свобод частных лиц, служащая одновременно средством защиты публичных интересов, конституционного порядка в целом.

Так же в бакалаврской работе был рассмотрен вопрос личного приема граждан в государственных органах и органах местного самоуправления проводиться их руководителями и уполномоченными на то лицами. Информация о месте приема и об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан.

Личный прием делится на две категории - общий и специальный. Специальный прием, как правило, проходит в две стадии, проводиться должностными лицами по предварительной записи. На первой стадии обращение принимается на общем приеме и затем если данное обращение будет признано как важное и весомое, то гражданина, подавшего данное обращение, запишут на прием к должностному лицу, ответственного за решение данного вопроса. Общий прием должен проводиться ежедневно в специальных помещениях.

За соблюдением порядка рассмотрения обращений осуществляется контроль. Контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений граждан – это одна из функций в деятельности любого государственного органа или органа местного самоуправления. За законностью обеспечения

государственной защиты осуществляется ведомственный контроль, то есть контроль, который осуществляется силами и средствами конкретных структурных подразделений конкретных ведомств, осуществляющих государственную защиту, а также контроль нижестоящих органов вышестоящими. Выделяют следующие цели контроля за соблюдением порядка рассмотрения обращения: повышение эффективности работы; своевременное реагирование государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц на жалобы граждан; анализ содержащихся в обращениях мнений заявителей о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц; укрепление авторитета государственных органов среди населения.

В главе третьей рассматривались проблемы и перспективы повышения эффективности работы с обращениями граждан.

Проблема так называемого «почтового терроризма» в последнее время очень актуальна. Рассылка от граждан идентичных обращений — это не только почтовые затраты, но и нарушения прав других граждан на получение ответа». Для решения проблем со «спамерами» обсуждается вопрос о введении электронной подписи под обращениями, отправленными по интернету.

Проблема сокращения сроков рассмотрения обращений граждан обсуждается на различных дискуссионных площадках, так и некоторые члены Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества высказывались на данную тему, апеллируя, тем, что в некоторых государствах, например, Казахстане и Белоруссии сроки рассмотрения обращений в два раза меньше.

Важнейшая роль в обеспечении своевременного и качественного рассмотрения обращений граждан принадлежит именно органам местного самоуправления, поскольку абсолютное большинство обращений касаются повседневных проблем и забот жителей. Именно на этом уровне наиболее остро проявляются как собственные недоработки чиновников этого звена, так

и системные проблемы муниципальных образований - низкая бюджетная обеспеченность решения вопросов местного значения, нехватка технических средств, квалифицированных кадров и т.д.

Поступающие обращения следует разделить на две группы: обоснованные и необоснованные. Первая категория обращений относится к ситуациям, когда действительно нарушены какие-либо права граждан, приводятся факты нарушения действующего законодательства. Ко второй категории относятся обращения заведомо надуманные, либо спровоцированные правовой безграмотностью граждан. Тем не менее, все поступившие жалобы подлежат обязательному принятию к рассмотрению, хотя предусмотрен определенный стандарт, которому должно соответствовать обращение (например, наличие реквизитов заявителя, его контактных данных, отсутствие в обращении нецензурных выражений, каких-либо угроз).

Деятельность вышестоящих государственных и муниципальных органов не должна исчерпываться контролем за соблюдением законодательства о порядке работы по поступившим обращениям граждан.

В целях совершенствования работы с обращениями граждан необходимо: продолжить работу с обращениями граждан с использованием современных информационных технологий, проводить мониторинг количества и характера обращений, совершенствовать контроль качества их рассмотрения, в том числе с проверками на местах, повышать ответственность исполнителей, активнее внедрять организацию личного приема непосредственно на местах, регулярно публиковать в средствах массовой информации материалы о результатах рассмотрения обращений граждан.

Также для улучшения работы, как с письменными, так и устными обращениями необходимо: органам государственной власти, органам местного самоуправления, должностным лицам осуществлять работу с обращениями граждан в соответствии с Федеральным Законом от 02.05.2006

№ 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации»; определить конкретных должностных лиц, которые будут нести ответственность за организацию работы с обращениями, контроль и ведение делопроизводства по обращениям граждан, принять возможные меры по повышению должностного статуса данных лиц; исключить факты направления писем должностным лицам, действия которых обжалуются; определить дополнительные меры по повышению результативности работы с обращениями граждан, по устранению причин, которые порождают обоснованные жалобы, повторные обращения; регулярно рассматривать на оперативных совещаниях состояние работы с обращениями граждан, подводить итоги.

Заключение работы отражает основные выводы, сделанные в ходе всего выпускного исследования. с институтом граждан и возможные пути их решения.

Важной формой участия граждан в управлении обществом и государством являются их обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Конституция РФ закрепляет право на обращения в качестве самостоятельного конституционного права (ст. 33) с целью наиболее полного удовлетворения интересов граждан, совершенствования работы федеральных и местных органов, обеспечения двусторонней связи между государством и населением.

Правом на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления наделяются не только граждане, но и объединения граждан, включая юридические лица.

Установлена возможность направлять обращения помимо государственных органов и органов местного самоуправления также и в государственные и муниципальные учреждения и другие организации, осуществляющие публично значимые функции.

Действующее законодательство предусматривает различные виды обращений, однако основными из них являются предложение, заявление и

жалоба. Конституционная жалоба рассматривается особая форма обращения. Конституционная жалоба – обращение гражданина либо иного лица в органы конституционного правосудия по поводу нарушения его конституционных прав. Обращение в Конституционный Суд РФ с конституционной жалобой можно рассматривать как наиболее эффективное средство защиты. Данная процедура является наиболее демократичной, так как значительно расширяет круг субъектов, обладающих правом обращения в суд.

Одна из функций в деятельности любого государственного органа или органа местного самоуправления - контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений граждан. За законностью обеспечения государственной защиты осуществляется ведомственный контроль, то есть контроль, который осуществляется силами и средствами конкретных структурных подразделений конкретных ведомств, осуществляющих государственную защиту, а также контроль нижестоящих органов вышестоящими.

В Российской Федерации каждый гражданин вправе обратиться лично, а также направить коллективные и индивидуальные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.