

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

**ПРАВО ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ
ОРГАНЫ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ**

Студента 4 курса 433 группы направления подготовки
40.03.01 – «Юриспруденция» юридического факультета
СГУ им. Н.Г.Чернышевского

ДАДАШЕВА ТАРЛАНА ГАМЛЕТОВИЧА

Научный руководитель

доцент, к.ю.н.

С.В. Деманова

Заведующий кафедрой

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

.Н. Комкова

Саратов 2018

Актуальность темы исследования определяется тем, что в соответствии с действующей Конституцией, Российская Федерация есть демократическое правовое государство. Через призму современных реалий такое закрепленное положение в Основном законе страны должно рассматриваться как имеющее программно-целевой характер.

Традиционно, под демократическим государством следует понимать такую организацию общества, источником власти которого является сам народ, а основные права человека и гражданина являются высшей ценностью, определяют смысл и содержание деятельности органов государственной власти, в том числе органов местного самоуправления.

Президентом России неоднократно подчеркивается важность соблюдения и обеспечения прав и свобод граждан для решения поставленных перед страной задач.

И, для того, чтобы максимально реализовать поставленную на конституционном уровне цель, необходимо ее воплощение в виде системы правовых норм и институтов, которые в свою очередь гарантируют эффективную реализацию конституционных прав и свобод человека и гражданина, равенства гражданина и государства перед законом и судом. Вместе с тем, такая система должна обеспечить реальную возможность граждан влиять и формировать деятельность органов публичной власти и органов местного самоуправления.

Перечисленные элементы демократического правового государства аккумулируются в едином понятии, субъективном конституционном праве каждого – праве на обращение.

Посредством такого конституционно правового механизма, граждане реализуют свои законные права и свободы, добиваются их восстановления, в случае нарушения, а также активно влиять на проводимую в России политику, в частности и на государственный аппарат.

Демократическая модель народовластия установленная пунктом 3 Конституции Российской Федерации обуславливает значимость и

актуальность проблемы обращений граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Юридическим свидетельством провозглашенного конституционного права гражданина является принятый в 2006 году Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹, (далее – Закон № 59-ФЗ) устанавливающий порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами и органами местного самоуправления.

В контексте достижения цели становления правового государства в России, такая реализация конституционного положения направлена также на достижение «информационной открытости» в деятельности рассматриваемых органов и продуктивному диалогу между гражданином и государством.

Быстрое развитие технологий позволило диалогу перейти на новый уровень, путем широкого использования информационных и коммуникационных технологий в повседневности. Так, появилось в электронное правительство, система электронного документооборота.

Рассматриваемая тема актуальна также тем, что российская повседневность характеризуется кардинальными социально-экономическими, политическими реформами. Падение уровня жизни, проблема незащищенности отдельных категорий граждан, коррупционные скандалы и иные негативные ситуации, порождают увеличение потребности населения в помощи государства. Увеличивают рост обращений за поддержкой в органы государственной власти и местного самоуправления.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающихся в процессе реализации конституционного права граждан на обращения в органы государственной власти и органы местного

¹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017)// СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; СЗ РФ. 2017. № 49. Ст. 7327.

самоуправления, а **предметом** - нормы российского законодательства в рассматриваемой сфере отношений, правоприменительная практика.

Цель выпускной работы - проведение комплексного исследования конституционно закрепленного права граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, изучения общественных отношений при реализации данного права. Для достижения поставленной цели были поставлены следующие взаимообусловленные **задачи**:

1. Рассмотреть историческое развитие института права на обращение граждан в государственные органы и органы местного самоуправления;
2. Проанализировать содержание конституционного права на обращение граждан;
3. Изучить гарантии предоставленные Конституцией Российской Федерацией для реализации соответствующего права;
4. Выявить тенденции развития рассматриваемого института, сформировать перспективные векторы повышения эффективности обращений.

Реализация намеченных целей и задач осуществлялась на основе изучения юридической литературы, посвященной заявленной теме. Повышенный интерес к проблеме юридических фактов в гражданском праве проявляли следующие специалисты-правоведы: Коток В.Ф., Матузов Н.И., Ремнев В.И., Мардовец А.С., Альхименко В.В., Миронов М.А., Мальцев Г.В., Авакьян С.А., Рац М.В., Галкин А.А. и другие.

При написании выпускной квалификационной работы использовались такие подходы и методы как исторический, системного анализа, логический способ исследования, а также формально-юридический метод.

Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников.

Основное содержание работы

Глава 1 выпускной работы посвящена исследованию генезису конституционного права граждан Российской Федерации на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Данный генезис был исследован автором с учетом последних изменений законодательства.

В первом параграфе автор анализ возникновения, становления и развития права граждан на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Анализ института обращений граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления, позволяет выделить следующее:

- прием жалоб, заявлений начал свое развитие от непосредственной ее подачи к царю, постепенно отдаляясь от конечного субъекта, с возникновением «посредников» между гражданином и первым лицом государства;

- созданные аппараты государственного управления для повышения эффективности по рассмотрению и разрешению жалоб не всегда отвечали поставленным требованиям и задачам, иногда нарушая установленный процессуальный порядок;

- обеспечивая граждан таким правом, как право на обращение, государство должно позаботиться о путях реализации такового и гарантировать такую реализацию юридически.

Во втором параграфе главы изучено содержание конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Закрепленное в статье 33 Конституции Российской Федерации право граждан на обращения имеет сложную юридическую природу, так как присущий ему объем субъективных полномочий отражает не только личную потребность индивида в удовлетворении своих потребностей, но и публичную потребность, выражающейся в эффективной организации общественной и государственной жизни.

Законно-определенные виды обращения, как вытекает из ст. 4 Закона № 59-ФЗ:

- предложение - рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

- заявление - просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

- жалоба - просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц¹.

Таким образом, в содержании конституционного права на обращения содержится следующий объем правомочий:

1) право непосредственно личного обращения лица в указанные органы – возможность субъекта напрямую (на личном приеме) обратиться с предложением, заявлением, жалобой;

2) право на подачу в упомянутые органы коллективных обращений, особой формой которых является обращение юридических лиц.

На основе коллективных обращений граждане своими действиями могут инициировать принятие, изменение и отмену нормативных актов, решений органов публичной власти и должностных лиц;

¹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017)// СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; СЗ РФ. 2017. № 49. Ст. 7327.

3) право лица требовать рассмотрения обращения компетентными органами публичной власти в разумный срок, а также получения мотивированного и обоснованного ответа исходя из поставленных вопросов.

Так, Закон № 59-ФЗ обязывает подписывать ответ на обращение руководителя государственного органа или органа местного самоуправления, должностного лица либо лица, имеющего соответствующие полномочия.

4) Правомочие критического анализа деятельности органов и должностных лиц вкупе с правом на дачу рекомендаций по улучшению их деятельности;

5) Право обращаться за защитой (восстановлением) прав, свобод и законных интересов своих так и других лиц и др.

Тем самым статьей 10 Закон № 59-ФЗ предусматривается применение государственными органами, органами местного самоуправления и должностным лицом необходимых мер, направленных на восстановление или защиту прав, свобод и законных интересов.

Исходя из триады видов обращений, можно определить список целей, которые прямо не оговорены в Законе № 59-ФЗ. Таковыми являются:

- представление рекомендаций,
- получения содействия в реализации конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц;
- восстановление или защита нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав и свобод, законных интересов других лиц.

Таким образом, завершая рассмотрение содержания конституционного права на обращение, представляется возможным сделать следующие выводы:

1. Конституционное право граждан на обращение является одним из фундаментальных прав граждан и универсальной предпосылкой всех субъективных прав и свобод личности посредством активного участия государства.

2. Цель рассматриваемого права на обращение – достижение результата. Отсутствие конкретной цели лишает обращение смысла и может

привести к неэффективности самого права. Личные вопросы при обращении недопустимы.

3. Цели и мотивы могут выявить признаки злоупотребления правом.

4. Право на обращение – форма обратной связи между гражданином и государством, благодаря чему возможно выявить реальную практику воздействия, или проблемы складывающиеся из деятельности государственного управления.

Глава вторая выпускного исследования посвящена анализу реализации конституционного права граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (далее - право граждан на обращение).

В **первом параграфе** автор рассматривает конституционно-правовые гарантии реализации права граждан на обращение.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивают реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе путем законодательного закрепления гарантий своевременного назначения даты выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления и гарантий периодического проведения указанных выборов.¹

Автор выделяет одной из основных гарантий реализации права граждан на обращение в рассматриваемом производстве законодательное установление сроков и процедуры рассмотрения обращений.

Закон № 59-ФЗ предназначен для установления гарантий нормальной реализации права граждан на обращение. Так, к правовым гарантиям законодатель отнес установление определенного места и времени, нормативное закрепление обязанностей должностных лиц органов

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 05.02.2018) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; СЗ РФ. 2018. № 7. Ст. 975.

государственной власти и представителей органов местного самоуправления при осуществлении приема обращений граждан, закрепление в нормативно-правовом плане таких форм обращений, как передача по электронной почте, по телеграфу, телефону и т.д. К сожалению, не все предложенные автором формы обращений нашли свое отражение в комментируемом Федеральном законе, но имеет законодательное закрепление на уровне региональном.

Анализ положений Закона № 59-ФЗ позволяет выделить следующие не менее важные гарантии реализации конституционного права на обращение:

- гарантия безопасности гражданина в связи с его обращением (ст.6) Закона и как частный случай реализации данного положения в самом Законе об обращениях закрепление недопустимости направления жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которого обжалуется (ч.6 ст.8);

- обязательность принятия обращения к рассмотрению (ст.9) и вытекающий из этого правила принцип срочности рассмотрения обращений (ст. 12).¹

Нарушение установленного порядка рассмотрения обращений граждан, неправомерный отказ в их приеме, затягивание сроков рассмотрения, необъективное разбирательство, принятие необоснованного решения, предоставление недостоверной информации, разглашение сведений о частной жизни гражданина, а также другие нарушения законодательства об обращениях граждан влекут ответственность виновных должностных лиц государственных и муниципальных служащих. Ответственность наступает в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также законодательством субъектов Российской Федерации.

¹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017)// СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; СЗ РФ. 2017. № 49. Ст. 7327.

Кроме того, автор проводит анализ дополнительных гарантий, установленных субъектами Российской Федерации.

Таким образом, на федеральном и на региональном уровнях закреплены необходимые гарантии реализации права граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Следующий параграф главы автор посвятил исследованию порядка рассмотрения обращений граждан.

Так, в Законе № 59-ФЗ выделяется два основных способа обращения граждан: личный прием и письменное обращение (в том числе в форме электронного документа).

В работе подробно охарактеризованы все стадии рассмотрения обращений граждан с учетом последних изменений, внесенных Федеральным законом от 27.11.2017 № 355-ФЗ.

Таким образом, порядок рассмотрения граждан подробно регламентирован Законом № 59-ФЗ, а вносимые изменения, устанавливают необходимые нормы в соответствии с новыми условиями жизни.

В третьем параграфе главы проанализированы основные проблемы, которые встречаются в правоприменительной практике при рассмотрении обращений граждан, а также перспективы повышения эффективности работы с обращениями граждан. Исследуются виды ответственности за нарушение авторских прав. Приводятся примеры из судебной практики.

В работе, выделяются такие основные проблемы и направления совершенствования работы с обращениями граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления как:

- реализация современных принципов работы с обращениями, направленных на повышение качества взаимодействия общества и власти;
- совершенствование законодательно-правовой и нормативно-методической основ работы с обращениями граждан в органах публичной власти;

- материально-техническое оснащение структурных подразделений, функцией которых является работа с обращениями граждан;
- оптимизация структуры управления и повышения квалификации специалистов, работающих с обращениями граждан.

Работа с обращениями граждан должна прежде всего основываться на принципах информационной открытости, а также идти по пути снижения бюрократического подхода к институту обращений.

Таким образом, в целях совершенствования организации работы с обращениями граждан в органах государственной власти необходимо принимать следующие меры: повышать уровень информационной открытости данной работы, идти по пути минимизирования бюрократических подходов, поддерживать нормативно-правовую и методическую базу в актуальном состоянии, активно внедрять в деятельность органов государственной власти современные информационные технологии, а также на постоянной основе осуществлять переподготовку и повышение квалификации государственных гражданских служащих, отвечающих за работу с обращениями граждан.

Последний параграф главы посвящен защите права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления.

В бакалаврской работе автор подробно рассматривает институт административно-правовой защиты права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления – это деятельность уполномоченных органов публичной власти и их должностных лиц по обеспечению реализации, охраны и восстановления права на обращение посредством административного воздействия на виновных.

Таким образом, защита права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления:

а) имеет свою нормативную правовую базу: Конституцию Российской Федерации, Закон № 59-ФЗ, а также подзаконные акты принятые в целях их исполнения;

б) начинает действовать с момента обращения гражданина в органы публичной власти по поводу нарушения данного права;

в) претворяется в жизнь в виде определенных правоотношений, возникающих в связи с нарушением законодательства об обращениях граждан со стороны субъектов публичной власти;

г) имеет свой объект - право граждан на обращение, посредством которого они могут воздействовать на решения социально значимых вопросов, участвовать в управлении делами государства;

д) реализуется в строго установленном процессуальном порядке, закрепленной в административных регламентах инструкциях органов публичной власти, разработанных на основе Федерального закона.

Заключение работы отражает основные выводы автора, сделанные в ходе всего выпускного исследования.