

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА ОБРАЩЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ
ОРГАНЫ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: РЕАЛИЗАЦИЯ В
СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 5 курса 511 группы,
направление 40.03.01 «Юриспруденция» юридического факультета
Шиловской Дарьи Валерьевны

Научный руководитель

доцент, к.ю.н.

должность, уч. степень, уч. звание

подпись, дата

С.В. Деманова

инициалы, фамилия

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н.,

заслуженный юрист РФ

должность, уч. степень, уч. звание

подпись, дата

Г.Н. Комкова

инициалы, фамилия

Введение. Одним из главных условий развития гражданского общества является баланс во взаимоотношениях человека и государства, когда предусмотрены системы, основанные на эффективных механизмах возможного влияния каждого человека на власть и осуществления контроля за деятельностью этой власти. Такие механизмы создаются посредством обеспечения гарантированных государством прав и свобод граждан. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства, что обусловлено самой природой правового государства. Следует отметить, что гражданин реализует право на обращение свободно и добровольно. Осуществление им своего права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц.

Право гражданина на обращение в органы власти — это личное субъективное право, выражающее отношения между органами власти и гражданином. Это право признается в России уже много веков. Затем каждое обращение гражданина, получившее положительное решение — это не просто защита его нарушенного права и законного интереса, но одновременно и элемент политики, позволяющей власти исправлять недостатки, пресекать злоупотребления, а значит, это реальный факт учета мнения конкретного гражданина, его участия в политическом управлении делами государства. Право на обращения имеет каждый дееспособный гражданин РФ. Граждане могут обращаться в любую государственную организацию и по любому волнующему их вопросу. Государственные служащие должны в пределах своей компетенции и в установленные сроки рассмотреть обращения граждан, принимать по ним решения в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами¹.

Необходимо отметить тот факт, что в настоящее время все больше граждан обращаются в органы государственной власти за защитой своих прав.

¹ См.: Хафизова А. И. Право граждан на обращения / А. И. Хафизова. — Текст : непосредственный, электронный // Право: история, теория, практика : материалы III Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июль 2015 г.). — Санкт-Петербург : Свое издательство, 2015. С. 31.

Такой вывод можно сделать на основе анализа количества обращений. Так, например, в 2012–2013 гг. в Управление по работе с обращениями граждан и организаций Администрации Президента РФ поступило 95 329 обращений, в 2018– 287 172 обращения , а в I квартале 2020 года поступило 216204 обращения, в апреле 2020 года поступило 117982, в мае 100891 (за первые пять месяцев 2020 года поступило всего 434 675 обращений) Это связано, в первую очередь с тем, что органы государственной власти в условиях демократии становятся все более доступными для граждан. Тематика обращений разнообразна. Население прежде всего волнуют вопросы жилья и жилищно-коммунальной сферы, нарушений в сфере реализации прав и свобод, в том числе и вопросы, связанные с реализацией права на образование. Именно данная сфера общественных отношений в настоящее время находится в центре первоочередных государственных интересов.

К сожалению, приходится констатировать тот факт, что количество обращений, связанных с нарушениями права на образование, поступающих в органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы прокуратуры, институт Уполномоченных, пока не снижается.

Так, например, в 2018 году к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации поступило 275 обращений по вопросам реализации права на образование. К числу наиболее важных вопросов для граждан в части получения образования относятся доступность и обеспечение комфортных условий обучения в образовательных организациях, закрытие сельских школ в связи с их нерентабельностью, отказы в предоставлении мест в дошкольных образовательных организациях на основании отсутствия регистрации по месту жительства, обеспечение безопасности в образовательных организациях, проблемы, связанные с получением образования лицами с ограниченными

возможностями здоровья в неспециализированных образовательных организациях и др.².

По данным Министерства образования Саратовской области, в 2019 году было рассмотрено более 2,5 тыс. обращений. Тематика обращений в основном касалась таких вопросов как устройство детей в дошкольные образовательные организации, обеспечение школьными учебниками, поступление в общеобразовательные организации области, выплата компенсаций за услуги по присмотру и уходу за детьми, обеспечение школьными автобусами и др.³

Обратиться за защитой права на образование также можно в федеральные органы исполнительной власти: Минобрнауки России, Минпросвещения России, Рособрнадзор. Характер обращений может охватывать достаточно широкий перечень проблем в сфере реализации права на образование. Это вопросы, связанные с поступлением в образовательные организации, стипендиальным обеспечением, проживанием в общежитиях, оплатой труда научных, педагогических работников и учебно-вспомогательного состава и др.

Вышеизложенные обстоятельства требуют всестороннего анализа нормативных правовых актов, научных трудов, материалов судебной практики, изучение зарубежного опыта, а также выявление недостатков в законодательном регулировании и выработке предложений по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере.

Цель исследования заключается в комплексном исследовании правового регулирования и реализации конституционного права граждан Российской Федерации на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, научном осмыслении существующих проблем и выработке

² Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 год: Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ // Рос. газ. N 125. 11 июня 2019. С.122-129.

³ Статистика обращений граждан. Министерство образования Саратовской области [Официальный сайт]. URL: <http://minobr.saratov.gov.ru/references/stats/> (дата обращения 01.04.2020).

предложений по повышению эффективности работы с обращениями в сфере образования.

Для достижения указанной цели была предпринята попытка решить следующие **задачи**:

- исследовать понятие и сущность права граждан на обращения в механизме управления и обеспечения законности;

- охарактеризовать законодательное регулирование обращений граждан;

- изучить место права на обращения в системе основных прав и свобод человека и гражданина граждан;

- исследовать обращение в органы власти как форму защиты права на образование;

- обобщить проблемы эффективности реализации права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в сфере реализации конституционного права на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления в России с целью защиты права на образование.

Предмет исследования составляют: Конституция Российской Федерации; федеральные законы, акты исполнительных органов государственной власти и иные нормативные правовые акты, а также судебная и правоприменительная практики.

Степень научной разработанности. 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, Е.Ю. Бархатовой, Д.С. Велиевой, В.В. Гошуляка, В.Т. Кабышева, Г.Н.Комковой, Е.В. Колесникова, О.Е. Кутафина, М.А. Липчанской, А.В. Малько, Н.И. Матузова, Н.А. Михалевой, М.Н. Марченко, Ю.Л. Шульженко и др.

Конституционное право человека и гражданина на обращения и его реализация были предметом исследования в диссертационных работах А.А. Дворока. «Реализация конституционного права граждан на обращения в Российской Федерации» (дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003); С.А. Широбокова «Конституционное право человека и гражданина на обращения» (дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999); Ю.Н. Алистратова «Право граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления в условиях становления демократического правового государства в России» (дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995); М.В. Скрыбина «Реализация конституционного права граждан на обращения в органы публичной власти» (дисс. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2007).

Эмпирическую основу работы составили данные официальной статистики Федеральной службы государственной статистики, Министерства просвещения Российской Федерации, Министерсства науки и высшего образования, материалы периодической печати, социологических исследований, статистические данные, размещенные в сети Интернет по теме выпускной квалификационной работы.

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

Использование указанных методов научного познания сделало возможным исследовать объект комплексно и детально, проанализировать и обобщить правовой, теоретический и практический материал, выработать предложения и рекомендации по совершенствованию действующего законодательства в сфере обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления в России.

Теоретическую основу исследования составляют труды российских ученых в области конституционного и муниципального права, общей теории права, административного и гражданского права.

Правовая основа данной работы сформирована на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, законов Российской Федерации, международно-правовых документов, указов Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В работе были использованы материалы судебной практики.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, заключения и библиографического списка.

К сожалению, в рамках одной работы невозможно рассмотреть все аспекты реализации конституционного права граждан Российской Федерации на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления с целью защиты права на образование. Данная выпускная квалификационная работа является скромной попыткой обозначить лишь некоторые проблемные вопросы по такой важной и актуальной теме.

Основное содержание работы.

Под конституционными правами и свободами понимаются наиболее важные права и свободы человека и гражданина, раскрывающие естественное состояние свободы и получающие высшую юридическую защиту.

Конституция 1993 г., помимо личных и политических конституционных прав, регламентирует социальные, экономические и культурные права, образующие заключительную категорию конституционных прав и свобод.

Основным содержанием права граждан на обращения является участие в политических отношениях, таким образом, рассматриваемый институт относится к политическим правам граждан. Однако право граждан на обращения не лишено элементов индивидуальной заинтересованности человека в результатах реализации этого права. Следовательно, в какой-то мере право граждан на обращения может быть отнесено и к группе личных прав и свобод.

Каждодневные обращения личности к органам публичной власти обусловлены требованиями удовлетворения объективно существующих желаний и потребностей населения. В частности, граждане обращаются в органы власти по вопросам регистрации и ликвидации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, лицензирования отдельных видов деятельности, обязательной сертификации товаров, работ и услуг, предоставления и изъятия земельных участков, предоставления жилых помещений, регистрации прав на недвижимое имущество, регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания, регистрации транспортных средств, назначения и выплаты пенсий и пособий и т.д.

Содержание обращений может касаться проблем как общегосударственных, так и местного самоуправления, интересов как личных, так и групповых. Право граждан на обращения является комплексным правовым институтом, в связи с чем представляется необходимым выделить правовые принципы, которые лежат в основе механизма реализации данного субъективного права. Ключевой принцип приемлемости обращения к органам государственной власти заключается в том, что осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц. Сформулированное положение корреспондирует ч. 3 ст. 17 Конституции России, в соответствии с которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Данный принцип, прежде всего, конкретизируется в запрете злоупотребления правом на подачу обращения в органы власти. Следующие принципы – принцип свободы и принцип добровольности обращения – закреплены в ст. 2 Закона об обращениях граждан.

Проблема законодательства об обращениях граждан заключается не в обилии актов, регламентирующих право на обращение, а в отсутствии их системы. Так, предмет правового регулирования отдельных законов оказался смежным, что породило противоречия и коллизии. Другим негативным следствием отсутствия системы законодательства об обращениях является

принятие «новых» законов об обращениях без их привязки к нормам универсального Федерального закона № 59-ФЗ, что породило множественное дублирование.

Для построения стройной и удобной системы законодательства необходимо все имеющиеся акты об обращениях граждан разделить на две большие группы: те, которые самостоятельно устанавливают порядок подачи и рассмотрения обращений, и те, которые дублируют положения актов первой группы. С учетом актов субъектов Федерации и органов местного самоуправления вторая группа выглядит явно более многочисленной, хотя какого-либо самостоятельного нормативного значения эти акты не имеют.

Для практики и юридической науки существенный интерес представляет именно первая группа актов, система которых в настоящий момент складывается хаотично и включает в себя акты от Конституции РФ до решений местных представительных органов (принятых в рамках делегированного нормотворчества).

Необходимо обратить внимание на то, что совместно с правом на обращение должна реализовываться обязанность должностных органов рассматривать такие обращения в установленном на законодательном уровне порядке, анализировать данные обращения и своевременно реагировать на них.

Право на образование, являясь одним из основных и неотъемлемых конституционных прав, может быть реализовано в различных формах. Во-первых, это могут быть организации, осуществляющие образовательную деятельность, во-вторых, иные организации, а именно в форме семейного образования, самообразования. В современных условиях модернизации образовательной сферы (реорганизация неэффективных вузов, повышение эффективности единого государственного экзамена, переход к нормативно-подушевому финансированию и др.), непременно могут формироваться абсолютно различные вопросы в сфере реализации законодательства об образовании и практики его применения.

В целях защиты своих прав, обучающиеся, родители не достигших возраста совершеннолетия обучающихся граждан, сами или через представителей вправе направлять различного рода обращения в органы управления организацией, осуществляющей образовательную деятельность. Кроме того, они могут обращаться в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, а также использовать незапрещенные законодательством РФ иные способы защиты прав и законных интересов⁴. Самым распространенным способом защиты прав в сфере образования выступает направление жалобы в уполномоченный исполнительный орган государственной власти в области образования регионального и федерального уровня, в орган местного самоуправления, учредителю образовательной организации, государственную инспекцию труда и др. Уполномоченные органы обязаны в установленный срок рассмотреть жалобу и дать заявителю ответ о подтверждении фактов, на основании которых заявитель обратился за защитой прав, и предпринятых мерах для восстановления нарушенных прав.

Вопрос качественной проработки обращений является одной из основных проблемных тематик. Нормативная регламентация качества проработки обращений ограничивается лишь указанием на обязанность дать «письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов». Это большая проблема, поскольку именно качество проработки обращения является основой реализации права гражданина на получение ответа по существу. Одновременно с этим должно быть произведено «объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости — с участием гражданина, направившего обращение».

Требования, касаемые содержательной части «ответа по существу» на заданные в обращении вопросы законодательным образом абсолютно не

⁴ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 01.03.2020) «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.05.2020) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

регламентированы. Как следствие, люди зачастую помимо нужной информации или предложения реального решения его проблемы, получают только отправление к нормативным актам, статьям и пунктам законов, которые были известны ранее. Проблема при этом остается не решенной.

Кроме того, на сегодняшний день существуют проблемы с принятием обращений по электронной почте. По статусу поступившие по обычной почте письменные обращения и обращения, направленные по электронной почте законодательно равны по юридической силе, что следует из самого понятия «обращения», которое дает нам законодатель. По смыслу ст. 4 обращение гражданина – это обращенное в устной, письменной или электронной форме в государственный или муниципальной орган заявление, предложение либо жалоба.

Следующая проблема, которая во многом обуславливает предыдущие две, заключается в том, что законодатель недостаточно четко регламентирует ответственность за нарушение требований по работе с обращениями граждан. Такой законодательный пробел приводит к тому, что работа с обращениями часто становится формальной и не имеет своей целью действительное взаимодействие с гражданами. Особенно данные проблемы проявляются на региональном уровне и уровне местного самоуправления. Некоторые эксперты, называют разницу в подходах к обращениям граждан в федеральных и региональных органах власти как главную проблему действующей системы работы с обращениями граждан.

Как результат, граждане, даже по вопросам местного значения, предпочитают обращаться в федеральные органы власти, в Администрацию Президента, поскольку знают, что местные власти реагируют только на указания «сверху», а на обращения граждан, поступившие к ним напрямую, либо не реагируют совсем, либо дают «отписки». Таким образом, нарушается принцип субсидиарности при организации государственного управления. Центральные органы власти оказываются завалены вопросами, которые вполне успешно могли бы быть решены на региональном или местном уровнях.

Описанные проблемы усугубляются также в целом невысоким уровнем правовой культуры среди населения. Многие государственные и муниципальные служащие, работающие с обращениями граждан, жалуются: «количество обращений постоянно растет благодаря интернет технологиям, но их содержание все чаще вызывает недоумение.

Заключение. Исходя из проведенного анализа следует сделать ряд важных выводов.

Важнейшей формой участия граждан в управлении государством и обществом в целом выступают их обращения в государственные органы и в муниципальные органы. Конституция РФ устанавливает право петиций в роли самостоятельного конституционного права граждан Российской Федерации. Петиции или право на обращение имеют своей целью обеспечение прямой и обратной связи между населением и государством, совершенствования работы федеральных и местных органов, наиболее всеобъемное удовлетворение интересов граждан.

Состояние взаимоотношений государственных органов, муниципальных органов, институтов гражданского общества и граждан на современном этапе требует формирования дополнительных форм участия граждан в управлении делами государства, обеспечения законности государственной власти. В процессе реализации народовластия важнейшим из инструментов выступает конституционный институт обращений граждан, усовершенствование систем и процедур исследования коллективных обращений.

Основными преимуществами предложенной системы правовой структуры обращений являются ее простая реализация и практическая применимость. Отметим, что она дает возможность закрепить все существующие нормативные предписания, которые регламентируют обращения граждан. Кроме того, это дает возможность определить иерархические связи между ними, а также позволяет определять законодательную норму, применимую к исследованию конкретного требования

определенного человека. Следовательно, это позволяет отграничивать и дифференцировать обращения на виды и классы.

Право на обращение – это законодательно регламентированная возможность требовать от публичных органов выдачи документов, реализации своих политических интересов, а также форма оказания воздействия на власть с использованием народной правотворческой инициативы. Кроме того, сюда же относят и установление и подтверждение фактических сведений, предоставление определенного правового статуса, осуществления других правовых действий, которые напрямую связаны защитой прав и свобод граждан и их непосредственной реализацией.

Специально уполномоченными органами каждый день осуществляется работа с обращениями. Сроки рассмотрения данных обращений неукоснительно соблюдаются, несмотря на увеличение числа таких обращений. Зачастую приходится рассматривать обращения, связанные с нарушениями прав граждан в сфере образования. Поскольку право на обращение является законным способом защиты прав и свобод, заинтересованные лица вправе воспользоваться предоставленным правомочием, в частности и защитой права на образование, при помощи направления заявлений и жалоб в органы власти.

Рассмотренные пробелы в законодательных нормах одновременно с недостаточностью числа сотрудников и финансового обеспечения, влекут за собой обоюдную неудовлетворенность как со стороны обращающихся лиц, так и со стороны лиц, которые работающих с такими обращениями. В целом, это мешает эффективному развитию данного института. В связи с этим, органам государственной власти, прежде всего региональным и органам местного самоуправления, необходимо предпринять меры по урегулированию этого вопроса, как на законодательном, так и на организационном уровнях.