

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

Кафедра конституционного и муниципального права

**ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН РФ: ПОНЯТИЕ, ВИДЫ,
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 5 курса 511 группы
направления 40.03.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Абдуллиной Ирины Николаевны

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

« ____ » _____ 20__ г.

_____ С.А. Куликова
(подпись) (инициалы, фамилия)

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

« ____ » _____ 20__ г.

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

Саратов 2021

Актуальность темы. В результате внесения поправок в Конституцию Российской Федерации в 2020 году получило закрепление совершенно новое конституционно-правовое понятие «публичная власть». Это понятие охватывает органы государственной власти различного уровня и органы местного самоуправления. Смысл введения этого понятия состоит в усилении взаимодействия всех этих органов для наиболее быстрого и полного решения задач в интересах населения, каждого простого человека, столкнувшегося с какими-либо проблемами, которые он не может разрешить самостоятельно. Главным условием решения указанных задач является постоянный взаимный диалог государства с обществом в целом, отдельными социальными и этно-конфессиональными группами, отдельными гражданами. В развитии этого диалога самую значительную роль играет право на обращение, его законодательное закрепление, создание организационно-правовых механизмов реализации этого права.

Граждане России активно используют свое право на обращение. Например, в 2020 году к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации поступило 44 087 обращений, из них 1910 (4,3%) — коллективные. По сравнению с 2019 годом число обращений увеличилось на 15%. Президенту Российской Федерации в 2020 году поступило 1 миллион 17 тысяч 425 обращений, их количество увеличилось по сравнению с 2019 годом на 43,5%. Лидером по количеству обращений в 2020 году стала Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, в которую поступило более 4,4 миллиона обращений. Из них более 3,4 миллиона звонков в Единый консультационный центр и более 959 тысяч письменных обращений. Это в 4,4 раза больше, чем за 2019 год, когда служба получила 1,1 млн обращений граждан.

Как указывается в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год, «права человека наиболее эффективно защищены там, где общество и государство не только умеют слушать и

слышать друг друга, но и объединяют свои усилия ради достижения высокой цели».

Право граждан на обращение в органы государственной власти, закрепленное в статье 33 Конституции РФ, имеет важное значение еще и потому, что оно, с одной стороны, является способом доведения до власти проблем и потребностей населения, а с другой – одним из самых доступных способов защиты прав и свобод человека. Обращения могут касаться самых разных проблем: общегосударственного, регионального, местного масштаба или одной семьи, одного человека. В любом случае такие обращения должны быть услышаны и разрешены органами публичной власти. Только в этом случае можно говорить о полноценной и эффективной защите прав граждан.

Развитие информационных технологий также оказывает существенное влияние на способы реализации права на обращение, поскольку делает возможным использование различных информационных платформ и приложений, социальных сетей для более удобной коммуникации гражданина с органами власти.

Этим обусловлена несомненная *актуальность* выбранной темы исследования.

Цель исследования заключается в комплексном изучении конституционного права обращения в органы публичной власти граждан РФ.

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

- Рассмотреть сущность и содержание конституционного права граждан на обращения и его роль в механизме реализации прав и свобод граждан;
- Исследовать права и обязанности субъектов права на обращение в органы публичной власти;
- Проанализировать специфику реализации права на обращение граждан в период коронавирусной инфекции;

- Рассмотреть развитие права на обращение в условиях информационного общества;

- Проанализировать обращения граждан 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 31.07.2018 № 73-ЗСО «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение», 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, полученные в результате анализа работы с обращениями граждан, проживающих в Саратовской области.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере реализации конституционного права граждан на обращения в органы публичной власти.

Предмет исследования составили нормы Конституции РФ, федеральных законов, Закона Саратовской области, регулирующих реализацию конституционного права граждан на обращения, материалы правоприменительной практики, имеющие отношение к рассматриваемой теме.

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

Основное содержание работы. Первая глава «Право на обращение граждан в органы публичной власти как институт конституционного права» включает в себя 2 параграфа. В параграфе 1.1. «Конституционное право граждан на обращение: содержание и роль в механизме реализации прав и свобод граждан» описываются основные научные подходы к характеристике обращения граждан как правовой категории. Право на обращение рассматривается в следующих аспектах: во-первых, как субъективное право; во-вторых, как составляющая конституционно-правового механизма защиты прав и законных интересов граждан, посредством которого они добиваются восстановления прав и законных интересов в случае их нарушения; в-третьих, как одна из форм непосредственной демократии. Содержание права на обращение определяется как возможность граждан воздействовать на органы публичной власти путем направления им заявлений, жалоб, предложений.

В параграфе 1.2. «Виды обращений» обращения граждан классифицируются в зависимости от целей, содержания, формы, субъектов обращения. Особое внимание уделяется вопросу о рассмотрении анонимных обращений.

Вторая глава «Организационно-правовой механизм реализации конституционного права граждан на обращение в органы исполнительной власти и местного самоуправления» включает два параграфа.

В параграфе 2.1. рассматриваются права и обязанности субъектов конституционного права на обращение. 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.

Отмечается, что иностранные граждане и лица без гражданства довольно активно обращаются за защитой своих прав. Примеры таких обращений приводятся в докладе Уполномоченного по правам человека. В 2020 году больше всего обращений поступило с жалобами на невозможность въезда и выезда из России, что было спровоцировано закрытием границ из-за угрозы пандемии и непродуманной миграционной политикой иностранных государств, которые зачастую отказывались принимать своих граждан. Другая большая группа обращений иностранных граждан поступила по вопросам приобретения российского гражданства. Большинство из них пришло от граждан, проживающих в странах постсоветского пространства (93%): Украины (26%), Республики Узбекистан (10%), Республики Казахстан (9%) и Республики Молдова (8%) и др.

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 2012 № 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 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.

В параграфе 2.2. «Развитие права на обращение в условиях информационного общества» отмечается, что в Российской Федерации продолжается становление информационного общества и совершенствование информационно-правового статуса граждан. 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: например, ст. 7 – «Требования к письменному обращению», ст. 8 – «Направление и регистрация письменного обращения», ст. 12 – «Сроки рассмотрения письменного обращения». Специальных статей, посвященных обращениям в форме электронного документа в законе нет. Попытка устранить этот пробел была предпринята законодателем в связи с принятием Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Часть 3 ст. 7 этого закона предусматривает, что если ответ должен быть направлен в форме электронного документа, то в обращении гражданин должен указать свои фамилию, имя, отчество, адрес электронной почты. Однако при этом в статье ничего не сказано о способах придания юридической силы электронному обращению, что, как отмечается в научных публикациях, затрудняет идентификацию личности отправителя, не дает получателю права на признание такого обращения документом, создает опасность хищения персональных данных.

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

Согласно официальным данным, среди обращений к Президенту России – 80,3 % обращений поступило в форме электронного документа, в письменной форме – 17 %, в устной форме - 2,7%.

В Роспотребнадзор в форме электронных сообщений (путем заполнения специальной формы на Едином портале для подачи обращений граждан, размещенном на официальном сайте Роспотребнадзора) - 55% обращений, по почте поступили - 24%, из других органов исполнительной власти - 19 %, в ходе личного приема – и 2%.

В большой степени на увеличение обращений граждан повлияла пандемия коронавируса. Довольно часто личные приемы проводятся посредством видео-конференц-связи, активно применяются технологии доступа к информации о результатах рассмотрения обращений в сети «Интернет».

Началась реализация эксперимента по использованию гражданами для подачи обращений в органы государственной власти и органы местного самоуправления федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)». Указанный эксперимент проводится в целях внедрения проактивной политики государства в отношении защиты прав граждан (государственный орган «идет» к человеку, чтобы предложить ему реализовать свое право, а не человек просит об обеспечении своего права).

В тоже время право на обращение довольно часто нарушается. Например, в адрес Уполномоченного по правам человека в России поступило 448 жалоб на нарушение права на обращение (в 2019 году — 349; в 2018 году — 314). Больше всего, как сообщается в докладе, поступило жалоб на организацию личного приема (57%). 18% заявителей высказывали претензии к качеству ответов, получаемых от органов публичной власти. Граждане, в частности, сообщали о получении на их обращения неполных или неопределенных ответов от государственных органов, в которых не разрешаются все поставленные ими вопросы или вовсе отсутствует требуемая информация. 12 % пожаловались на нарушение запрета на передачу жалобы в орган власти, действия которого обжалуются. Граждане также высказывали недовольство случаями, когда их жалоба от

вышестоящего должностного лица органа перенаправлялась для рассмотрения его подчиненным.

Третья глава «Обращение граждан государственно-правовой защите прав и законных интересов в органы государственной власти Саратовской области и Администрации города Саратов» посвящена анализу правовых гарантий права на обращение на региональном уровне, который проводится на примере Саратовской области.

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 Саратовской области от 31.07.2018 № 73-ЗСО «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение». Указанным законом устанавливаются дополнительные гарантии права граждан на обращение в государственные органы Саратовской области, органы местного самоуправления, к должностным лицам указанных органов.

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 2021 года в управление по работе с обращениями граждан Правительства области поступило и

зарегистрировано 4936 обращений (5253 вопроса), из них:

письменных - 3558;

устных – 1378, в том числе на «Телефон Доверия» Губернатора области – 1193.

Распределение вопросов, поступивших в Управление по работе с обращениями граждан Саратовской области, выглядит следующим образом.

Наибольшее количество вопросов зарегистрировано в разделе «Жилищно-коммунальная сфера» – 2144 вопроса (40,8% от общего количества).

В тематическом разделе «Социальная сфера» – 1068 вопросов (20,3% от общего количества).

В тематическом разделе «Экономика» зарегистрировано – 1028 вопросов (19,6% от общего количества).

В тематическом разделе «Государство, общество, политика» зарегистрировано – 832 вопроса (15,8% от общего количества).

В тематическом разделе «Оборона, безопасность, законность» зарегистрировано – 181 вопрос (3,4% от общего количества).

Работа с обращениями граждан ведется и органами муниципальной власти. В частности, в Администрацию г. Саратова за 1-й квартал 2021 г. поступило и зарегистрировано 3918 обращений, из них:

письменных - 35398;

устных – 380,

В соответствии с тематическим классификатором вопросы распределились следующим образом.

Наибольшее количество вопросов зарегистрировано «Экономика» зарегистрировано – 1739 вопросов (44,4% от общего количества).

В разделе «Жилищно-коммунальная сфера» – 1672 вопроса (42,7% от общего количества).

В тематическом разделе «Социальная сфера» – 256 вопросов (6,5% от общего количества).

В тематическом разделе «Государство, общество, политика» зарегистрировано – 251 вопроса (6,4% от общего количества).

В тематическом разделе «Оборона, безопасность, законность» зарегистрировано – 181 вопрос (3,4% от общего количества).

В целом, тематика обращений к Губернатору Саратовской области и Администрации города Саратова свидетельствует об актуальности защиты прежде всего социальных и экономических прав и необходимости повышения эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению управления в гуманитарной сфере.

В **Заключении** делаются выводы. 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.

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.

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.

В ходе анализа информационных ресурсов области было выявлено отсутствие в свободном доступе на сайте Управления по работе с обращениями граждан сводных данных о поступлении обращений в министерства и ведомства Правительства области, что является существенным недостатком. В действующий Закон Саратовской области «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в государственные органы Саратовской области и органы местного самоуправления» необходимо внести статью, устанавливающую гарантии доступа граждан, проживающих на территории области, не только на реализацию права на обращение, но и на получение в достаточном объеме информации о работе с обращениями граждан.