

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 ОБРАЩЕНИЯ В ОРГАНЫ
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И
ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ В РОССИИ**

АВТОРЕФЕРАТ
ВЫПУСКНОЙ КВАЛИФИКАЦИОННОЙ РАБОТЫ

студента 2 курса 261 группы
направления 40.04.01 «Юриспруденция» юридического факультета
Немова Вадима Александровича

Саратов 2022

Введение

Актуальность темы исследования. Одним из признаков демократического общества является постоянный диалог граждан и власти, возможность населения обращаться в органы и к должностным лицам с целью защиты от неправомерных действий других лиц и восстановления нарушенных прав. В тоже время благодаря таким обращениям, властные структуры приобретают информацию о положении дел на управляемой территории и могут корректировать свои действия в тех направлениях и по тем вопросам, которые наиболее актуальны и востребованы в данный период их деятельности.

Статья 21 Декларации прав и свобод человека и гражданина наделяет российских граждан правом обращаться в государственные органы и должностным лицам, которые в пределах своей компетенции обязаны рассматривать эти обращения, принимать по ним решения и давать мотивированный ответ в установленный законом срок. Закрепление на конституционном уровне право получило в ст. 33 и подразумевает возможность личного обращения, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Право на обращение в органы публичной власти и к их должностным лицам вытекает из конституционно установленной свободы мысли и слова (ст. 29) и обеспечивает гражданам непосредственное участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ) в целях привлечения внимания к общественно значимой проблеме.

Ярким подтверждением востребованности и важности института обращений граждан, характеризующим актуальность выбранной темы, стало принятие Президентом Российской Федерации Указа от 17.04.2017 № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций», установившего единую для всех органов и организаций,

осуществляющих публично значимые функции, систему отчетности о результатах рассмотрения обращений, а также принятых по ним мерах.

Непосредственным исполнителем была названа некоммерческая организация «Фонд информационной демократии», который ежемесячно должен представлять в Администрацию Президента РФ, Правительство РФ, главам субъектов Российской Федерации итоговые материалы по результатам такого анализа и мониторинга. В свою очередь, органы и организации, должны размещать на страницах своих официальных сайтов, предназначенных для приема обращений в форме электронного документа специальное программное обеспечение, а также ежемесячно представлять в Администрацию Президента РФ информацию о результатах рассмотрения обращений и принятых мерах. Кроме того, в составе Администрации Президента действует Управление по работе с обращениями граждан и организаций.

Следует отметить, что порядок приема, учета, регистрации обращений и их формирование в иные органы также устанавливается ведомственной Инструкцией по делопроизводству. В ряде органов власти действуют специальные инструкции о порядке рассмотрения обращений. В каждом органе власти создано профильное структурное подразделение, которое занимается приемом, учетом, регистрацией, рассмотрением обращений, а также для исполнения Указа Президента РФ от 17.04.2017 № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» готовит и предоставляет отчеты и аналитику поступивших обращений, предоставляет информацию о результатах их рассмотрения, о порядке контроля за рассмотрением обращений.

В России появились и активно развиваются новые способы подачи обращений граждан (посредством государственных интернет-порталов, электронных приемных, мобильных приложений и т. п.), а также продолжают совершенствоваться традиционные (проведение личного приема в режиме видеоконференцсвязи, внедрение телефонов «горячих линий» и

др.). Вместе с тем нормативное регулирование современных способов подачи и новых видов обращений (прежде всего отзывов о деятельности органов власти, досудебных жалоб на ненадлежащим образом оказанные государственные и муниципальные услуги, запросов информации, федеральной правотворческой инициативы, предварительной записи и др.), намного опережает не только науку конституционного права, но и отечественную юридическую науку в целом, а потому осуществляется без необходимой научной и методологической основы. Это, в свою очередь, порождает, пожалуй, наиболее острую проблему современного состояния правового института обращений граждан в России, а именно – тенденцию к ослабеванию конституционного влияния, что, в частности, проявляется в принятии актов, прямо игнорирующих положения ст. 33 Конституции Российской Федерации (в том числе на федеральном уровне власти) и косвенно подтверждается стабильным ростом количества самих обращений.

Кроме того, после принятия в 2020 г. поправок к Конституции РФ в ст. ст. 67, 71, 80, 83, 131 и 132 появилось понятие «публичной власти», которое было конкретизировано в ст. 2 Федерального закона от 08.12.20 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» и предполагает, что «под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства».

Таким образом, в настоящее время в российской науке конституционного права отсутствуют работы, которые детально анализируют новый для законодательства Российской Федерации институт обращения граждан в органы публичной власти. Все это требует изучения и научного осмысления.

Целью настоящей работы является комплексное изучение теоретических основ конституционно-правового регулирования обращений граждан и проблем, связанных с их подачей и рассмотрением в Российской Федерации.

Для достижения указанной цели поставлены следующие **задачи**:

- 1) проанализировать конституционное развитие права на обращения в органы власти;
- 2) уточнить современное содержание конституционного права граждан на обращение в органы публичной власти;
- 3) изучить организационно-правовые вопросы в сфере обеспечения конституционного права на обращения в органы публичной власти;
- 4) исследовать гарантии и ограничения реализации права на обращения в органы публичной власти;
- 5) проанализировать практику реализации права на обращение граждан в Государственную Думу Федерального Собрания.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, складывающихся в сфере обеспечения и реализации конституционного права граждан на обращение в Российской Федерации.

Предмет исследования составляют конституционно-правовые нормы, определяющие обращения граждан и сообщения как конституционно-правовую категорию, их разновидности, а также особенности подачи и рассмотрения обращений граждан и сообщений при реализации субъективного конституционного права.

Степень научной разработанности. Общетеоретической основой исследования стали труды отечественных ученых-юристов в области теории государства и права, конституционного права, муниципального права, административного права: С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, В.Д. Зорькина, О.Е. Кутафина, В.В. Киреева, В.В. Невинского, С.Э. Несмеяновой и других.

Основой работы послужили также исследования, посвященные праву человека на обращение в органы публичной власти: Г.Н. Комковой, Е.А. Абаевой, М.А. Липчанской.

Обращения граждан в Российской Федерации стало предметом исследования в диссертационной работе А.В. Савоськина (Обращения граждан в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): автореферат дис. ... доктора юридических наук. Екатеринбург, 2019).

Методологическую основу работы составляют как общеправовые и общенаучные, так и специальные методы научного познания, в частности, диалектический метод, анализ, синтез, индукция, дедукция, метод системного анализа, сравнительно-правовой, формально-юридический, исторический, статистический методы.

Эмпирическую основу работы составили акты судебной практики, данные социологических исследований, материалы периодической печати, размещенные в сети Интернет по теме выпускной квалификационной работы.

Теоретическую основу работы составляют труды российских ученых в области конституционного, муниципального и административного права.

Основные положения выносимые на защиту:

1. В работе впервые сформулирована новая периодизация развития права на обращение (сообщение) в органы власти, включающая в себя четыре этапа:

первый этап - правовая несформированность института права граждан на обращения (IX-XV вв.) - характеризуется отсутствием правового закрепления данного права;

второй этап - юридический (XV век - 1977 год) - характеризуется появлением первых правовых актов, устанавливающих право на обращение в государственные органы и регламентирующих порядок подачи и рассмотрения различных видов обращений;

третий этап - конституционно - правовой (с 1977 года по настоящее время) - характеризуется первым закреплением права на обращение в органы государственной власти в Основном законе государства;

четвертый этап – информационно-правовой (с 2018 года по настоящее время) - характеризуется появлением нормативно-правовых актов, устанавливающих порядок рассмотрения различных видов обращений и сообщений через специальные платформы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

2. С учетом нарабатанной практики видится целесообразным введение понятия «сообщения» в ст. 4 Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»:

«сообщение - информация о необходимости решения актуальных для граждан и юридических лиц проблем, не адресованная в конкретные органы публичной власти и должностным лицам, направленная гражданином в форме электронного документа при условии выбора гражданином способа подачи сообщения в порядке, не предусмотренном для обращений граждан, или опубликованная в социальных сетях, входящих в реестр социальных сетей в соответствии с федеральным законодательством».

3. Введение понятия сообщения как вида обращения предполагает необходимость регламентации требований к его оформлению и содержанию. В этой связи предлагается ввести в Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ специальную статью:

«Статья 7¹. Требования к письменному сообщению

1. Гражданин в своем письменном сообщении в обязательном порядке излагает суть сообщения, указывает информацию о необходимости решения

актуальных для граждан и юридических лиц проблем. В конце сообщения заявитель вправе указать в каком порядке он желает рассмотреть сообщение (в порядке рассмотрения обращения, либо порядке рассмотрения иных видов обращений), а также о необходимости ответа на сообщение. В случае отсутствия информации о желаемом порядке рассмотрения сообщения и необходимости ответа на сообщение, сообщение рассматривается в установленном порядке рассмотрения сообщений, а ответ предоставляется в обязательном порядке на той информационно-коммуникационной платформе, через которое поступило сообщение.

2. В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к сообщению документы и материалы либо их копии в электронном виде».

4. Создание в Саратовской области проектного офиса «Центр управления регионом» не отменило действие Постановления Губернатора Саратовской области от 24 марта 2020 года № 92 «Об утверждении Положения об организации работы органов исполнительной власти Саратовской области с публикациями в социальных сетях», что приводит к дублированию новой структурой функций Министерства внутренней политики и общественных отношений Саратовской области.

Кроме того, в настоящее время действующим законодательством не регламентирована работа по порядку рассмотрения обращений граждан, поступающих через платформы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» со стороны проектного офиса «Центр управления регионом» в Саратовской области. Практика показывает, что Центром управления регионом в Саратовской области продолжает применяться морально устаревшее Постановление Губернатора Саратовской области от 24 марта 2020 года № 92 «Об утверждении Положения об организации работы органов исполнительной власти Саратовской области с публикациями в социальных сетях».

В связи с вышеизложенным, предлагается дополнить Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ статьей 8¹ следующего содержания:

«Статья 8¹. Направление и регистрация письменного сообщения

1. Гражданин направляет письменное сообщение через федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», либо размещает публикацию в социальной сети, входящей в реестр социальных сетей в соответствии с федеральным законодательством, и индексируемой в государственных системах мониторинга. Перечень таких социальных сетей в обязательном порядке размещается в открытом доступе уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации.

2. Письменное сообщение подлежит обязательной автоматической регистрации в момент поступления такого сообщения через федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» либо выявления такой публикации государственными системами мониторинга.

3. Должностное лицо, уполномоченное на работу с сообщениями в федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», государственными системами мониторинга после выявления и регистрации сообщений, соответствующих требованиям статьи 7¹ настоящего федерального закона, указывает тему (группу тем), локацию и категорию важности, определяет сроки реагирования на сообщение и в течение 30 минут направляет их в соответствующие компетентные органы публичной власти, подключенным к федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» и государственным системам мониторинга, для подготовки ответа. Обязанность обеспечить подключение органов публичной власти к федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» и государственным системам мониторинга

возлагается на руководителей органов публичной власти.

4. Если, по мнению исполнителя, решение поставленных в сообщении вопросов не относится к компетенции органа публичной власти, сотрудником которого он является, исполнитель в течение 30 минут возвращает публикацию должностному лицу, уполномоченному на работу с сообщениями, с обоснованиями причины возвращения.

5. В случае, если решение поставленных в письменном сообщении вопросов относится к компетенции нескольких органов публичной власти, сообщение незамедлительно направляется в соответствующие органы публичной власти.

6. Запрещается направлять сообщение на рассмотрение в государственные органы публичной власти решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

7. В случае, если в соответствии с запретом, предусмотренным частью 6 настоящей статьи, невозможно направление сообщения на рассмотрение в органы публичной власти, в компетенцию которых входит решение поставленных в сообщении вопросов, гражданину приходит ответ с разъяснением его права обжаловать соответствующее решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд».

5. С учетом наработанной практики видится целесообразной организация работ по систематизации накопленного опыта по рассмотрению сообщений, поступающих через платформы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» с целью внесения изменений в действующий Федеральный закон от 02.08.2006 № 59-ФЗ:

«Статья 10¹. Рассмотрение сообщения

1. Органы публичной власти предпринимают все меры, предусмотренные частью 1 статьи 10 настоящего федерального закона, и по отношению к рассмотрению сообщений.

2. В ответе на сообщение указывается информация о должностном лице, рассмотревшем сообщение, и его контактные данные.

3. Ответ на сообщение направляется в форме электронного документа через личный кабинет федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» в личные сообщения или через государственные системы мониторинга для размещения ответа под публикацией или в личные сообщения в социальной сети».

дополнить статью 12¹ следующего содержания:

«Статья 12¹. Сроки рассмотрения письменного сообщения

1. Письменное сообщение, поступившее через федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» или через государственные системы мониторинга, рассматривается в течении 7 дней со дня регистрации письменного сообщения, с уведомлением о принятии к рассмотрению в течении 30 минут с момента регистрации письменного сообщения.

2. В исключительных случаях, а также в случае направления запроса, предусмотренного частью 2 статьи 10 настоящего Федерального закона, органы публичной власти вправе продлить срок рассмотрения сообщения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего сообщение».

«Статья 14. Контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений

1. Органы публичной власти осуществляют в пределах своей компетенции контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений и сообщений, анализируют содержание поступающих обращений и сообщений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

2. Органы публичной власти субъекта Российской Федерации вправе для обеспечения рейтингования органов публичной власти субъекта Российской Федерации по количеству/качеству/скорости/полноте реагирования на обращения и сообщения жителей по всем видам обратной связи, обеспечения создания межведомственных и отраслевых механизмов

ускоренного решения проблем по тематикам обращений и сообщений населения, обеспечения создания межведомственных и отраслевых механизмов устранения первопричин обращений и сообщений населения по тематикам отраслевых блоков создавать на территории субъекта Российской Федерации соответствующие проектные офисы».

Апробация результатов исследования. По теме исследования приняты к печати и опубликованы⁴ научные статьи. Основные выводы и положения работы докладывались и обсуждались на следующих международных научно-практических конференциях и форумах:

1. XV Международная научно-практическая конференция на тему: «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России»;
2. XIII Международный Конституционный Форум «Взаимное доверие государства и общества в конституционном строе России»;
3. XII Международный Конституционный Форум «Стабильность и динамизм Российской Конституции»;
4. XIV Международная научно – практическая конференция студентов, магистрантов, аспирантов «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России».

Структура курсовой работы обусловлена ее целью и задачами и состоит из введения, трех глав, четырех параграфов, заключения, списка использованных источников.

Основное содержание работы

В первой главе проанализировано место права на обращение в органы публичной власти в системе конституционных прав граждан, изучено конституционное развитие права на обращения в органы власти, на основе чего сформулирована периодизация его развития. Кроме того, исследовано современное содержание конституционного права с точки зрения обращения в органы, входящие в единую систему публичной власти. В этой связи установлено, что действующие нормативно-правовые акты на уровне

субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы порядка подачи обращений (сообщений), несовершенны, имеют противоречия и дублируют функции между несколькими структурами, что подтверждает необходимость разработки единого акта, регламентирующего порядок рассмотрения таких обращений (сообщений).

Во второй главе рассмотрены конституционно-правовые вопросы реализации права на обращение в органы публичной власти и включает рассмотрение организационно-правовых вопросов обеспечения данного права, а также гарантии и ограничения реализации права. В ходе исследования выявлено противоречие между позициями некоторых органов власти и складывающейся судебной практикой в отношении понимания обращений и сообщений, направляемых в органы публичной власти.

В третьей главе изучена практика реализации права на обращение граждан в Государственную Думу Федерального Собрания. Сделан вывод о возрастающей потребности граждан в обращении к парламентариям и о необходимости совершенствования правового регулирования новых форм их реализации.

В заключении приведены выводы и авторские предложения, позволяющие усовершенствовать законодательство и правоприменение по указанной проблеме.