

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
_____ С.В. Чердаков
« _____ » _____ 2018 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Реализация конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления в РФ

Исполнитель студент группы 421-узб2	_____	А.В. Простакишин
Руководитель ст.преподаватель	_____	Ю.Д. Кокамбо
Нормоконтроль	_____	О.В. Громова

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ
Зав. кафедрой
_____ С.В. Чердаков
« » _____ 2017 г.

З А Д А Н И Е

К выпускной квалификационной работе студента Простакишина Артема Витальевича

1. Тема выпускной квалификационной работы: Реализация конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления в РФ
(утверждена приказом от _____)
2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 01 февраля 2018 года.
3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Федеральный закон Российской Федерации от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
4. Содержание выпускной квалификационной работы: Право на обращение как конституционный принцип и как конституционная гарантия реализации, Содержание права на обращение, виды обращений и субъекты права на обращение, Информационная доступность органов местного самоуправления по вопросам работы с обращениями граждан.
Порядок рассмотрения обращений граждан органами государственной власти и местного самоуправления. Дополнительные гарантии реализации права граждан на обращение в соответствии с региональным законодательством. Юридическая ответственность за нарушение законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан. Проблемы реализации права граждан на обращение и пути их решения.
5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет.
6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет.
7. Дата выдачи задания: 15 июня 2017 года.
Руководитель бакалаврской работы (проекта): Кокамбо Юлия Дмитриевна, старший преподаватель.
Задание принял к исполнению (дата): 15 июня 2017 года. _____ (подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 66 с., 40 источников.

ОБРАЩЕНИЕ ГРАЖДАН, РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА, ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ, ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА

Целью Бакалаврской работы является исследование реализации конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления в РФ.

Для достижения данной цели были поставлены следующие задачи:

Исследовать реализацию права граждан на обращение.

Раскрыть порядок реализации права граждан на обращение в государственные органы и органы самоуправления.

Проанализировать проблемы реализации права граждан на обращение и пути их решения.

Выявить проблемы реализации права граждан на обращение.

В данной работе в качестве объекта исследования является:

Право граждан РФ на обращение в государственные органы и органы самоуправления

При написании работы были использованы следующие методы: сравнительного правоведения, формально-юридический метод, метод толкования правовых норм, технико-юридический метод.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Понятие и правовые основы реализации конституционного права граждан на обращение	9
1.1 Право на обращение как конституционный принцип и как конституционная гарантия реализации	9
1.2 Содержание права на обращение, виды обращений и субъекты права на обращение	17
2 Реализация права граждан на обращение	26
2.1 Информационная доступность органов местного самоуправления по вопросам работы с обращениями граждан	26
2.2 Порядок рассмотрения обращений граждан органами государственной власти и местного самоуправления	30
2.3 Дополнительные гарантии реализации права граждан на обращение в соответствии с региональным законодательством	40
2.4 Юридическая ответственность за нарушение законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан	42
3 Проблемы реализации права граждан на обращение и пути их решения	51
Заключение	58
Библиографический список	62

ВВЕДЕНИЕ

Главная составляющая правового положения человека и гражданина любого развитого демократического правового государства, которое ставит защиту прав и свобод каждого гражданина своей первостепенной задачей - это право граждан на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Важными компонентами правового государства и гражданского общества являются открытое общение граждан и органов власти и способность граждан оказывать влияние на принимаемые публично властные решения. Формами такого общения выступают обращения граждан и ответ на них органов власти. Обращения граждан представляют собой одну из форм участия граждан в управлении, в решении государственных и общественных дел, способ защиты и восстановления нарушенного права. Они являются важным источником информации, полезной при решении вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного развития, содержат в себе сведения о процессах, происходящих в обществе. Право на обращение выступает как один из эффективных способов устранения возможных нарушений правомерности, одно из средств предотвращения правонарушений.

Отсюда следует, что обращения граждан выступают важным источником информации, которая необходима для принятия решений по вопросам государственного, хозяйственного и социального обеспечения и культурного строительства. Институт обращений граждан в органы государственной власти является важной составной частью правового статуса человека и гражданина любого развитого демократического правового государства и практически всегда воздействует на деятельность органов государственной власти. Результаты правовой работы в рассматриваемой области свидетельствуют о том, что при помощи обращений граждане и их объединения воздействуют на разрешение общественно значимых вопросов органами государственной и местной власти. Институт обращений граждан в органы государственной власти нельзя отнести к институту самозащиты гражданами своих прав, так как он является только

возможностью обжаловать обращение к государственным органам власти, надеясь на получение государственной защиты. Государственная защита прав и свобод граждан представляет собой деятельность компетентных государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, которая направлена на соблюдение, обеспечение и охрану конституционных прав и свобод человека и гражданина, и проводится в жизнь посредством судебного и административного (судебного и внесудебного) воздействия на виновных. Институт обращений выступает как общее начало любой формы защиты, поскольку получить государственную защиту, можно только обратившись за ней к компетентным органам в установленной законом форме (это может быть исковое заявление, жалоба, ходатайство, заявление и другое).

Непосредственно при помощи института обращений граждан удовлетворяются различные взаимосвязанные интересы граждан, такие как: интерес к охране (защите) нарушенных прав и свобод; свобода выражения мнения; участие в управлении делами государства и общества. Государство рассматривает обращения граждан как важный инструмент реализации конституционного права граждан и выявляет недостатки в деятельности государственного аппарата, отдельных организаций, вносит предложения по совершенствованию работы, принимает участие в восстановлении нарушенных прав и свобод, а также выявляет нарушения в обеспечении социальной справедливости. Как уже отмечалось ранее, обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления являются одним из важнейших приемов реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина. Правовой основой обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления является Конституция Российской Федерации, которая предусматривает право граждан обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения, гарантирующие гражданам возможность защищать свои права, свободы всеми законными способами, включая судебную защиту прав и свобод.

В ряде субъектов Российской Федерации принимают собственные законодательные акты, направленные на регулирование отношений, связанных с

реализацией права граждан на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Приняты дополнительные гарантии права граждан на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Таким образом, переход Российской Федерации к становлению демократического государства выявил ряд направлений, связанных с организацией работы местных органов власти с обращениями граждан. Появилась необходимость в совершенствовании организационной формы и методов работы органов муниципального управления, связанных с приемом граждан должностными лицами.

По инициативе Президента Российской Федерации, с принятием Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59 - ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» заметно активизировалась методическая и исследовательская работа по данной проблеме, так как в связи с вступлением в силу указанного закона на первый план выступают вопросы качественного выполнения работы по организации рассмотрения обращений граждан, применения единых требований в оценке качества получаемых результатов, повышения эффективности и действенности этой работы.

Одной из наиболее распространенных форм и гарантий участия граждан в управлении делами государства - это их обращения в государственные органы.

Обращения - это важное средство реализации и охраны прав личности, укрепления связи органов государственной власти и местного самоуправления с населением.

Объект исследования - право граждан РФ на обращение в государственные органы и органы самоуправления.

Предмет исследования - порядок реализации права граждан на обращение в государственные органы и органы самоуправления.

Цель исследования - дать характеристику права граждан РФ на обращение в государственные органы и органы самоуправления как одного их основ-

ных прав гражданина РФ и проанализировать порядок его реализации.

Исходя из поставленной цели, были сформулированы следующие задачи исследования:

- рассмотреть понятие и правовые основы реализации конституционного права граждан на обращение.
- исследовать реализацию права граждан на обращение.
- проанализировать проблемы реализации права граждан на обращение и пути их решения.

Методологическую основу исследования составляют методы: сравнительного правоведения, формально-юридический метод, метод толкования правовых норм, технико-юридический метод.

Правовой основой выпускной квалификационной работы являются: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993), Федеральный закон Российской Федерации от 02.05.2006 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г.

Теоретической базой исследования стали труды таких ученых конституционалистов как Д.Н. Бахрах, Р. Ч. Бондарчук, М.В. Баглай, Л. Д. Воеводин, Е. К. Глушко, М.В. Головацкая, В.В. Гриб, А.В. Ермолаева, С. З. Женетль, И.А. Кравец, Е.И. Козлова, В.И. Куликов, В. А. Кучинский, Е. А. О. И. Короткова, Лукашевой, В.В. Лазарева, С.В. Мигачев, М. В. Масловская, О.В. Мосягина, С. Г. Надыгина, К.В. Подъячев, Л.Л. Попов, И.Е. Попов, А.А. Плотников, Е.В. Соловьев, Ю.Н. Старилова, Ю.И. Тихомиров, К.А. Черкесов, С. А. Ширококов, А. Юдин.

Структура исследования включает введение, три раздела, шесть подразделов, заключение и библиографический список.

1 ПОНЯТИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ

1.1 Право на обращение как конституционный принцип и как конституционная гарантия реализации права на обращение

Право гражданина на обращение зафиксировано в ст. 21 Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г. «Право на обращение - естественное право общения гражданина с государством в лице его органов и организаций, возможность осознавать себя юридическим звеном правовой среды, в то же время это выражение обратной связи, которая раскрывает оценку государственной деятельности, потенциал гражданина совершенствовать существующую систему»¹. Закрепление права на обращение в Декларации с последующим отражением его в Конституции Российской Федерации - «это соблюдение интересов и личности и государства. Право гражданина на обращение - это субъективное право человека на осуществление своих прав и свобод, охраняемых государством»². Естественность права на обращение определена потребностями и личным интересом, а также социальной свободой гражданина. Поэтому право на обращение можно определить как возможность человека реализовать, исходя из личной заинтересованности, свои субъективные потребности и нужды в самых различных сферах его бытия. Государство обязано быть заинтересованным в обеспечении достойного существования и свободного развития каждого человека.

Рассматривая право на обращение как конституционное право, мы понимаем его и как конституционную свободу. «Многokратно доказано, что закрепленные в законодательстве юридические права и свободы граждан являются одной из форм выражения свободы».³ Но есть на этот счет и другая точка зрения, которая более широко подходит к этому вопросу: «различия между ос-

¹ Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 "О Декларации прав и свобод человека и гражданина" // Ведомости съезда народ. депутатов РСФСР и Верхов. Совета СССР. 1991. № 52. Ст. 1865.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (в ред. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

³ Кучинский В. А. Личность, свобода, право. М.: Юрид. лит., 1978. С 208 .

новным правом и основной свободой обусловлены как историей их возникновения, сложившимися традициями, так и смысловой нагрузкой»⁴. И мнение Е. А. Лукашевой, утверждающей, что «анализ конституционного законодательства показывает, что термин «свобода» призван подчеркнуть более широкие возможности индивидуального выбора, не очерчивая конкретного его результата»⁵. Анализируя содержание института права на обращение гражданина необходимо обратить внимание на такие категории, как «обязанность» и «гарантия». Исследование положений главы II Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод, что практически невозможно применить какую-либо норму, не привлекая при этом право на обращение. В этом и заключается его универсальность. Закрепленные в Конституции права граждан на образование, охрану здоровья, судебную защиту и другие, трудно представить вне обращения гражданина в соответствующие инстанции. Именно обращение гражданина является основанием для предоставления каких-либо прав и свобод, а также гарантий.

В качестве примера обратимся к п. 1 ст. 27 Конституции Российской Федерации, где сказано: «каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства» Это положение конкретизируется ч. 1 ст. 3 закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»: «в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом, вводится регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации». Регистрационный учет граждан осуществляется на основании ч. 1 ст. 6 вышеуказанного Закона «Гражданин Российской Федерации, изменивший место жительства, обязан не

⁴ Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. М.: Норма, 1997. С. 304.

⁵ Лукашева Е. А. Общая теория прав человека. М.: Норма, 1996. С. 520.

позднее семи дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к должностному лицу, ответственному за регистрацию, с заявлением по установленной форме».⁶ Через реализацию права на обращение осуществляется и такое важное для человека юридическое состояние, как гражданство. Так, пункт 1 статьи 37 закона Российской Федерации « О гражданстве российской Федерации» гласит: « Заявления о регистрации и изменения гражданства подаются в органы внутренних дел Российской Федерации по месту жительства заявителя, а лицами, проживающими за пределами Российской Федерации, в соответствующие дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации». Согласно пункту 1 статьи 23 этого же Закона выход из гражданства Российской Федерации возможен « по ходатайству гражданина в порядке, установленном настоящим Законом». Рассматривая положение ст. 33 Конституции Российской Федерации в структуре главы II « Права и свободы человека и гражданина», отмечаем ее связь со статьями 20, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 45, 46, 48, 52, 53, 57, 59, 62, 63⁷. Это позволяет утверждать, что конституционное право на обращение может быть реализовано и само по себе, и совместно с другими правами и свободами, закрепленными Основным Законом⁸.

Конституционное право на обращение можно понимать и как конституционный принцип, и как конституционную гарантию. Как конституционный принцип право на обращение рассматривается с двух разных точек: с точки зрения государства и с точки зрения индивида. С точки зрения государства этот принцип можно определить следующим образом: государство входит в отношения с гражданином только после того, как тот обратился к нему; государство рассматривает только те обращения, которые соответствуют государственным требованиям (по форме обращения); государство открыто определяет свою связь с гражданином через обращение к нему. Право на обращение как консти-

⁶ Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 03.04.2017) "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

⁷ Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "О гражданстве Российской Федерации" // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 6. Ст. 243; 1993. № 29. Ст. 1112.

⁸ Козлова, Е.И., Конституционное право России. М: Юрист, 2014. С. 350.

туционный принцип по отношению к индивиду можно сформулировать так: право на обращение прерогатива индивида; вид обращения избирается самим гражданином по сути своего дела.⁹

Обращение требует обязательного государственного реагирования. Следовательно, как принцип конституционного права право на обращение с точки зрения индивида представляет собой основополагающее начало отношений между гражданином и государством, инициатором которых является гражданин. Но, по смыслу отдельных статей, оно выступает и как обязанность, и как гарантия реализации данной нормы. Конституционное право на обращение как гарантия имеет определяющее значение.¹⁰ После обращения гражданина в органы государства включается механизм, призванный обеспечить его права свободы, привилегии или их восстановление. Государство гарантирует обязательное реагирование на обращение гражданина. Для этого создаются специальные органы с широким кругом полномочий, которые либо сами удовлетворяют интерес индивида, либо имеют возможность воздействовать на другие организации в пользу разрешения, так или иначе, инициировавшего обращение вопроса. Конституционное право на обращение можно рассматривать и как заранее заложенное условие реализации права на обращение со стороны государства, выраженное в создании системы, состоящей из органов и правовых средств, направленных на обеспечение интереса гражданина.¹¹

Статьей 33 Конституции РФ закреплено одно из фундаментальных начал права, право граждан на обращение. Обратимся к формулировке ст. 33 Конституции РФ. Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Данное право является важнейшим элементом правового статуса граждан в целом, а также пред-

⁹ Куликов В.И. Конституционное право Российской Федерации: учеб. пособие для студ. учреждений высшего образования. М. 2010.

¹⁰ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов, обучающихся по специальности «юриспруденция». 5-е изд., изм. и доп. М., 2006.

¹¹ Плотников А.А. Понятие и сущность конституционного права граждан на обращения // Актуальные проблемы правовой науки: материалы международной научно-практической конференции. Выпуск 5 / Сост. и отв. ред. Т. Д. Матвеева. Архангельск: Поморский государственный университет имени М. В. Ломоносова, 2011. С.133—144

ставляет собой одну из основных гарантий защиты прав и свобод, декларируемых Конституцией России и иными нормативными правовыми актами.

Конституционное положение находит конкретизацию в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон об обращениях), которым регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином РФ закрепленного за ним Конституцией РФ права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

«Статья 2. Право граждан на обращение.

1. Граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан; в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам.

2. Граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц.

3. Рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно.»

Понятие обращение гражданина указано в Статье 4 (Закона об обращениях):

«Обращение гражданина - направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления»¹².

¹² Гриб В.В. Обращение граждан в органы государственной и местной власти как эффективная правовая форма воздействия на публичную власть // Юридический мир. 2010. № 12. С. 63.

Обращение может затрагивать как личные вопросы, так и общественные интересы. Обращение в соответствующие органы помогает разрешению многих ситуаций, связанных с нарушением прав граждан.

Закон об обращениях граждан предназначен для установления гарантий нормальной реализации права граждан на обращение. К правовым гарантиям он относит установление определенного места и времени, нормативное закрепление обязанностей должностных лиц органов 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.

К системным качествам гарантий относится:

Общественная значимость таких гарантий, соответствие их режиму политической власти, уровню демократии, степени культуры членов общества.

Общественная необходимость гарантий в силу того, что целью всего общественного развития является человек, его свобода и неприкосновенность, инициатива и развитие. Поэтому деятельность государства по обеспечению гарантий конституционного права на обращение можно рассматривать как важнейшую гарантию прав и свобод человека и гражданина вообще;

Зависимость каждого вида гарантий от общего и целого, от всей системы гарантий, их взаимосвязи между собой.

Анализ положений Закона об обращениях 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 обращении 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 ¹³(ст. 12). Нарушение установленного порядка рассмотрения обращений граждан, неправомерный отказ в их приёме, 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 ее субъектов. За перечисленные выше правонарушения виновные должностные лица могут быть отстранены от занимаемой должности и уволены.

Допустимо обращение в государственный орган любой ветви власти (судебной, законодательной, исполнительной), а так же к любым государственным и межгосударственным институтам (Уполномоченный по правам человека, Прокуратура, Европейская комиссия по правам человека и Европейский суд по правам человека и т.д.). Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутри государственные средства правовой защиты (ч. 3 ст. 46 Конституции).

Закрепленное право граждан Российской Федерации является важным средством осуществления и защиты конституционных и других прав и свобод граждан, укрепления связей государственного аппарата с населением, одной из форм участия граждан в управлении делами государства, существенным источником информации при решении вопросов государственного и социально-культурного строительства и иных вопросов деятельности государства и общества.

В праве на обращение проявляется возможность удовлетворения личных, государственных и общественных интересов. Обращения граждан способ-

¹³ Женетль С. З. Теоретический анализ основных положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Административное право. 2008. № 4. С. 62–71.

ствуют усилению контроля народа за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления, борьбе с бюрократизмом, волокитой и другими недостатками в их работе. Праву граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления соответствует обязанность этих органов, а также должностных лиц, которым они направлены, внимательно, в установленном порядке и сроки рассмотреть обращения и принять по ним законные и обоснованные решения.

Исходя из этого можно утверждать, что институт обращений граждан в органы власти выполняет три функции.

Правозащитная функция заключается в том, что обращения как юридический институт являются одним из средств защиты прав граждан они позволяют предупредить правонарушение, а если оно уже совершено устранить его последствия и восстановить нарушенное право. Правозащитная функция, вне всякого сомнения, является определяющей, центральной.

Информационная функция: обращения граждан являются ценнейшим источником аналитической информации, позволяющий уточнить приоритеты законотворческой деятельности, использовать новые подходы и креативные идеи для поиска решения наиболее актуальных социально-экономических проблем. Информационная функция института обращений, с точки зрения интересов отдельных граждан, не имеет большого значения. Почерпнет ли государственный орган из его обращения нужную для его работы информацию, положение данного гражданина никак не изменится. Но с точки зрения государственного управления данная функция исполняет важнейшую роль. Это и наглядный показатель общественных настроений, и свидетельство о наиболее острых проблемах, и индикатор доверия к власти.

Коммуникативная функция заключается в следующем: обращения граждан могут быть средством коммуникации между государством и гражданами, служить своего рода каналом воздействия, с помощью которого граждане получают возможность так или иначе воздействовать на властные решения,

участвовать в процессе их принятия.¹⁴

Таким образом, обращения граждан в совокупности регулирующих их правовых норм представляют собой сложный и достаточно разветвленный институт. Этот правовой институт функционирует и служит эффективным средством демократизации общества, формирования правового государства, широким каналом участия граждан в управлении делами общества и государства.¹⁵

1.2 Содержание права на обращение, виды обращений и субъекты права на обращение

Обращение всегда является актом свободного волеизъявления индивидуального субъекта либо групп таких субъектов и, как правило, детерминировано какими то внешними обстоятельствами, содержащими для гражданина или группы лиц неблагоприятный или негативный оттенок. Даже в случае предложения об усовершенствовании чего, либо ясно проявляется неудовлетворенность субъекта текущим положением дел¹⁶. Согласно ст. 4 Закона об обращениях с точки зрения адресатов обращения подразделяются на:

- обращения в государственный орган
- обращения в орган местного самоуправления
- обращения к должностному лицу.

Должностное лицо - лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления. По форме обращения подразделяются на:

- обращения в письменной форме,
- обращения в форме электронного документа,
- устное обращение.

При этом первых два вида обращений (в письменной форме и в форме

¹⁴ Подьячев, К.В. Указ. Соч. С. 139.

¹⁵ Ширококов С. А. Конституционное право граждан на обращение в системе правового регулирования взаимодействия граждан и органов государственной власти и управления // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2016. Вып. 32.

¹⁶ Женетль С.З. Теоретический анализ основных положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений гражд- дан Российской Федерации» // Административное право. 2008. № 4. С. 62–71.

электронного документа) направляются как предложения, заявление или жалоба в государственный орган, орган местного самоуправления либо должностному лицу.

В ст. 4 Закона об обращениях раскрывается содержание терминов «предложение», «заявление», «жалоба»:

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 лиц.

В меньшей степени (и это является предметом специального обсуждения в данной статье). Закон об обращениях регулирует вопросы юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. В структуре Закона об обращениях есть две статьи (ст. 15 и 16), положения которых касаются вопросов юридической ответственности. Статья 15 Закона об обращениях (ответственность за нарушение настоящего Федерального закона) имеет отсылочный характер к российскому законодательству в целом. Согласно ст. 15 лица, виновные в нарушении настоящего Федерального закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации. В ст. 16 предусматривается право гражданина на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием)

государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения, при условии вынесения решения суда (ч. 1).¹⁷ С другой стороны, Закон предусматривает и возможность привлечения к ответственности гражданина. Согласно ч. 2 ст. 16 в случае, если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда.

В законе приведен не полный перечень имеющихся видов обращений. Рассмотрим некоторые из них.

Ходатайство - это обращение гражданина, подаваемое в письменной форме, с просьбой о признании за ним определенного статуса, прав, гарантий и льгот с предоставлением документов, их подтверждающих. Этот вид обращения оформляется лишь в случаях и по вопросам, установленным законодательством РФ, например, при получении гражданства Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Петиция - коллективное обращение граждан в органы власти о необходимости проведения общественных реформ или частичного изменения законодательства.

Письменные обращения граждан должны содержать наименование и адрес органа власти, организации или должностного лица, которым они адресованы; изложение существа предложения, заявления, жалобы или ходатайства; фамилию, имя, отчество обращающихся; их адреса; номера телефонов; дату и личную подпись.

Если в обращении не указаны фамилия, адрес (места жительства, работы или учебы) и личная подпись, оно считается анонимным и может не рассматриваться.

Устные обращения граждан излагаются во время личного приема, кото-

¹⁷ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

рый ведут руководители организации. Если изложенные факты и обстоятельства очевидны и не требуют дополнительной проверки, а личности обращающихся известны, на обращение дается устный ответ. В некоторых случаях, когда для квалифицированного ответа требуется время для наведения справок и пр. гражданину отвечают письменно.¹⁸

Для уяснения юридических свойств и процедур разрешения следует отметить, что граждане могут обращаться в суд для защиты своих прав, решения по которым принимаются на основе норм процессуального законодательства, и могут рассматриваться во внесудебном.¹⁹ Следует обратить внимание, что 18 июля 2012 года Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении отметил, что право объединений граждан, в том числе юридических лиц, обращаться в органы публичной власти производно от конституционно установленного права граждан направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Соответственно, объединениям граждан эти права и свободы, в том числе право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, должны быть гарантированы. Отказ в признании юридических лиц как объединений граждан субъектами конституционного права на обращение, исходя из его предназначения как обеспечивающего осуществление других прав и свобод, свидетельствует о нарушении вытекающего из статей 19 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципа равенства и справедливости²⁰.

Ряд исследователей предлагает закрепить в Законе об обращениях принципы, которыми должны руководствоваться органы публичной власти при рассмотрении обращений²¹. Однако в случае такого закрепления органы получают право толковать эти принципы в ходе правоприменительной деятельности. Го-

¹⁸ Черкесов К.А. Обращения граждан в органы местного самоуправления, их виды и особенности правового регулирования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010.

¹⁹ Попов Л.Л. Административное право России: учебник М.: «Проспект», 2010. С. 186.

²⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 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" // Собрание законодательства РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

²¹ Соловьев С. Г. Необходимость реформирования законодательства об обращениях граждан // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 6.

раздо важнее установить в Законе четкое разграничение полномочий между органами публичной власти, действующими на федеральном, региональном и муниципальном уровнях в части регулирования и осуществления процедуры рассмотрения обращений, а также ответственности. Одним из вопросов, возникающих в процессе реализации Закона об обращениях, является правомочность обращения в органы публичной власти иностранных граждан и лиц без гражданства. Конституция РФ 1993 г. в ст. 33 закрепляет исключительную возможность граждан России направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. В ней данное право рассматривается как право гражданина. Если основываться на ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, закрепляющей принцип национального режима в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, последние обладают правами и несут обязанности наряду с гражданами РФ, за исключением случаев, строго определенных федеральным законом или международным договором. Следуя принципу национального режима, Закон об обращениях расширил сферу применения права на обращение и распространил его на иностранных граждан и лиц без гражданства. Следует признать, что федеральный законодатель в Законе об обращениях дал расширительное толкование ст. 33 Конституции РФ как по субъектам права на обращение, так и по адресатам обращений. Таким образом, конституционное законодательство и конституционная юриспруденция рассматривают право на обращение не только как право гражданина, но и как право человека, включая в число его субъектов граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства. Конституционный суд распространил право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления и на юридические лица, конституционализировать права юридических лиц.

Закон об обращениях не конкретизирует правовой статус лица, выступающего субъектом обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам. Это могут быть и участники хозяйственных товариществ и обществ (товарищи, акционеры, собственники долей уставного капитала организаций); лица, выполняющие управленческие и орга-

низационные функции в коммерческих и некоммерческих организациях (директор, председатель Совета директоров, член ревизионной комиссии); представители организаций, действующие на основании имеющихся у них полномочий. Обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления конкретного лица, подающего заявление в защиту интересов организации либо выступающего представителем организации, не лишает его статуса физического лица и не влечет в силу положений Закона обращения какого либо умаления его прав по сравнению с «обычным» заявителем гражданином.

Ст. 33 Конституции РФ гласит: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». Таким образом Конституция в зависимости от субъекта волеизъявления называет индивидуальные и коллективные обращения. Однако федеральное законодательство не содержит дефиниций указанных разновидностей обращений, равно как не содержит и регламентации особенностей подачи и рассмотрения групповых волеизъявлений. Не отражает оно и специфики волеизъявлений «новых» субъектов права на обращение объединений граждан и юридических лиц.

Итак, в зависимости от субъекта волеизъявления надлежит выделять: индивидуальные обращения граждан; коллективные обращения граждан; обращения организаций. Несмотря на традиционность названных видов обращений (особенно первых двух), в юридической науке их общепринятые определения отсутствуют.

Индивидуальное обращение - это волеизъявление одного гражданина (устное или письменное), направленное одному адресату вне зависимости от количества лиц, в отношении которых предполагается наступление юридически значимых последствий. Иными словами, индивидуальность или коллективность обращения зависит не от содержания, а от его формы, а именно от субъекта волеизъявления, которым при индивидуальном обращении выступает отдельный гражданин. Термин «гражданин» охватывает не только лиц обладающих граж-

данством РФ, но и иностранных граждан, и лиц без гражданства.

Коллективное обращение - это волеизъявление двух и более граждан по одному предмету, сформулированное в едином документе или на личном приеме группой граждан. Как уже было отмечено выше, и Конституция России, и Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» упоминают коллективное обращение, но не содержат его определения и не регламентируют специфики, связанной с его направлением и рассмотрением, которая присутствует на практике. Проанализировав имеющиеся легальные определения, можно заключить, что коллективным обращением является либо обращение, сформулированное (и, соответственно, подписанное) группой граждан, либо сформулированное в ходе публичного мероприятия (возможно, подписанное одним уполномоченным лицом), при этом не принципиальна внешняя форма обращения, важен сам факт выражения коллективного (тем более массового) волеизъявления.

Следует подчеркнуть, что право группового волеизъявления является универсальным правом граждан, так как это прямо следует из текста ст. 33 Конституции РФ и, соответственно, может быть ограничено только федеральным законом.²²

Обращения организаций как самостоятельный вид обращений появились относительно недавно, после внесения изменений в 2013 году. Принятие поправок явилось результатом реализации правовых позиций Конституционного Суда РФ, сформулированных в Постановлении от 18.07.2012 № 19-П, Суд указал, что право объединений граждан, в том числе юридических лиц, обращаться в органы публичной власти производно от конституционно установленного права граждан направлять индивидуальные и коллективные обращения.

Соответственно, объединениям граждан право на обращение должно быть гарантировано. Отказ в признании объединений граждан субъектами конституционного права на обращение, исходя из его предназначения, как обеспечивающего осуществление других прав и свобод, свидетельствует о нарушении

²² Лазарева В.В. Конституционное право. М., 1999.

вытекающего из ч. 1 ст. 19 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ принципа равенства и справедливости. Согласно новой ч. 4 ст. 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» «установленный настоящим Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений объединений граждан, в том числе юридических лиц». Использование двусоставной конструкции «объединения граждан, в том числе юридические лица» не случайно и соответствует российскому законодательству и позициям Конституционного Суда РФ. Необходимость введения такой правовой конструкции была вызвана двумя обстоятельствами.

Во-первых, не все объединения граждан являются юридическими лицами. Так, в соответствии со ст. 27 Федерального закона «Об общественных объединениях»²³ общественные объединения граждан могут создаваться и функционировать без образования юридического лица. Такие объединения (не являющиеся юридическими лицами) вправе: свободно распространять информацию о своей деятельности; проводить публичные мероприятия; представлять и защищать свои права, законные интересы.

Своих членов и участников в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях; выступать с инициативами и вносить предложения в органы государственной власти и органы местного самоуправления; осуществлять иные полномочия в случаях прямого указания на эти полномочия в федеральных законах об отдельных видах общественных объединений.

Во-вторых, не все юридические лица являются формой объединения граждан. Так, в соответствии с п. 1 ст. 11 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью»²⁴ учреждение общества может осуществляться лицом единолично. Также не стоит признавать органы власти, являющиеся юридическими лицами, формой объединения граждан.

²³ Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 20.12.2017) "Об общественных объединениях" // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

²⁴ Федеральный закон от 08.02.1998 № 14-ФЗ (ред. от 31.12.2017) "Об обществах с ограниченной ответственностью" // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 785.

В понятие “организации” в настоящем законе не включаются органы государственной власти и органы местного самоуправления». Предлагаемые формулировки исключают любое произвольное толкование, а соответственно и возможность злоупотребления правом. Они обеспечивают абсолютное и равное право на обращение всем субъектам: гражданам, группам граждан, всем юридическим лицам: (включая организации, созданные одним лицом и, соответственно, не являющиеся формой реализации конституционного права на объединение), а также всем объединениям граждан (вне зависимости от их регистрации в качестве юридического лица).²⁵

²⁵ Кравец И.А. Право на обращение граждан в органы местного самоуправления: конституционные основы, проблемы регулирования и реализации // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия “Право”. 2012. № 2.

2 РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ

2.1 Информационная доступность органов местного самоуправления по вопросам работы с обращениями граждан

Органы местного самоуправления на своих официальных сайтах нередко обращают специальное внимание на порядок подачи обращения в форме электронного документа. Обращения в форме электронного документа направляются на адрес электронной почты с соблюдением требований Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ. Конституционное право граждан Российской Федерации на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления дополнительно может быть также реализовано путем заполнения специальной формы на официальном сайте органа местного самоуправления. Обращения, на отправленные в электронном виде через официальный сайт органа местного самоуправления, обрабатываются и рассматриваются в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». При заполнении бланка обращения, согласно Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», необходимо указать фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии), почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ либо уведомление о переадресации обращения, а также изложить суть предложения, заявления или жалобы. В случае отсутствия указанных обязательных реквизитов обращение будет оставлено без ответа.²⁶ Без рассмотрения по существу поставленных вопросов останется письменное обращение, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи. Органы местного самоуправления не редко на своих сайтах размещают следующее обращение: «Обращаем Ваше внимание на недопустимость злоупотребления правом на обращение в органы местного самоуправления и предусмотренную законодательством ответственность в этой

²⁶ Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. М.: Норма, 2007.

сфере общественных отношений». Между тем практически невозможно найти информацию на официальных сайтах о мерах ответственности, которые применяются к органам и должностным лицам за нарушение законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан. Регистрация обращений осуществляется в трёхдневный срок с момента поступления. Обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию органа местного самоуправления, в течение 7 дней со дня регистрации направляется в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с обязательным уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации. Поступившее письменное обращение рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации.²⁷ В исключительных случаях (ст. 12 Федерального закона № 59-ФЗ от 02.05.2006) срок рассмотрения обращения может быть продлен не более чем на 30 дней. Ответ на обращение, поступившее в орган местного самоуправления в письменной форме, дается заявителю в письменной форме. Ответ на обращение, поступившее в орган местного самоуправления в форме электронного документа, направляется в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному в обращении, или в письменной форме по почтовому адресу, указанному в обращении. Как мы увидим позже, информация о результатах рассмотрения обращений не всегда доступна в обобщенном виде на официальных сайтах органов местного самоуправления.

Направление обращения через информационные системы общего пользования. Обращение поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу по информационным системам общего пользования, подлежит рассмотрению в порядке установленном Федеральным законом. Для приема обращений граждан в форме электронного документа применяется специализированное программное обеспечение, предусматривающее заполнение заявителем реквизитов, необходимых для работы с обращени-

²⁷ Мосягина О.В. Работа с обращениями граждан: нормативное регулирование// Справочник секретаря и офис-менеджера. 2002. № 5. С.41 – 44.

ями. В обращении гражданин в обязательном порядке указывает свои фамилию, имя, отчество (последнее при наличии), адрес электронной почты, если ответ должен быть направлен в форме электронного документа, и почтовый адрес, если ответ должен быть направлен в письменной форме.

Основание для отказа в рассмотрении Интернет-обращения:

- указание автором недействительных сведений о себе или адреса для ответа,
- поступление дубликата уже принятого электронного сообщения,
- некорректность содержания электронного сообщения.

Гражданин, как правило, направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или к тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Законодательно не закреплена обязанность для гражданина направлять обращение строго по компетенции. Все поступившие в соответствующие органы публичной власти письменные обращения, невзирая на их подведомственность, способ их доставки, передачи или создания подлежат обязательному приему регистрации с последующей проверкой и при необходимости переадресацией по подведомственности. Если обращение и адресуется на имя руководителя государственного органа, органа местного самоуправления или конкретного должностного лица, сам руководитель не всегда будет непосредственно заниматься разрешением обращения, удовлетворением указанных в обращении требований, устранением указанных в нем нарушений и т.д. Для этого создаются специальные структурные подразделения по работе с обращениями граждан. Такое положение дел не является нарушением прав граждан на обращение, что подтвердил и Конституционный Суд Российской Федерации в своем решении.

Получив обращение гражданина, сотрудник подразделения публичного органа, ответственный за прием таких обращений²⁸:

²⁸ Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Изд. Воронежский гос. университет, 2007.

Проверяет правильность адреса и целостность упаковки корреспонденции, возвращает на почту не вскрытыми ошибочно поступившие (не по адресу) письма; проводит сверку реестров на корреспонденцию, поступившую фельдъегерской связью; получив обращение, вызывающее подозрение не вскрывая конверт, сообщает об этом своему руководителю; вскрывает конверты, проверяет наличие в них документов (разорванные документы подклеиваются), к тексту письма прилагает конверт; отделяет от письма, вложенные в него подлинники документов (при необходимости с них снимает копии); документы прилагаются к обращению, об этом делается отметка в учетной карточке обращения; при приеме письменного обращения непосредственно от гражданина, по его просьбе ставит на копии обращения штамп о принятии обращения с указанием даты его поступления, занимаемой должности, фамилии и инициалов лица, принявшего обращение; принимает меры по сохранности конверта поступившего обращения.

Данный конверт хранится вместе с обращением в течение всего периода его рассмотрения, потом уничтожается. Причем конверты обращений, ответ по которым не дается (не имеющие информации об адресе и некорректные по содержанию) не уничтожаются, а хранятся вместе с обращениями в накопительном деле.

Это позволяет установить адрес отправителя, дату и время отправления и получения обращения и в других необходимых случаях. На данной стадии могут быть составлены следующие акты: акт «о подозрительном предмете в конверте», акт «об отсутствии в конверте упоминаемых автором документов, неполного перечня документов, если есть опись приложенных документов», акт «если сам текст обращения и вложенные документы испорчены». При обнаружении отсутствия документов или других нарушений, если невозможно их оперативное устранение (мятые, подмоченные, рваные), составляется акт, один экземпляр которого направляется отправителю, другой - приобщается к поступившему документу. В случае выявления опасных или подозрительных вложений в конверт (пакет) работа с письменным обращением приостанавливается до

выяснения обстоятельств и принятия соответствующего решения руководством.²⁹

2.2 Порядок рассмотрения обращений граждан органами государственной власти и местного самоуправления

Государственные органы, орган местного самоуправления, а также должностные лица, которые занимаются рассмотрением вопросов изложенных в обращении граждан, должны в установленные сроки объективно оценить, принять мотивированное решение и ответить автору обращения по существу.

Граждане имеют право обжаловать действия органа и должностного лица, а в случае отказа принять или рассмотреть жалобы в вышестоящую инстанцию. Так же гражданин имеет право обжаловать неудовлетворяющее решение по его вопросу.

Порядок рассмотрения обращений граждан - это урегулированная процессуальными нормами деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, направленная на рассмотрение и разрешение предложений, заявлений, жалоб и других обращений граждан.

Результаты юридических действий на каждой стадии производства по обращениям порождают новые правовые последствия, влекущие дальнейшее процессуальное движение материалов.

Производство по обращениям граждан характеризуется «эстафетой субъектов, работающих с обращениями» при смене стадий. Одни работники осуществляют первичный прием и регистрацию обращений граждан, другие их рассматривают, третьи осуществляют контроль над производством по обращениям граждан.

В производстве по обращениям граждан можно выделить следующие стадии: «

- Стадия подачи, приема, регистрации обращения и направления обращения на рассмотрение.

²⁹ Кравец И.А. Право на обращение граждан в органы местного самоуправления: конституционные основы, проблемы регулирования и реализации // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия "Право". 2012.

- Стадия рассмотрения обращения.
- Стадия принятия и исполнения решения.
- Стадия контроля и проверки исполнения принятых решений, анализа и обобщения обращений граждан.
- Стадия обжалования решения, принятого по обращению (факультативная)».³⁰

Порядок рассмотрения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления закреплен в ст.10 ФЗ №59.

«1. Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо: 1) обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости с участием гражданина, направившего обращение. 2) запрашивает, в том числе в электронной форме, необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия. 3) принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина. 4) дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в настоящем Федеральном законе. 5) уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

2. Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо по направленному в установленном порядке запросу государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, рассматривающих обращение, обязаны в течение 15 дней предоставить документы и материалы, необходимые для рассмотрения обращения, за исключением документов и материалов, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, и для ко-

³⁰ Головацкая М.В. К вопросу о порядке рассмотрения обращений граждан // Юрист. 2007. № 5. С. 11.

торых установлен особый порядок предоставления.

3. Ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом.

4. Ответ на обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, направляется в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному в обращении, или в письменной форме по почтовому адресу, указанному в обращении»³¹.

При рассмотрении обращения, при необходимости, прилагаются документы или их копии, для подтверждения доводов обращающегося. К рассмотрению не допускаются газеты и другие печатные издания без приложения самого обращения.

Так же обращение может быть отправлено в форме интернет-обращения. Тогда к этому обращению выдвигаются дополнительные обязательные требования. Оно должно содержать адрес электронной почты, в случае, если ответ на данное обращение должен быть отправлен на электронную почту.

В устной форме рассматриваются обращения, по вопросам не требующих каких-либо дополнительных проверок. Но в случае, если гражданин обратился к уполномоченному лицу на личном приеме, по вопросу, в ходе рассмотрения которого потребовалась дополнительная проверка, то гражданину предлагается составить письменное обращение подлежащее регистрации и учету. Если обращающийся в силу ограниченных способностей или проблем со здоровьем не может сам составить письменное обращение, то ему в этом оказывается помощь. С согласия гражданина ответ на обращение рассматриваемое на личном приеме может быть дан в устной форме с занесением в карточку личного приема гражданина.

При составлении обращений должны учитываться требования, выдвига-

³¹ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

емые к письменным обращениям приведённых в Статье 7 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»:

«1. Гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляет письменное обращение; либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица; либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество (последнее при наличии), почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату.

2. В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

3. Обращение поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, подлежит рассмотрению в порядке установленном настоящим Федеральным законом. В обращении гражданин в обязательном порядке указывает свои фамилию, имя, отчество (последнее при наличии), адрес электронной почты, если ответ должен быть направлен в форме электронного документа, и почтовый адрес, если ответ должен быть направлен в письменной форме. Гражданин вправе приложить к такому обращению необходимые документы и материалы в электронной форме либо направить указанные документы и материалы или их копии в письменной форме»³².

Существует ряд условий, при которых обращение не рассматривается или ответ на него не дается:

- В случае если гражданин находится в состоянии алкогольного или иного опьянения, то он не допускается на личный прием к уполномоченному лицу. Также прием может быть прекращен в случае грубого поведения гражданина.

- Гражданину может быть отказано в ответе или рассмотрении обраще-

³² Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

ния, если он получил ответ на поставленный вопрос. 3. В случае анонимного обращения.

Обращение гражданина признается Анонимным Уполномоченным лицом государственного органа, если это обращения: обращение признано некорректным по форме или содержанию; если в обращении содержится обжалование судебного решения; если решение данного вопроса не входит в компетенцию органа.

Если есть возможность установить адрес и фамилию гражданина, то в течение семи дней он обязан быть уведомлен о невозможности рассмотрения его обращения. В случае если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением его обращения органом государственной или муниципальной власти, или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда.

При подаче и в ходе рассмотрения обращения гражданин обладает рядом прав. Гражданину должна быть обеспечена возможность в Ст.5 ФЗ №59:

- представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме.

- знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.

- получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в статье 11 настоящего Федерального закона, уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

- обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Феде-

рации.

- обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Также гражданин имеет право на возмещения убытков и компенсации морального вреда, причиненных незаконными действиями (бездействием) органа внутренних дел или его должностными лицами при рассмотрении обращения, по решению суда.

Руководитель государственного или муниципального органа несет ответственность за работой по личному приему граждан, обеспечению объективного, своевременного и в полном объеме рассмотрения обращений, принятию по ним решений и направлению заявителям ответов в строгом соответствии с требованиями законодательства РФ.³³

Рассмотрение обращений граждан состоит из следующих этапов:

- прием и первичную обработку обращения;
- регистрация и учет обращения;
- принятие организационных решений о порядке рассмотрения обращения; Рассмотрение обращения по существу;
- принятие решений по обращению;
- отправление ответов гражданам на обращения.

Так же органом или должностным лицом проводится анализ рассмотрения обращений, их хранение, контроль за рассмотрением и ведется личный прием граждан.

Также прописан Порядок рассмотрения отдельных видов обращений граждан приведённых в Статье 11 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»:

«1. В случае, если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. Если в указанном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершен-

³³ Ермолаева А.В. Ланденко М. Работа с обращениями граждан в органах государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления (на примере Саратовской области)// Секретарское дело. 2004.

ном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией.

2. Обращение, в котором обжалуется судебное решение, в течение семи дней со дня регистрации возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения.

3. Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом.

4. В случае, если текст письменного обращения не поддается прочтению, ответ на обращение не дается и оно не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, о чем в течение семи дней со дня регистрации обращения сообщается гражданину, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению.

5. В случае, если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу. О данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение.

6. В случае, если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, гражданину, направившему обращение, сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений.

7. В случае, если причины, по которым ответ по существу поставленных в обращении вопросов не мог быть дан, в последующем были устранены, гражданин вправе вновь направить обращение в соответствующий государственный орган, орган местного самоуправления или соответствующему должностному лицу».³⁴

А теперь рассмотрим подробнее сроки рассмотрения обращения граждан. Данные сроки закреплены в статье 12 Федерального закона №59 «Об обращении граждан». Письменное обращение гражданина подлежит обязательной регистрации в срок не более 3-х дней с момента подачи обращения в орган или должностному лицу. Однако, как показывает анализ правоприменительной практики, указанный срок регистрации обращений нередко нарушается. Так, мировой судья Амурской области, по Михайловскому району, судебному участку вынес постановление о привлечении к административной ответственности главу сельсовета Михайловского района, Амурской области за нарушение обязательной регистрации письменного обращения в течение трёх дней с момента поступления. Так в администрацию сельсовета поступило письменное обращение о предоставлении земельного участка под сенокос, которое не зарегистрировано в журнале регистрации заявлений, жалоб граждан.

Письменный ответ администрацией сельсовета на указанное обращение не дан, ответ не направлялся, то есть с нарушением установленного пунктом 2 статьи 8 ФЗ от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» регистрации обращения в течение трёх дней.

³⁴ Попов И.Е. Порядок рассмотрения обращений граждан в органы власти: особенности правового регулирования: теория и практика. 2009.

Тем самым, главой сельсовета совершено административное правонарушение предусмотренное ст. 5.59 КоАП РФ - нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан должностными лицами органов местного самоуправления³⁵.

Если гражданин был на личном приеме у должностного лица, то отметка делается непосредственно во время приема. Письменные обращения, поступившие в государственный или муниципальный орган в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. Но существуют определенные исключения. Например: обращение, поступившее высшему должностному лицу субъекта РФ и содержащее информацию о фактах возможных правонарушений в сфере миграции, рассматривается в течение 20 дней со дня регистрации. В исключительных случаях, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение. Так же срок рассмотрения обращения может быть продлен в случае направления запроса органом, занимающимся рассмотрением обращения, в другой государственный или муниципальный орган о предоставлении материалов или документов, необходимых для рассмотрения обращения. Орган или должностное лицо обязано предоставить данные материалы в пятнадцатидневный срок. Важно отметить, что документы или материалы, содержащие в себе информацию, составляющую государственную тайну, не предоставляются к рассмотрению обращения.

Как писалось ранее, обращения, поступившие в органы, в чью компетенцию не входит решение данного вопроса, перенаправляются в соответствующий орган в течение семи дней. Но есть исключение. Письменное обращение, содержащее информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции, направляется в течение пяти дней со

³⁵ Постановление Михайловского районного суда Амурской области от 23.03.2017 5-163/2017 // Архив Михайловского районного суда Амурской области.

дня регистрации в соответствующий орган исполнительной власти. Так же, если решение вопроса входит в компетенцию нескольких органов, то в течение семи дней должны быть отправлены копии обращения во все компетентные органы.

Ответ на обращение подписывается руководителем государственного или муниципального органа, или должностным лицом.

Подводя итог можно сказать, что существует определенный порядок подачи и рассмотрения обращения гражданина в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Так же в законодательстве определены строгие сроки рассмотрения и регистрации обращений. Письменные обращения должны быть рассмотрены в течение 30 календарных дней.³⁶

Обратимся к статистическим данным. За 1 полугодие 2017 года в адрес губернатора Амурской области и Правительства Амурской области поступило 2325 обращений граждан. Из них: в письменной форме - 2078, в устной форме - 247.

В электронной форме через официальный сайт поступило 309 обращений.

Управлением Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций на рассмотрение в Правительство области направлено 688 обращений.

Из аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации, в Дальневосточном федеральном округе, на рассмотрение с контролем исполнения поступило 29 обращений, из приемной Президента Российской Федерации в Амурской области - 43 обращения. Из Государственной Думы Российской Федерации в 1 полугодии 2017 года поступило 50 обращений граждан с контролем рассмотрения.

По типам обращений в анализируемом периоде поступило: заявлений - 2089, жалоб - 125, предложений - 25.³⁷

³⁶ Надыгина Е.В. Обращение граждан в Российской Федерации: учебное пособие. Н.Новгород, 2012.

³⁷ Сайт администрации Амурской области [Электронный ресурс]. URL: www.amurobl.ru (дата обращения 19.11.2017).

Таким образом, граждане активно реализуют свое конституционное право на обращение. Приведенная статистика показывает, что граждане в основном обращаются в органы государственной власти по вопросам помощи в реализации своих прав. Вторым по популярности видом обращений стали жалобы. Это показатель того, насколько граждане готовы отстаивать свои нарушенные права в досудебном порядке. Традиционно, меньшей популярностью пользуется такая форма обращений как предложения. К сожалению, это показатель низкой гражданской активности населения.

2.3 Дополнительные гарантии реализации права граждан на обращение в соответствии с региональным законодательством

В некоторых субъектах РФ были приняты законы, названия которых более точно отражали предоставленные регионам правотворческие полномочия. В них были приняты законы о дополнительных гарантиях права граждан на обращение в субъекте или о дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в субъекте Федерации³⁸. Принятие субъектами Российской Федерации региональных законов, регулирующих процедуру рассмотрения обращений и дополнительные гарантии реализации права граждан на обращение, в целом соответствовало действующей Конституции РФ и федеральному законодательству³⁹.

Субъекты РФ могут предусматривать дополнительные гарантии подачи и рассмотрения обращение граждан в государственные органы и органы местного самоуправления, отсутствующие в федеральном законодательстве. Например в Амурской области предусмотрены дополнительные гарантии права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления.

В Законе от 06.07.2011 № 510-ОЗ «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в государственные органы Амурской области и органы

³⁸ Глушко Е. К. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: постатейный комментарий. М.: Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. АНО Центр публично-правовых исследований. 2007. Т. 2. С. 164–217.

³⁹ Бондарчук Р. Ч. Комментарий к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». М.: Юстицинформ, 2007. 88 с.

местного самоуправления):

«Дополнительные гарантии права граждан на письменное обращение:

1. Граждане, направившие письменное обращение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу указанных органов, имеют право:

1) на устную информацию о регистрации письменного обращения, о сроках его рассмотрения, о том, какому должностному лицу поручено рассмотрение;

2) на возврат (по своему заявлению) приложенных к письменному обращению, либо переданных при его рассмотрении документов, материалов или их копий.

2. На втором экземпляре письменного обращения, принятого в ходе личного приема гражданина, по его просьбе делается отметка с указанием даты приема обращения, занимаемой должности, фамилии и инициалов лица, принявшего обращение.»⁴⁰

Дополнительные гарантии права граждан на получение письменного ответа на коллективное обращение.

Письменный ответ на коллективное обращение граждан направляется лицу, указанному в обращении в качестве получателя ответа или представителя коллектива граждан, подписавших обращение.

Если получатель ответа в коллективном обращении не определен, ответ направляется первому гражданину в списке обратившихся (подписавшихся), указавшему свой почтовый адрес.

Ответ направляется указанному лицу для доведения его до сведения всех обратившихся.

В случае, если просьба о направлении ответа выражена несколькими гражданами, либо всеми лицами подписавшими коллективное обращение, то копия ответа направляется каждому из них по указанным адресам.

⁴⁰ Закон Амурской области от 06.07.2011 № 510-ОЗ «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в государственные органы Амурской области и органы местного самоуправления» // Амурская правда. 2011. 09 июля. № 123.

Категории граждан имеющих право на внеочередной личный прием:

Право на внеочередной личный прием должностных лиц государственных органов области и органов местного самоуправления имеют:

- ветераны и инвалиды Великой Отечественной войны;
- ветераны и инвалиды боевых действий;
- инвалиды I и II групп, их законные представители, семьи, имеющие детей-инвалидов;
- беременные женщины;
- граждане, пришедшие на прием с детьми в возрасте до трех лет (включительно).

В случае, если правом на первоочередной личный прием одновременно обладают несколько граждан, прием указанных граждан производится в порядке их явки на личный прием.⁴¹

2.4 Юридическая ответственность за нарушение законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан

Закон об обращениях не называет виды юридической ответственности, которые могут быть применены за его нарушение, а лишь содержит отсылку к законодательству Российской Федерации. Следовательно, в данном случае необходимо рассматривать вопрос о возможности применения дисциплинарной, административной и уголовной ответственности. Закон об обращениях не предусматривает каких-либо полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере регулирования юридической ответственности. Следовательно, различные виды ответственности должны устанавливаться федеральным законодательством. Однако в отсутствие федерального регулирования, например административной и дисциплинарной ответственности, могли ли субъекты РФ установить ее за нарушение законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан? Отсутствие определения конкретных оснований ответственности законом приводит к той ситуации, когда государственный слу-

⁴¹Закон Амурской области от 06.07.2011 № 510-ОЗ «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в государственные органы Амурской области и органы местного самоуправления» // Амурская правда. 09.07.2011. № 123.

жащий, должностное лицо, представитель органа государственной власти или органа местного самоуправления не знают, за что, в какой форме они могут быть привлечены к ответственности. Но именно наличие ответственности объективно предполагает и наличие гарантированной законности. Долгое время оставался открытым вопрос об установлении в законодательстве Российской Федерации ответственности за нарушение законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан.

Лишь Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 199-ФЗ внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, установившие административную ответственность за нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления. Закон об обращениях в ч. 2 ст. 12 содержит норму о том, что в исключительных случаях руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо, либо уполномоченное на то лицо, вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина направившего обращение, при этом не называя те случаи, которые могут быть отнесены к числу исключительных, что на практике может привести к необоснованному затягиванию срока рассмотрения поступающих обращений. Закон не содержит перечня исключительных случаев, и это, вероятно, вряд ли возможно, но, продлевая срок на 30 дней и сообщая об этом, как требует Закон, автору обращения, субъект, рассматривающий обращение, должен привести веские аргументы в пользу продления срока. Данный факт следует учитывать и понимать, что убедительные, с точки зрения органа или должностного лица, доводы могут не быть таковыми, по мнению автора обращения, что может послужить поводом для жалобы автора на несвоевременность рассмотрения его обращения. При возникновении подобной спорной ситуации субъекту рассмотрения обращения будет весьма сложно доказать наличие исключительного случая и тем более причинно-следственной связи между ним и невозможностью ответа на обращение.

ние в обычные сроки. Следовательно, продление срока рассмотрения обращения на 30 дней должно действительно носить исключительный характер и рассматриваться как чрезвычайное событие.

В связи с этим уместно будет привести пример из правоприменительной практики. Так, мировой судья Амурской области по Константиновскому районному судебному участку вынес постановление о привлечении к административной ответственности главного врача муниципальной больницы Хомитова И.Э. за нарушение сроков рассмотрения обращения. Так, 16 января 2017 года посредством почтовой связи в адрес муниципальной больницы поступило обращение от гражданина, зарегистрированное 17 января 2017 года в книге входящей корреспонденции за входящим номером 17/1. Ответ гражданину от муниципальной больницы на вышеуказанное обращение направлен посредством почтовой связи 28 марта 2017 года, то есть с нарушением установленного ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» тридцатидневного срока. Тем самым, главным врачом муниципальной больницы Хомитовым И.Э. совершено административное правонарушение, предусмотренное ст. 5.59 КоАП РФ - нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан должностными лицами государственных учреждений, на которые возложено осуществление публично значимых функций, за исключением случаев, предусмотренных статьями 5.39, 5.63 настоящего Кодекса⁴².

Следует обратить внимание еще один вопрос. Это необходимость устранения неопределенности в сведениях (информации), которые могут быть распространены при ответе на обращение, а какие не могут быть сообщены, в связи с наличием в Уголовном кодексе РФ (ст. 140)⁴³, а также Кодексе РФ об ад-

⁴² Постановление Константиновского районного судебного участка Амурской области от 13.04.2017 по делу 5-236/2017. [Электронный ресурс]: URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения 17.12.2017).

⁴³ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

министративных правонарушениях (ст. 5.39)⁴⁴ ответственности за отказ в предоставлении гражданину информации. В Законе об обращениях указано, что при рассмотрении обращения гражданин имеет право знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну. Вместе с этим гражданин может и не согласиться с ответом, в котором будет отмечено, что при работе над его обращением могут быть разглашены сведения, затрагивающие права третьих лиц. В таком случае остается возможность привлечения к ответственности за не предоставление информации, однако разглашение сведений, которые относятся или могут повлиять на интересы третьих лиц, также влечет применение санкций. Так, в соответствии с Конституцией РФ каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (ч. 1 ст. 23); сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются (ч. 1 ст. 24). Этому конституционному праву корреспондируют обязанности государственных гражданских и муниципальных служащих не разглашать сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным (муниципальным) служащим по его вине должностных обязанностей может стать основанием для применения к нему дисциплинарного взыскания. В ст. 13.11. Кодекса РФ об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за нарушение установленного порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных). Таким образом, должна быть обеспечена конфиденциальность персональных данных, за исключением случаев обезличенных персональных данных, а также общедоступных персональных данных. Вместе с этим не всегда граж-

⁴⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

данин согласится с ответом, в котором ему будет указано, что при работе над его обращением могут быть разглашены сведения, затрагивающие права третьих лиц. В таком случае велика вероятность привлечения к ответственности за не предоставление информации, однако разглашение сведений, которые относятся или могут повлиять на интересы третьих лиц, также влечет применение санкций. Спорный характер решения имеет вопрос о повторных обращениях. На основании ч. 5 ст. 11 Закона об обращениях в случае, если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу, в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее отправленные обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу⁴⁵. В то же время повторные обращения не всегда являются признаком злоупотребления правом, они также могут свидетельствовать о недостаточно качественном решении проблемы, изложенной в ранее направленном в орган местного самоуправления обращении. В таком случае является недопустимым прекращение переписки. При этом необходимо отметить, что, несмотря на установленные законодательством гарантии реализации права граждан на обращения, действия органов государственной власти, местного самоуправления по рассмотрению обращений граждан признаются судебными инстанциями не соответствующими требованиям федерального законодательства. Встречаются случаи (они отражены в материалах судебной практики), когда суды общей юрисдикции признают незаконными ответы органов местного самоуправления на обращения граждан, требуют устранить допущенные нарушения и дать ответы по существу сформулированных в обращении вопросов. Такие случаи явля-

⁴⁵ Юдин А. Обращение граждан в органы власти // ЭЖ-Юрист. 2006. № 29.

ются не единичными⁴⁶. В Постановлении от 18 июля 2012 г. № 19П Конституционный суд РФ сформулировал ряд важных правовых позиций относительно субъектов права на обращение в органы государства и органы местного самоуправления, к их должностным лицам, расширил круг таких субъектов за счет юридических лиц, а также расширил круг адресатов обращения и указал, что гражданам и их объединениям должно гарантироваться их право на обращение в созданное соответствующим публично-правовым образованием государственное или муниципальное учреждение, иную организацию, осуществляющую публично значимые функции.⁴⁷

Лица, виновные в нарушении права граждан на обращение несут предусмотренную законодательством РФ ответственность. В федеральном законе содержится отсылка к действующему законодательству РФ. В среднем более 5 тысяч государственных и муниципальных служащих, должностных лиц учреждений и организаций ежегодно привлекаются к различным видам ответственности за нарушения законодательства при рассмотрении обращений граждан.

Лица, рассматривающие обращения граждан, могут понести ответственность за: неправомерный отказ в приеме обращения; незаконный отказ в личном приеме; нарушение сроков регистрации обращения; не уведомление гражданина о переадресации обращения; затягивание сроков рассмотрения обращений; их необъективное разбирательство; принятие необоснованных, незаконных решений; предоставление не достоверной информации; не предоставление информации; разглашение сведений о частной жизни граждан; направление обращения в орган, к должностному лицу чьи действия (бездействия) обжалуются; преследование гражданина в связи с критикой, содержащейся в его обращении и др.

За нарушение законодательства «Об обращениях граждан» возможно

⁴⁶ Короткова О. И. Признание ответов органов государственной власти и местного самоуправления на обращения граждан не соответствующими требованиям законодательства как толчок к необходимости реформирования правовой модели взаимоотношений государства и гражданина // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 4.

⁴⁷ Кравец И.А. Право на обращение граждан в органы местного самоуправления: конституционные основы, проблемы регулирования и реализации // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия «Право». 2012.

наступление следующих виды ответственности: уголовная, административная, дисциплинарная, гражданско-правовая

Уголовная ответственность - наступает за совершение преступлений по УК РФ. Нарушения, связанные с рассмотрением обращений граждан, не образуют самостоятельный состав уголовного преступления, однако при работе с обращениями граждан лицо может совершить деяние, попадающие под ряд статей УК РФ. На практике за нарушение законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан виновных лиц, в основном, привлекают к административной и дисциплинарной ответственности. КоАП РФ, законами субъектов РФ может быть установлена административная ответственность за нарушение законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан.

Административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Специальная статья (Статья 5.59. Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан), появилась в КоАП РФ в июле 2011 года.⁴⁸

Нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций, за исключением случаев, предусмотренных настоящего Кодекса, влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

До этого применяли Статью 5.39. Отказ в предоставлении информации.⁴⁹

Субъекты РФ в своих региональных кодексах об административных правонарушениях устанавливают ответственность за нарушение дополнитель-

⁴⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁴⁹ Масловская М. В. Пробелы правового регулирования административной ответственности должностных лиц местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 2. С. 10–13.

ных гарантий права граждан на обращение

Наиболее распространенной формой ответственности в институте обращения граждан является дисциплинарная ответственность.

Дисциплинарная ответственность государственного служащего и муниципального служащего.

Согласно ст. 57 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- «1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) предупреждение о неполном должностном соответствии;
- 4) освобождение от замещаемой должности гражданской службы;
- 5) увольнение с гражданской службы»⁵⁰.

Дисциплинарная ответственность государственных служащих правоохранительной и военной службы закреплена специальными законами, регламентирующими эти виды службы. Например, в соответствии со ст. 41.7 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации". При установлении фактов недобросовестного отношения к проверке обращений, ненадлежащего и несвоевременного исполнения поручений вышестоящих прокуратур виновные в этом прокурорские работники несут дисциплинарную ответственность.

Дисциплинарная ответственность муниципального служащего закреплена в ст. 27 Федерального закона от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации".

За совершение дисциплинарного проступка - неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на

⁵⁰ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2017) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

него служебных обязанностей - представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям.

В рамках гражданско-правовой ответственности гражданин имеет право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения, по решению суда.

В соответствии с ч. 6 ст. 7 Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», «...убытки, моральный вред, нанесенные гражданину признанными незаконными действиями (решениями), а также представлением искаженной информации, возмещаются в установленном Гражданским кодексом Российской Федерации порядке».

В ст. 1069 ГК РФ предусмотрено, что вред в подобных случаях подлежит возмещению за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта РФ или казны муниципального образования.

В случае, если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда. Для этого необходимо в ходе судебного процесса доказать, что сведения, изложенные гражданином в обращении, носят заведомо ложный характер. Под указанием гражданином ложных сведений следует понимать только умышленное приведение в обращении информации, не соответствующей действительности. Не может возникать ответственность за добросовестную ошибку гражданина. Подобная мера ответственности призвана дисциплинировать граждан и служить препятствием для безосновательного обращения в компетентные органы или к должностным лицам.⁵¹

⁵¹ Надыгина Е.В. Обращение граждан в Российской Федерации: учебное пособие. Н.Новгород, 2012.

3 ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Конституцией Российской Федерации в статье 33 закреплено право каждого гражданина на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». Данная формулировка априори устанавливает наличие взаимоотношений между личностью (гражданином) и государством (государственными органами и органами местного самоуправления), при этом последнее реализует свои властные полномочия посредством специального аппарата принуждения. Следовательно, право на обращение является наиболее важным, поскольку позволяет гражданину достаточно эффективно влиять на публичную власть, контролировать и корректировать ее деятельность, а также участвовать в защите и восстановлении своих прав и интересов.

Проблема обращений граждан заключается в дефиците доверия к власти причины этого в не эффективности и закрытости власти, причины этого то, что граждане не могут получить своевременную необходимую помощь. При этом власть сталкивается с отсутствием эффективного механизма обратной связи, что мешает реагировать на обращение граждан.

Во-первых, видно, что правовое регулирование работы с обращениями граждан крайне эклектично и противоречиво. Принятие в 2006 г. Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не принесло существенного изменения ситуации, поскольку основную роль в нем играют ведомственные инструкции и правила делопроизводства, которые по сути своей не предназначены для нормативного регулирования публичных институтов. Они не публикуются (так как имеют гриф «ДСП») и для граждан недоступны. Тем самым косвенным образом возникает противоречие с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ.

Во-вторых, практическая работа с обращениями технически хорошо организована только в крупных федеральных органах власти. В остальных федеральных и региональных (не говоря уже о местных) органах власти ощущается недокомплект штатов, скудость материально-технической базы и т.п. Однако главное препятствие видится не в техническом обеспечении, а в явных недостатках нормативно-правовой базы, в том числе в слабости и поверхностности федерального закона и устарелости правил делопроизводства. При этом обращением граждан обладает «тройственной природой»: «юридического», «бюрократического», «гражданского» института.

В этой тройственной природе есть как достоинства института так и не достатка.

Главное достоинство «тройственной природы» состоит в том, что обращения, процедура рассмотрения которых прописана в законодательстве и многочисленных ведомственных инструкциях, интегрированы в самую бюрократическую систему. Из этого вытекают два важных следствия:

во-первых, обращение не может быть проигнорировано в силу самой природы бюрократической системы, связанной формальными рамками инструкций, а во вторых, институт обращений в целом не может быть ликвидирован, поскольку он является древнейшим информационным каналом для власти и одним из главных средств ее самооправдания.

Второе следствие носит более фундаментальный характер: институт обращений граждан может рассматриваться как единственная форма гражданского участия, которая одновременно интегрирована в структуру публичной власти, причем так, что не может быть изъята оттуда без смертельного ущерба для этой структуры. Следовательно, через посредство обращений, возможно, влиять на принимаемые субъектами власти решения, причем используя существенные, неотъемлемые черты бюрократии. Такие особенности бюрократии, как формализованность, субординация и автоматизм исполнения, часто считавшиеся злом, здесь могут пойти на пользу гражданскому участию.

Модернизация института обращений граждан должна проходить в два

этапа:

на первом - надлежит добиться более эффективного контроля за рассмотрением обращений, пересмотра правил делопроизводства, унификации нормативной базы;

на втором - добиваться прозрачности всей системы работы с обращениями с использованием современных информационных технологий. На нынешнем этапе относительно эффективно влиять на решения властных авторов через посредство обращений граждан можно двумя путями: сочетая обращения с другими формами гражданского участия, либо организуя потоки индивидуальных обращений с одинаковыми требованиями.

Шаги по модернизации института:

- необходимо четко отграничить обращения от иных посланий - поздравлений, благодарностей и т.п. и закрепить это законодательно, дабы устранить все сомнения и двусмысленности в будущем;

- следует детально и четко регламентировать все формы ответственности за нарушения в рассмотрении обращений, сочетать дисциплинарную, административную, гражданско-правовую ответственность;

- необходимо выработать четкие критерии «контрольности», единые для всех федеральных органов исполнительной власти (отдельно для законодательных органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, так как у них иные возможности контроля, и тематика обращений несколько иная) и закрепить их единым нормативным актом;

- следует закрепить в законе возможность федеральных контролирующих органов привлекать к ответственности должностных лиц в регионах и муниципальных образованиях в случае перманентного уклонения их от рассмотрения контрольных обращений;

- необходимо унифицировать тематические классификаторы обращений и создать единую компьютерную сеть и базу данных по обращениям граждан хотя бы только в рамках системы федеральных органов исполнительной власти;

- следует унифицировать статистико-аналитическую работу по обраще-

ниям граждан, выработать единые формы отчетов и аналитических записок, а также заставить государственные органы открыть для широкого доступа аналитические обзоры, годовые и квартальные отчеты по работе с обращениями граждан. Необходимо работать над существующими проблемами путем изменения функционирования системы государственного управления.

Но воплотить эти пожелания в реальность можно только тогда, когда механизмы реального участия граждан в процессе принятия политических решений станут функционировать регулярно и эффективно, когда граждане смогут постоянно пользоваться коммуникационными каналами, одним из которых (и весьма значимым) являются обращения граждан. Всем силам, заинтересованным в модернизации государственного управления и расширении гражданского участия, следует добиваться модернизации института обращений граждан, для начала «первой», затем и «второй ступени». Институт обращения граждан должен усовершенствоваться, что бы граждане могли оказывать влияние не власть даже в условиях уменьшения роли электоральных и других публичных процедур. Необходимо искать возможности такого воздействия, возможных путей трансформации института обращений граждан и технологий его использования в новых условиях, развитие политики и государственного и муниципального управления.⁵²

В настоящее время достаточно спорным является вопрос, связанный с порядком рассмотрения отдельных обращений граждан, в частности с предоставлением ответа на определенную группу обращений. Согласно ч. 4 ст. 11 ФЗ об обращениях ответ на обращение не дается в случае, если его текст не поддается прочтению. Об этом решении гражданин уведомляется, если его фамилия и адрес поддаются прочтению. Речь здесь идет о письменном обращении, текст которого не виден, слова не различимы, в том числе, если текст залит жидкостью, выцвел, написан крайне неразборчивым почерком, некачественным пишущим средством и т.п. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Фе-

⁵² Подьячев В.К. Институт обращений граждан в органы власти в России: возможности возникновения нового канала влияния // Полис. 2007. № 5 (101). С. 68.

дерации: Федеральный закон от 2 мая 2006 г

Однако ФЗ об обращениях не регламентирует случаи, когда текст обращения может быть прочтен, но лишен смысла (логики), т.е. не поддается толкованию, что зачастую свидетельствует о болезненном состоянии заявителя. Такие случаи не редки на практике. Представляется, что следовало бы уведомить обратившегося о невозможности рассмотрения его обращения, например, в силу неясности существа вопроса.

Здесь же можно отметить возможность должностного лица принимать самостоятельно решения о безосновательности обращения и прекращении переписки с гражданином в случае, если в обращении содержится вопрос, на который ему неоднократно давались ответы по существу. Однако уже имеющаяся практика рассмотрения жалоб граждан позволяет предположить, что у должностных лиц и заявителей нередко будут различные точки зрения на то, что выступает существом вопроса в каждом конкретном случае.

Как известно, содержание любого правового института, в том числе института обращений граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления, ярко проявляется в его принципах наиболее общих положениях, началах, определяющих самые важные черты, качественные свойства правовой регламентации права гражданина на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В Федеральном законе об обращениях нет статьи, посвященной принципам рассмотрения и разрешения обращений граждан РФ. Положение его ч. 2 ст. 2. о том, что граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно, не столь значимо, так как осуществление прав граждан под принуждением явно недопустимо. К числу принципов, пронизывающих содержание и порядок рассмотрения обращений граждан, целесообразно отнести следующие:

- принцип всеобщего права на обращения, конкретизирующегося в запрете злоупотребления правом на подачу обращения в органы власти. Согласно ч. 3 ст. 17 Конституции РФ осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц;

- принцип всеобщности, заключающийся в том, что правом на обращения обладают любые физические лица, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом. Эти ограничения касаются обращений, носящих политический характер;

- принцип равноправия, состоящий в равноправии граждан при реализации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления;

- принцип гласности, в соответствии с которым разбирательству должны подлежать все без исключения обращения граждан и следует устанавливать гарантии безопасности граждан инициаторов обращения;

- принцип равной ответственности гражданина и органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц;

- принцип подведомственности, означающий, что рассмотрение обращения должен производить тот государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, в чью компетенцию входит разрешение вопроса, поставленного в обращении;

- принципы законности, объективности, всесторонности, своевременности рассмотрения обращений и пр.

На основе анализа законодательства, регулирующего отношения, связанные с реализацией гражданами права на обращения в органы власти, можно прийти к некоторым выводам.

1. До принятия федерального закона об обращениях сроки рассмотрения письменных обращений граждан в органах власти не могли превышать 15 дней. С вступлением в силу нового Закона период рассмотрения обращений увеличился до 30 дней. Очевидно, что здесь имеет место ухудшение положения граждан.

В связи с этим целесообразно внести изменения в ч. 1 ст. 12 ФЗ об обращениях и изложить ее в следующей редакции: «Письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в те-

чение 15 дней со дня регистрации письменного обращения». Данная норма существенно ускорит процедуру рассмотрения обращений граждан в органах власти и позволит максимально оптимизировать взаимоотношения власти и общества.

2. Согласно федеральному закону об обращениях граждане не могут обращаться никуда кроме как в государственные органы, органы местного самоуправления, к должностным лицам, так как перечень адресатов обращений, указанный в ч. 1 ст. 2 ФЗ об обращениях, дан исчерпывающе. Однако нельзя исключать необходимости обращений граждан на различные предприятия, в учреждения и организации по интересующим их вопросам. Это означает, что необходимо расширить сферу применения данного Закона в части перечня адресатов подачи обращений: «Граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления, коммерческие и некоммерческие объединения, а также должностным лицам, к непосредственному ведению которых относится решение интересующих граждан вопросов».

3. В федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» об обращениях не регламентированы вопросы, связанные с рассмотрением коллективных обращений граждан; отсутствует правило для органов власти в отношении подготовки обобщений по предложениям граждан, в том числе в области нормативного регулирования; отсутствуют положения о том, когда обращение можно считать разрешенным и какими критериями следует при этом руководствоваться; не предусмотрен порядок рассмотрения отдельных видов обращений. Все эти недоработки ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» об обращениях требуют устранения.⁵³

⁵³ Соловьев С.Г. Необходимость реформирования законодательства об обращениях граждан // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 6.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления является неотъемлемым правом каждого гражданина. Следовательно, правомерно рассматривать конституционное право на обращение, как один из важнейших элементов системы взаимодействия гражданина и органов государственной власти и управления, именно в силу его универсальности, которая помогает определить необходимые связи и закономерности данной системы.

Действующее законодательство, под обращениями граждан, понимает изложенные в письменной или устной форме предложения, заявления, жалобы, ходатайства, в том числе и коллективные обращения и петиции граждан.

Обращения граждан являются существенным источником информации, необходимой для принятия решений по вопросам государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства.

Статья 2 Закона об обращениях подтверждает и конкретизирует принципиальные положения Конституции РФ, усиливая конституционное право на обращение следующими положениями:

- граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам:

- граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц;

- рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно.

Обращение может затрагивать как личные вопросы, так и общественные интересы. Обращение в соответствующие органы помогает разрешению многих ситуаций, связанных с нарушением прав граждан, социальными конфликтами, предупреждает массовые акции протеста. Право на обращение (право петиций) обеспечивает двустороннюю связь государства с человеком.

Адресатом обращения может выступать государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо.

Органы и должностные лица, в компетенцию которых входит рассмотрение вопросов, поставленных в предложениях, обязаны рассмотреть их в установленные сроки, объективно оценить, принять мотивированное решение и ответить автору обращения по существу. В случае отказа в принятии или рассмотрении предложения гражданин имеет право обжаловать такие действия в вышестоящую инстанцию.

Проблема обращений граждан заключается в дефиците доверия к власти, причины этого в неэффективности и закрытости власти, а также в том, что граждане не могут получить своевременную необходимую помощь. При этом власть сталкивается с отсутствием эффективного механизма обратной связи, что мешает реагировать на обращение граждан.

Предложения по устранению проблем обращений граждан:

1. Четко разграничить обращения от иных посланий - поздравлений, благодарностей и т.п. и закрепить это законодательно, дабы устранить все сомнения и двусмысленности в будущем.

2. Следует детально и четко регламентировать все формы ответственности за нарушения в рассмотрении обращений, сочетать дисциплинарную, административную, гражданско-правовую ответственность.

3. Следует закрепить в законе возможность федеральных контролирующих органов привлекать к ответственности должностных лиц в регионах и муниципальных образованиях в случае неоднократного уклонения их от рассмотрения контрольных обращений.

4. Необходимо выработать четкие критерии «контрольности», единые для всех федеральных органов исполнительной власти (отдельно для законодательных органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, так как у них иные возможности контроля, и тематика обращений несколько иная) и закрепить их единым нормативным актом.

Также необходимо внести изменения в Федеральный закон от 2 мая 2006

г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»

В частности, добавить статью, посвященную принципам рассмотрения и разрешения обращений граждан РФ. К числу принципов, пронизывающих содержание и порядок рассмотрения обращений граждан, целесообразно отнести следующие:

- принцип всеобщего права на обращения, конкретизирующегося в запрете злоупотребления правом на подачу обращения в органы власти.

- принцип всеобщности, заключающийся в том, что правом на обращения обладают любые физические лица, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом. Эти ограничения касаются обращений, носящих политический характер.

- принцип равноправия, состоящий в равноправии граждан при реализации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления.

- принцип гласности, в соответствии с которым разбирательству должны подлежать все без исключения обращения граждан и следует устанавливать гарантии безопасности граждан инициаторов обращения.

- принцип равной ответственности гражданина и органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц.

- принцип подведомственности, означающий, что рассмотрение обращения должен производить тот государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, в чью компетенцию входит разрешение вопроса, поставленного в обращении.

- принципы законности, объективности, всесторонности, своевременности рассмотрения обращений.

Также целесообразно внести изменения в ч. 1 ст. 12 ФЗ об обращениях и изложить ее в следующей редакции: «Письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 15 дней со дня регистрации письменного обращения». Данная норма существенно ускорит

процедуру рассмотрения обращений граждан в органах власти и позволит максимально оптимизировать взаимоотношения власти и общества.

2. Согласно федеральному закону об обращениях граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам. Так как перечень адресатов обращений, указанный в ч. 1 ст. 2 ФЗ об обращениях, дан исчерпывающе. Однако нельзя исключать необходимости обращений граждан на различные предприятия, в учреждения интересующим их вопросам. Это означает, что необходимо расширить сферу применения данного Закона в части перечня адресатов подачи обращений.

3. В федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» об обращениях не регламентированы вопросы, связанные с рассмотрением коллективных обращений граждан; отсутствует правило для органов власти в отношении подготовки обобщений по предложениям граждан, в том числе в области нормативного регулирования; отсутствуют положения о том, когда обращение можно считать разрешенным и какими критериями следует при этом руководствоваться; не предусмотрен порядок рассмотрения отдельных видов обращений. Все эти недоработки ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» об обращениях требуют устранения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (в ред. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

3 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

4 Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 20.12.2017) "Об общественных объединениях" // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 1930.

5 Федеральный закон от 08.02.1998 № 14-ФЗ (ред. от 31.12.2017) "Об обществах с ограниченной ответственностью" // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 785.

а. Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "О гражданстве Российской Федерации" // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 6. – Ст. 243.

б. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2017) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

7 Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

а. Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 03.04.2017) "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 32. – Ст. 1227.

8 Закон Амурской области от 06.07.2011 № 510-ОЗ «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в государственные органы Амурской области и органы местного самоуправления» // Амурская правда. — 2011 – 09 июля. – № 123.

9 Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 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" // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 31. – Ст. 4470.

II Специальная литература.

10 Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов, обучающихся по специальности «юриспруденция». 5-е изд., изм. и доп. / М.В. Баглай. - М., 2006.

11 Бахрах Д.Н., Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: Норма, 2007.

12 Бондарчук, Р.Ч. Комментарий к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» / Р.Ч. Бондарчук, Е. В. Прокопьев. - М.: Юстицинформ, 2007. - 88 с.

13 Воеводин, Л. Д. Юридический статус личности в России / Л.Д. Воеводин. - М.: Норма, 1997. - 304 с.

14 Глушко, Е. К. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: постатейный комментарий / Е.К. Глушко. - М.: Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. АНО Центр публично-правовых исследований, 2007. - Т. 2. - С. 164–217.

15 Головацкая, М.В. К вопросу о порядке рассмотрения обращений граждан / М.В. Головацкая // Юрист. – 2007. – № 5. – С. 11.

16 Гриб, В.В. Обращение граждан в органы государственной и местной власти как эффективная правовая форма воздействия на публичную власть / В.В. Гриб // Юридический мир. – 2010. – № 12. – С.18-24.

17 Ермолаева, А.В. Работа с обращениями граждан в органах государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления (на примере Саратовской области) / А.В. Ермолаева, М. Ланденко // Секретарское дело. – 2004.

18 Женетль, С. З. Теоретический анализ основных положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» / С.З. Женетль // Административное право. – 2008. – № 4. – С. 62–71.

19 Козлова, Е.И., Конституционное право России. / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – М: Юристъ, 2014.

20 Короткова, О. И. Признание ответов органов государственной власти и местного самоуправления на обращения граждан не соответствующими требованиям законодательства как толчок к необходимости реформирования правовой модели взаимоотношений государства и гражданина / О.И. Короткова // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2011. – № 4.

21 Кравец, И.А. Право на обращение граждан в органы местного самоуправления: конституционные основы, проблемы регулирования и реализации / И.А. Кравец // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия “Право”. – 2012. – № 2.

22 Куликов, В.И. Конституционное право Российской Федерации: учеб. пособие для студ. учреждения высшего образования. / В.И. Куликов, В.В. Румынина. – М.: Статут, 2015. – 184 с.

23 Кучинский, В. А. Личность, свобода, право / В.А. Кучинский. – М.: Юрид. лит., 1978. – 208

24 Лазарева, В.В Конституционное право / В.В. Лазарева. – М., 1999.

25 Лукашева, Е. А. Общая теория прав человека / Е.А. Лукашева. – М.: Норма, 1996. – 520 с.

26 Масловская, М. В. Пробелы правового регулирования административной ответственности должностных лиц местного самоуправления / М.В. Масловская // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2010. – № 2.

27 Мосягина, О.В. Работа с обращениями граждан: нормативное регули-

рование / О.В. Мосягина // Справочник секретаря и офис-менеджера. – 2002. - № 5.

28 Надыгина, Е.В. Обращение граждан в Российской Федерации: учебное пособие / Е.В. Надыгина. – Н.Новгород, 2012.

29 Плотников, А.А. Понятие и сущность конституционного права граждан на обращения / А.А. Плотников // Актуальные проблемы правовой науки: материалы международной научно-практической конференции. Выпуск 5 / Сост. и отв. ред. Т. Д. Матвеева. — Архангельск: Поморский государственный университет имени М. В. Ломоносова, 2011. – С.133—144.

30 Подъячев, В.К. Институт обращений граждан в органы власти в России: возможности возникновения нового канала влияния / В.К. Подъячев // Полис. - 2007. - № 5 (101). - С. 68.

31 Попов, И.Е. Порядок рассмотрения обращений граждан в органы власти: особенности правового регулирования / И.Е. Попов // Правоохранительные органы: теория и практика. - Екатеринбург: Изд-во Урал. юрид. ин-та МВД России, 2009. - № 1. - С. 67-71

32 Попов, Л.Л. Административное право России: учебник / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров. - М.: «Проспект», 2010. - С. 186.].

33 Соловьев, С.Г. Необходимость реформирования законодательства об обращениях граждан / С.Г. Соловьев, И.Е. Попов // Конституционное и муниципальное право. – 2010. - № 6.

34 Старилова, Ю.Н. Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Стариловой. – Воронеж: Изд. Воронежский гос. университета, 2007.

35 Черкасов, К.А. Обращения граждан в органы местного самоуправления, их виды и особенности правового регулирования / К.А. Черкасов // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2010.

36 Ширококов, С. А. Конституционное право граждан на обращение в системе правового регулирования взаимодействия граждан и органов государственной власти и управления / С.А. Ширококов // Вестник Пермского университета. Юридические науки. - 2016. - Вып. 32. – С. 25-29.

37 Юдин, А. Обращение граждан в органы власти / А. Юдин // ЭЖ-Юрист. - 2006.

III Правоприменительная практика

38 Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 "О Декларации прав и свобод человека и гражданина" // Ведомости съезда народ. депутатов РСФСР и Верхов. Совета СССР. - 1991. - № 52. - Ст. 1865.

39 Постановления Константиновского районного судебного участка Амурской области от 13.04.2017 по делу 5-236/2017. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://rospravosudie.com>. - 17.12.2017.

40 Постановления Михайловского районного суда Амурской области от 23.03.2017 5-163/2017 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://rospravosudie.com>. - 19.12.2017.