

УДК 342:316.77+342.72/.73

## **ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**С.С. Стукова**

ГОУ ВПО «Тверской государственный университет»,  
Юридический факультет

Особую актуальность отношения, связанные с реализацией конституционного права граждан на обращение, приобретают в условиях рыночной экономики и становления институтов гражданского общества. В настоящее время граждане нуждаются во всемерном совершенствовании механизмов защиты своих прав и законных интересов, в выработке новой системы взаимоотношений с представителями различных ветвей власти.

Все это послужило основанием для разработки и принятия нового Федерального закона от 2 мая 2006 г. №59 «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ».

Данный нормативный акт регулирует правоотношения, связанные с реализацией конституционного права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливает порядок рассмотрения обращений граждан должностными лицами указанных органов.

Кроме того, действующий закон распространяется и на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства.

В настоящее время институт обращений граждан как элемент коммуникации власти и народа нуждается в совершенствовании. Для того чтобы выявить способы его совершенствования, необходимо осмыслить место и роль института обращений граждан в современной политической системе.

*Ключевые слова: реализация конституционного права граждан на обращение, виды обращений, обращения как комплексный институт.*

Конституция РФ в ст.33 закрепила право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления. Право на обращение является важным конституционно-правовым средством защиты прав и свобод граждан и одной из организационно-правовых гарантий их охраны.<sup>1</sup>

Обращения граждан выполняют сразу несколько функций.

Во-первых, они являются одной из форм участия граждан в управлении делами государства; во-вторых, это один из способов восстановления нарушенного права; в-третьих, это один из источников

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации. – М., 2010.

информации для органов государственной власти и местного самоуправления; в-четвертых, обращение можно рассматривать как один из способов устранения нарушений законности и предотвращения правонарушений.

Представляют интерес те события, которые произошли после принятия ФЗ от 2 мая 2006 г. № 59 (ред.от 27.07.2010) «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ».

На муниципальном уровне произошли серьезные изменения в сфере работы с обращениями граждан. Одновременно с вступлением в силу законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан начала действовать и новая редакция ст. 32 ФЗ №131 от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления», закрепляющая единые требования к организации этой работы, как в государственных, так и в муниципальных органах<sup>1</sup>.

Следует отметить, что особенность нового законодательства об обращениях граждан состоит в четком определении круга субъектов, обязанных обеспечивать рассмотрение подобных обращений. К их числу в соответствии с Конституцией РФ (ст. 33) отнесены государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица этих органов. Соответственно, государственные и муниципальные учреждения, профсоюзные и другие организации, как следует из ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», не включены в перечень субъектов, которые обязаны исполнять установленный порядок работы с обращениями граждан. Но это вовсе не означает, что государственные или муниципальные образовательные, медицинские и иные учреждения, должностные лица этих структур, профсоюзные организации не должны рассматривать заявления и жалобы, вести прием граждан. Но с другой стороны, установление правил и процедур работы с обращениями граждан этими субъектами отнесено к компетенции государственных органов, органов местного самоуправления, иных, которым подведомственны эти структуры и должностные лица.

Об этом свидетельствуют принятые инструкции по работе с обращениями граждан в МВД и прокуратуре РФ. В этих правовых актах предусматривается обязанность рассмотрения жалоб, заявлений, ведение приема граждан образовательными, научными и иными учреждениями, входящими в систему МВД и прокуратуры.

Следует учесть, что для прокуратуры обращения граждан представляют особую значимость, выступая, с одной стороны, в качестве важного источника информации о нарушениях закона, а с

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 (ред.от 29.12.2010) «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (принят ГД ФС РФ 16.09.2003) // СПС КонсультантПлюс.

другой стороны, являясь формой контроля за деятельностью прокуроров и следователей и показателем доверия населения органам прокуратуры.

Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденная приказом Генерального прокурора от 26 декабря 2006 г. № 120, устанавливает с учетом требований Закона об обращениях граждан единый порядок рассмотрения и разрешения обращений, организации приема заявителей во всех органах прокуратуры<sup>1</sup>.

Также в новой Инструкции о рассмотрении обращений в органах прокуратуры весьма важно определение видов и существа решений, принимаемых прокурорскими работниками по письменным обращениям.

Этими решениями в соответствии с инструкцией могут быть:

- 1) оставление без ответа или без разрешения обращения;
- 2) направление обращения в другие органы;
- 3) передача обращения в нижестоящие прокуратуры;
- 4) принятие к производству, в том числе, путем приобщения к ранее поступившей жалобе;
- 5) прекращение рассмотрения обращения;
- 6) рассмотрение и разрешение обращения.

Обращения граждан носят характер комплексного института, включающего право граждан на обращение в органы публичной власти и к должностным лицам, судебный порядок рассмотрения жалоб, право на подачу петиций, правотворческую инициативу граждан. По форме осуществления право на обращение относится и к индивидуальным, и к коллективным правам, что отражено в ст. 33 Конституции РФ.

В ст.4 ФЗ от 2 мая 2006 г. № 59 (ред.от 27.07.2010) «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» закреплены следующие виды обращений:

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

---

<sup>5</sup> Кобзарев Ф. Обращение граждан: новеллы правового регулирования / Ф. Кобзарев // Законность. 2007. №7. С.19 - 20.

3. жалоба - просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц<sup>1</sup>.

Однако нельзя считать предложение, заявление, жалобу родовыми понятиями, а остальные виды обращений производными от них. Видов обращений гораздо больше, чем указано в законе:

- 1) ходатайство;
- 2) петиция;
- 3) народная правотворческая инициатива;
- 4) указы избирателей;
- 5) коллективные обращения.

Каждый из них самостоятелен и имеет свои признаки, свой порядок рассмотрения.

Под коллективным обращением следует понимать обращение двух или более граждан в письменном виде, содержащее частный интерес<sup>2</sup>.

Народная правотворческая инициатива по своей сущности очень схожа с петицией. Однако различия между ними можно провести по их предмету. Предметом народной правотворческой инициативы является предложение о принятии правового акта органом государственной власти или органом местного самоуправления, отмене или изменении ранее принятого правового акта, под которым подписалось установленное законом число граждан, и обязательное для рассмотрения соответствующим органом государственной власти или органом местного самоуправления. Предмет петиции намного шире.

Предметом петиции являются вопросы, имеющие существенное значение для значительной части населения. Адресатами направлений петиций являются органы государственной власти, органы местного самоуправления и их должностные лица. Петиции имеют только письменную форму выражения<sup>3</sup>.

Следует заметить, что в ФЗ от 2 мая 2006 г. № 59 (ред.от 27.07.2010) «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» термин «петиция» не употребляется, в нем говорится о коллективных обращениях, также отсутствует определение наказов избирателей. Данное обстоятельство, на мой взгляд, следует рассматривать как пробел в законе об обращениях граждан, и поэтому необходимо внести

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59 (ред.от 27.07.2010) «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»: (принят ГД ФС РФ 21.04.2006) // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: учебник – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2009. С.224.

<sup>3</sup> Лыскова Е.И. Право граждан на обращение в органы публичной власти: теория и практика // Гос-во и право. 2009. №9. С.105-108.

изменения в данный закон и дополнить его такими видами обращений, как петиции и указы избирателей.

Формами обращений граждан выступают как устные, так и письменные обращения.

ФЗ от 2 мая 2006 г. № 59 (ред.от 27.07.2010) «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» уточнил сроки рассмотрения письменных обращений. Так, в соответствии со ст. 12 письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения<sup>1</sup>.

Формой обращений являются устные обращения. Для предоставления гражданам возможности обратиться в устной форме в органах местного самоуправления проводится личный прием граждан, организуются общественные приемные. Личный прием граждан в органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами.

Еще одним видом обращений являются указы избирателей. Как правило, указы избирателей рассматривают как одну из характеристик императивного мандата депутата. Суть императивного мандата состоит в том, что депутат связан волей и поручениями своих избирателей, несет ответственность за их выполнение, обязан отчитываться о своей работе и может быть отозван избирателями, если они считают, что он не оправдал их доверия<sup>2</sup>.

Таким образом, давая определение обращения граждан, следует обратиться к работе Подъячева, который рассматривает обращение как «форму артикуляции интересов, выраженную в виде юридически оформленного требования гражданина или группы граждан, направленного структурам публичной власти»<sup>3</sup>.

Обращение гражданина – это законное требование, которое должно быть принято к рассмотрению, рассмотрено по существу и на которое должен быть дан исчерпывающий ответ.

Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» установлен перечень случаев, когда обращение гражданина не принимается к рассмотрению. Так, ст. 11 закреплено, что в случае, если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. Если в

---

<sup>1</sup> Кобзарев Ф. Указ. соч. С.19.

<sup>2</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – М., 2009. С.163-164.

<sup>3</sup> Подъячев К. В. Обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления как форма гражданского участия – М., 2007. С.11.

указанном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией.<sup>1</sup>

В настоящее время не вызывает сомнений необходимость модернизации института обращений граждан. Совершенствование института обращений должно проходить в два этапа:

- 1) необходимо добиться более эффективного контроля за рассмотрением обращений как со стороны органов местного самоуправления, так и государственных органов и их должностных лиц;
- 2) добиваться прозрачности всей системы работы с обращениями с использованием современных информационных технологий.

В целях совершенствования работы с обращениями граждан в муниципальных образованиях активно внедряют в практику такие формы работы с населением, как «прямая линия», «интернет-конференция», «час руководителя», «телефон доверия», «горячая линия», «прямой эфир»<sup>2</sup>.

Как отмечает в своей работе А.В. Малько, меры по совершенствованию института обращений могут быть следующие:

1. Необходимо закрепить в законе об обращениях граждан такие отдельные виды обращений с особой процедурой рассмотрения как петиции и гражданские наказы. Отделить заявления, предложения и жалобы от иных видов обращений и закрепить это законодательно во избежание двусмысленности и ошибок в работе с ними;

2. Необходимо, чтобы работа с обращениями граждан в органах местного самоуправления осуществлялась гласно;

3. Необходимо разработать единые формы отчетов и аналитических записок, а также вменить в обязанность органов власти ежегодно представлять аналитические обзоры, годовые и квартальные отчеты по работе с обращениями граждан;

4. Особенно важно выявлять и устранять причины, приводящие к большому числу как индивидуальных, так и коллективных повторных обращений;

5. В случае выявления нарушений в работе с обращениями граждан сочетать административную, дисциплинарную и гражданско-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 2 мая 2006 года №59 (ред.от 27.07.2010) «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»: (принят ГД ФС РФ 21.04.2006) // КонсультантПлюс. Версия.Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М.,2011].

<sup>2</sup> Малько А.В. Муниципальное право России. – Изд.1-е. – М., 2010. С. 244-245.

правовую ответственность, закрепить данное положение в законодательстве РФ.

Право на обращение гарантировано конституцией РФ и ФЗ от 2 мая 2006 г. № 59 (ред.от 27.07.2010) «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ». За нарушения законодательства об обращениях граждан Основной закон не предусматривает санкций, но они отражены в отраслевом законодательстве. Как было отмечено ранее, обращения граждан – это комплексный институт. Его нельзя рассматривать исключительно с позиций конституционного права, поскольку обращения могут быть направлены в различные органы публичной власти, государственные, правоохранительные органы. Тем самым за нарушения законодательства об обращениях граждан может наступать административная, уголовная, дисциплинарная ответственность.

Также следует учесть, что должностные лица, рассматривающие обращения граждан могут понести ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений, неправомерный отказ в их приеме, затягивание сроков рассмотрения обращений, их необъективное разбирательство, принятие необоснованных, незаконных решений, предоставление недостоверной информации, разглашение сведений о частной жизни граждан.

6. Весьма важно не только унифицировать тематические классификаторы обращений, но и создать единую компьютерную базу данных по обращениям граждан;

7. Проводить мониторинг общественного мнения на основе данных о рассмотрении обращений и исполнении решений органов и должностных лиц местного самоуправления по обращениям граждан;

Мониторинг рассмотрения обращений граждан может проводиться по следующим направлениям:

- 1) а. количество обращений;
- 2) б. повторность (многократность) обращений;
- 3) в. соблюдение сроков рассмотрения обращений органами и должностными лицами местного самоуправления;
- 4) г. тематика вопросов, затрагиваемых в обращениях.

8. Необходимо осуществлять обобщение судебной практики рассмотрения жалоб на решения, действия органов и должностных лиц муниципального образования по результатам рассмотрения обращений граждан.

9. Необходимо усовершенствование программного и организационного обеспечения по работе с обращениями граждан;

10. Весьма важным представляется оптимизация кадрового обеспечения работы с обращениями граждан.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Малько А.В. Указ. соч. С. 244-245.

Подводя итог, следовало бы сказать о том, что граждане Российской Федерации вправе обращаться в органы местного самоуправления как с предложениями, заявлениями, жалобами, так и с иными видами обращений.

Согласно ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан» обращение, поступившее в орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению, за исключением случаев, установленных данным Федеральным законом.

Гражданин имеет право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения, по решению суда.

### **Список литературы**

1. Головацкая М. В. К вопросу о порядке рассмотрения обращений граждан // Юрист. 2007. № 5.
2. Кобзарев Ф. Обращение граждан: новеллы правового // Законность. 2007. № 7. С. 18 - 21.
3. Коломойцев Р. Заявление о преступлении: проблемы правоприменения // Законность. 2006. № 8. С.7 - 10.
4. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2009.
5. Лыскова Е. И. Эффективность публичной власти и обращения граждан: взаимосвязь и взаимообусловленность в условиях формирования и развития институтов гражданского общества // Право и политика. 2008. №10 С. 2366 - 2372.
6. Лыскова Е.И. Право граждан на обращение в органы публичной власти: теория и практика // Гос-во и право. 2009. № 9. С. 105 - 110.
7. Малько А.В. Муниципальное право России.. – Изд.1-е. – М. 2010.
8. Подъячев К. В. Обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления как форма гражданского участия – М., 2007.
9. Ширококов С.А. Конституционное право человека и гражданина на обращение. - Екатеринбург. 1999 . С. 16.
9. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – М., 2009.



## **REFERENCES OF CITIZENS IN BODIES OF THE LOCAL SELF-MANAGEMENT**

**S.S. Stukova**

Tver State University,  
*Law Department*

Special urgency the relations connected with realization of a constitutional law of citizens on the reference, get in the conditions of market economy and formation of institutes of a civil society. Now citizens need all-round perfection of mechanisms of protection of the rights and legitimate interests, in development of new system of mutual relations with representatives of various branches of the power.

All it has formed the basis for working out and acceptance of the new Federal law from May, 2nd, 2006 №59 «About an order of consideration of references of citizens of the Russian Federation».

The given statutory act regulates the legal relationship connected with realization of a constitutional law of citizens on the reference in state structures and local governments, and also establishes an order of consideration of references of citizens officials of the specified bodies.

Besides, the law in force extends and on the legal relationship connected with consideration of references of foreign citizens and persons without citizenship.

Now the institute of references of citizens as an element of communications of the power and the people, needs perfection. To reveal ways of its perfection, it is necessary to comprehend a place and a role of institute of references of citizens in modern political system.

*Keywords: constitutional law realization citizens on the reference, kinds of references, the reference as complex institute.*

*Об авторе:*

СТУКОВА Светлана Сергеевна – студентка 4 курса юридического факультета Тверского государственного университета, e-mail: [svetlanastukova@yandex.ru](mailto:svetlanastukova@yandex.ru).