

**Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»
Национальный исследовательский университет**

Е.В. Надыгина

**Инновационные подходы к
преподаванию дисциплины
«Обращения граждан
в Российской Федерации»**



Учебное пособие

Н.Новгород, 2012

Содержание

Введение	3
Раздел 1. Правовой институт обращений граждан в Российской Федерации	4
1.1. Обращение граждан как институт публичного права	4
1.2. Правовая основа института обращений граждан	5
1.3. Цели, функции и принципы института обращений граждан.....	7
1.4. Субъекты института обращений граждан.	9
1.5. Понятие и виды обращений граждан.....	11
1.5.1. Электронные форы подачи обращений.....	14
1.6. Правовой статус участников института обращений граждан.	16
Раздел 2. Порядок рассмотрения и разрешения обращений граждан.....	19
2.1. Общая характеристика порядка рассмотрения обращений граждан.	19
2.2. Стадия подачи , приема, регистрации обращения и направления его на рассмотрение.	19
2.3. Стадия рассмотрения обращения по существу.	24
2. 4. Сроки рассмотрения обращений.....	25
2.5. Стадия принятия и исполнения решения по обращению	26
2.6. Стадия контроля, проверки исполнения принятых решений, анализа и обобщения обращений граждан	28
2.7. Порядок рассмотрения отдельных видов обращений	30
2.8. Личный прием граждан и порядок его проведения	31
2.9. Ответственность за нарушение прав граждан на обращение в государственные органы, органы местного самоуправления и к должностным лицам.	34
2.10. Дополнительные гарантии права граждан на обращения в субъектах РФ	37
3. Список рекомендованной литературы.....	41
4. Тесты для проверки полученных знаний по курсу.....	43
5. Задачи для решения на практических занятиях.....	47
6. Вопросы для контроля	50
7. Порядок рассмотрения обращений граждан (Приложение 1).....	1

Введение

Дисциплина **«Обращения граждан в Российской Федерации»** предполагает выявление и анализ основных норм и принципов, содержащихся в федеральном и региональном законодательстве, закрепляющих право граждан на обращение и регулирующих порядок подачи, рассмотрения и разрешения различных видов обращений граждан в государственных органах и органах местного самоуправления. В рамках данного курса анализируется практическая деятельность публичных органов и должностных лиц по работе с обращениями граждан, судебная практика, исследуются вопросы реформирования и совершенствования правовых и организационных механизмов реализации права граждан на обращение, в том числе с использованием Интернет, электронных терминалов и других информационных технологий.

Преподавание данной дисциплины основывается на инновационных подходах: Лекционный материал излагается с использованием презентаций, подготовленных в программе «PowerPoint». Семинарские и практические занятия проходят в аудиториях оборудованных компьютерами, подключенными к сети Интернет с установленными справочными правовыми системами «КонсультантПлюс» и «Гарант». В ходе изучения данного курса обеспечивается проведение консультаций преподавателя для слушателей с использованием электронной почты (адрес электронной почты доводить до сведения слушателей в начале занятий). Проверка знаний проводится путем тестирования, подготовки юридических документов, проведения деловых игр, решения практических задач, подготовки докладов по предложенным преподавателем темам в программе «PowerPoint».

Потребность в выделении и изучении данной дисциплины вызвана тем, что работа с обращениями граждан является одним из важнейших направлений в деятельности государственных и муниципальных органов, государственных и муниципальных учреждений и организаций. Большое число граждан России обращаются в органы государственной власти Российской Федерации, к высшим должностным лицам государства с надеждой, что их обращения будут рассмотрены, а просьбы и требования, если они законны и обоснованы, удовлетворены. В 2006 г. был принят Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», все субъекты РФ приняли законы, устанавливающие дополнительные гарантии права граждан на обращение, проведена серьезная работа по приведению федерального и регионального законодательства в соответствие с этим законом. Однако действующее в этой сфере законодательство и практика его применения далеки от совершенства, о чем свидетельствуют многочисленные обращения граждан в Конституционный Суд за определением соответствия Конституции РФ тех или иных положений закона. Коллизии и пробелы законодательства об обращениях граждан вызывают проблемы в правоприменительной практике. Не в полной мере сформировался институт ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан.

Раздел 1. Правовой институт обращений граждан в Российской Федерации.

1.1. Обращение граждан как институт публичного права.

Функционирование и развитие любого демократического государства должно основываться на принципе верховенства закона, строгого его соблюдения всеми государственными органами, должностными лицами и гражданами, а также дальнейшего укрепления гарантий прав личности и их охраны. Конституция Российской Федерации закрепила обязанность государства в лице его органов создавать необходимые юридические и организационные условия для реализации прав, свобод и законных интересов граждан.

Одной из форм взаимодействия граждан с публичными структурами является их обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к должностным лицам. Граждане обращаются в публичные органы по различным вопросам как личного так и общественного характера. Обращения могут быть вызваны неудовлетворенностью граждан процессами государственного управления, необходимостью в получении определенного государственного содействия, а также в защите и восстановлении нарушенных прав и свобод.

От того, насколько четко будет регламентирована, с точки зрения права, работа с обращениями граждан и насколько профессионально будет она осуществляться, во многом зависит решение проблемы реализации прав человека, а так же их защиты, своевременность принятых новых или корректировка уже действующих законодательных актов в нашей стране.

Обращения граждан являются важным средством реализации и охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением, существенным источником информации, необходимой при решении текущих и перспективных вопросов развития современного государства.

Последовательное развитие и углубление демократических начал в жизни страны тесно связано и с расширением возможности граждан участвовать в управлении делами государства и общества, в том числе путем подачи письменного или устного обращения.¹

Являясь одной из форм участия граждан в управлении государством, обращения способствуют усилению контроля граждан за деятельностью государственных и общественных органов, борьбе с волокитой, бюрократизмом, коррупцией и другими недостатками в их работе².

Работа с обращениями граждан ведется постоянно во всех без исключения органах государственной власти, как на федеральном, так и региональном уровне, в органах местного самоуправления, в государственных и негосударственных организациях³.

За прошедшие годы институт обращений граждан был подвергнут серьезному реформированию как нормативного, так и организационного характера.

Был принят базовый закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ⁴. В соответствии с этим законом было скорректировано уже ранее

¹ Нуднеко Л.А., Хаманева Н.Ю. Новый закон об обращениях граждан: достоинства и недостатки. // Государство и право. 2007. № 3. С. 5.

² Корякин В.М. Работа с обращениями граждан в вооруженных силах Российской Федерации: вопросы теории и практики. // СПС Гарант – электронный ресурс

³ На имя Президента РФ поступает около миллиона обращений, включая обращения по электронной почте; в аппарате Правительства России ежегодно рассматривается 600 тысяч письменных и устных обращений; в органах исполнительной власти субъектов РФ за год рассматривается свыше 1,2 миллиона обращений; в аппаратах полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в год рассматривается около ста тысяч обращений; число обращений в органы местного самоуправления превышает десять миллионов.

⁴ Российская газета N 95 от 5 мая 2006 г.

действующее законодательство. В государственных органах, на федеральном и региональном уровне, идет активная работа по принятию административных регламентов по исполнению государственной функции «работа с обращениями граждан», в которых прописываются конкретные административные процедуры, ответственные за их исполнения лица, сроки, порядок оформления результатов⁵.

Для улучшения качества работы с обращениями граждан проводятся различные мероприятия в том числе:

- Усиливается работа по обеспечению гласности и открытости деятельности публичных органов при работе с обращениями граждан, в том числе с использованием сети Интернет.

- Укрепляется взаимодействие с заинтересованными структурами гражданского общества – общественными объединениями, организациями, образовательными учреждениями.

- Развиваются и совершенствуются формы и методы обучения сотрудников, отвечающих за работу с обращениями граждан.

- Разрабатываются и реализуются мероприятия, направленные на повышение правовой просвещенности населения. Так в ряде субъектов РФ проводятся безвозмездные правовые консультации для социально незащищенных слоев населения.

- Организуются совместные выездные приемы, особенно в отдаленные районы, с участием представителей территориальных федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, сотрудников общественных приемных полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и другие подобные мероприятия.

Постепенно формируются один из важнейших правовых институтов - «Обращения граждан РФ».

1.2. Правовая основа института обращений граждан

Институт обращений граждан имеет достаточно широкую правовую регламентацию.

Правовой основой института обращений граждан является Конституция Российской Федерации 1993 г, в которой закреплен ряд статей, наделяющих граждан правом обращаться во властные структуры, а органам публичной власти должностным лицам вменяется обязанность рассматривать и разрешать такие обращения. Это статьи 2, 32, 53 и др. **Статья 33** специально посвящена обращениям граждан. По данной статье граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

В ч. 2 статьи 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» закреплено, что нормы данного закона не распространяется на обращения, подлежащие рассмотрению в порядке, установленном иными федеральными законами. Следовательно, можно выделить два различных вида обращения граждан, имеющих различную правовую регламентацию: общее и специальное.

Порядок подачи и рассмотрения общего обращения закрепляется:

- Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г.
- Указами Президента РФ, принятыми на основании этого закона.
- Постановлениями Правительства РФ.

⁵Например: Приказ Минобрнауки России от 26.03.2012 N 231 "Об утверждении Административного регламента Министерства образования и науки Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по организации приема граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию по ним решений и направлению ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок"// Российская газета, N 112, 18.05.2012.

- Инструкциями органов государственной власти и местного самоуправления, детализирующими и конкретизирующими нормы федерального закона.
- Положениями и административными регламентами публичных органов.
- Специальными законами и подзаконными актами субъектов РФ

Рассмотрение обращений граждан относится к совместной компетенции РФ и ее субъектов. В ч.2 статьи 3 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» закреплено, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные Федеральным законом. Изменение норм федерального закона на региональном уровне допускается только в сторону увеличения прав и дополнения гарантий граждан и ни в коем случае не в сторону их ущемления. В тоже время законодательство субъектов не должно противоречить федеральному и уставленному в Конституции РФ разграничению предметов введения.

К примеру, на уровне Нижегородской области принят закон Нижегородской области от 7 сентября 2007 года N 124-З «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородской области. В разделе 13 данного пособия подробно анализируются гарантии, закрепленные региональным законодательством.

Несмотря на то, что Закон устанавливает порядок рассмотрения обращений граждан в государственных органах и органах местного самоуправления, и не включает в список адресатов обращения граждан учреждения и организации, ряд коммерческих и некоммерческих организаций придерживаются положений Закона в своей работе. Такие организации закрепляют основные положения закона во внутренних локальных актах, регламентирующих работу с обращениями граждан.

Специальные обращения граждан регламентируются отдельным законодательством. Их отличает: предмет обращения, форма, специальные сроки подачи и документы, которые необходимо предоставить, специальные органы, рассматривающие такие обращения, процедурные особенности рассмотрения, уплата государственной пошлины и др.

К примеру, жалобы на нарушение порядка предоставления государственных услуг регулируются Постановлением Правительства РФ от 16 августа 2012 г. N 840 "О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации". Правила определяют процедуру подачи и рассмотрения жалоб на нарушение порядка предоставления госуслуг, выразившееся в неправомерных решениях и действиях (бездействии).

Действие правил распространяется на жалобы, поданные с соблюдением требований Закона об организации предоставления муниципальных и госуслуг. Приведены требования к содержанию жалоб. Они подаются в письменной форме, в т. ч. при личном приеме заявителя, или в электронном виде. Жалобы принимаются в месте, где заявитель подавал запрос на предоставление услуги, либо там, где он получил результат. Время приема жалоб должно совпадать со временем предоставления услуг. Регионам и муниципалитетам рекомендовано руководствоваться постановлением при определении особенностей подачи и рассмотрения соответствующих жалоб.⁶

⁶ Информационно-аналитический портал системы Гарант// <http://mail.yandex.ru/neo2/lite.jsx>

На практическом занятии по темам 1.1 и 1.2

1. Слушатели готовят презентации в программе “PowerPoint” на темы: История становления и развития института обращений граждан; Правовая регламентация обращений граждан в зарубежных странах.

2. Слушатели с использованием справочных правовых систем (КонсультантПлюс и Гарант) знакомятся с нормативно-правовой базой, регламентирующей подачу и рассмотрение общих и специальных обращений граждан. На основе правового анализа выявляют критерии, по которым обращение приобретает особый характер, выявляются особенности работы с такими обращениями.

1.3. Цели, функции и принципы института обращений граждан

Основная цель института обращений граждан - обеспечить практический механизм реализации конституционного права граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Инициатива возникновения правоотношений в рамках института обращений граждан всегда исходит от гражданина или группы граждан, а должностное лицо, или публичный орган не вправе отказать в принятии обращения и его своевременном рассмотрении, а в определенных случаях по результатам рассмотрения обращения обязано принять определенные меры. Например, восстановить нарушенное право гражданина, принести извинения, наказать виновных в нарушении прав граждан и т.п.

Функции института обращений граждан.

- **Правозащитная функция**, сущность которой 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, наказать виновных и восстановить нарушенное право.

- **Информационная функция**, которая состоит в том, что обращения граждан являются ценнейшим источником сведений для государственного и муниципального аппарата о проблемах граждан и их желаниях. На основании этой информации управленческий аппарат может планировать свои мероприятия, вносить изменения в общественный порядок.

- **Коммуникационная**

- функция, которая заключается в том, что обращения граждан могут быть средством коммуникации между государством и гражданами, служить своего рода каналом воздействия, с помощью которого граждане смогут, так или иначе, воздействовать на властные решения, участвовать в процессе их принятия и др.

Институт обращений граждан базируется на определенных базовых идеях, руководящих началах в соответствии которыми он строится и развивается. Принципами института обращений должны руководствоваться должностные и иные уполномоченные лица при разрешении различных видов обращений граждан.

Принципы института обращений граждан можно условно подразделить на две группы⁷:

1 группа - принципы, характерные для любой деятельности органов публичной власти и их должностных лиц.

Среди них можно выделить такие принципы как законность, обязательная всесторонняя регламентация действий публичных органов, учет интересов общества, государства и

⁷ Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Изд. Воронежский гос. университет. 2007. С – 627.

каждого конкретного индивида, компетенции, профессионализма, оперативности и быстроты осуществления процессуальной деятельности, ответственности и др.

2 группа - принципы, выражающие основные начала и специфику института обращений граждан.

К числу этих принципов относятся следующие:

1. **Принцип всеобщего права на обращение.** Данный принцип означает, что каждый гражданин РФ, а также иностранные граждане и лица без гражданства, пребывающие на территории РФ, имеют право обращаться в органы публичной власти и к их должностным лицам в любой, определенной законом форме и по любым вопросам, затрагивающим их права, свободы и законные интересы;

2. **Принцип свободы направления обращений.** Принцип выражается в следующем, никто не может принудить гражданина обратиться во властные структуры, данное решение он принимает по своей воле. Граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно;

3. **Принцип обязательности принятия обращения к рассмотрению и реагирования на обращение.** Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. Законодательно закреплены исключительные ситуации, когда ответ на обращения гражданина по существу не дается;

4. **Принцип сочетания гласности с неразглашением сведений в связи с рассмотрением обращения.** Принцип гласности является основополагающим принципом осуществления государственно-властных полномочий. При рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. По просьбе гражданина не подлежат разглашению сведения о его фамилии, имени, отчестве, месте жительства, работы или учебы. 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.

5. **Принцип недопустимости передачи жалобы лицу, действие (бездействие) и решения которого являются предметом жалобы.** ФЗ РФ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» определяет общее правило: «Запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие которых обжалуется.

6. **Принцип объективного, полного и всестороннего исследования ситуации, по поводу которой поступило обращение.** Из этого принципа вытекают основные обязанности органов власти и их должностных лиц в процессе разрешения обращения: внимательно разбираться в существе обращения, давать ответ на все поставленные вопросы, а в случае необходимости истребовать нужные документы; осуществлять проверки на местах; затребовать от нужных лиц объяснения; привлекать к участию в производстве свидетелей, специалистов, переводчиков; самого гражданина, принимать другие меры для объективного, всестороннего и полного исследования вопроса.

7. **Принцип своевременности разрешения обращений граждан.** Состоит с следующим: В производстве по обращениям граждан жестко закреплены сроки осуществления определенных процессуальных действий, за нарушение которых установлена ответственность. В то же время должностное лицо, рассматривающее обращение, исходя из смысла обращения, должно рассмотреть его по возможности так быстро и принять по нему необходимые меры, чтобы не наступили те неблагоприятные последствия, о которых сообщает автор обращения.

8. **Принцип равной ответственности должностного лица и заявителя при рассмотрении обращения.** Данный принцип заключается в том, что за нарушение норм ФЗ

РФ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», как должностные лица, так и граждане несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации и др.

1.4. Субъекты института обращений граждан.

Выделяют две главные группы субъектов института обращений граждан. Первая группа – лица, которые обладают правом на подачу обращения. Вторая – круг субъектов, которому адресовано это обращение и на которых возлагается обязанность его принять, рассмотреть, разрешить поставленные в обращении вопросы, принять по нему необходимые меры.

Субъект, обладающий правом на обращение:

- Гражданин РФ - лицо, обладающее гражданством РФ.
- Иностраннй гражданин - физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и имеющее доказательство наличия гражданства (подданства) иностранного государства.
- Лицо без гражданства - физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.
- Коллектив или объединение граждан – два или более лица, имеющие заинтересованность в разрешении вопросов, затронутых в едином обращении.

В соответствии с ч. 3 ст. 1 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» обращения иностранных граждан и лиц без гражданства рассматриваются в общем порядке, предусмотренном для граждан РФ, если иное не предусмотрено Федеральными законами и международными договорами Российской Федерации.

В законе не урегулирован вопрос о реализации права граждан на обращение через своего представителя. В ст. 48 Конституции закреплено право каждого на получение квалифицированной юридической помощи, а такая помощь может понадобиться как при составлении текста обращения, так и при участии в производстве по рассмотрению данного обращения. Поэтому в законе необходимо закрепить, что заявитель может уполномочить другое лицо или орган защищать свои права и интересы по доверенности, заверенной в соответствии с законодательством. Заявления или жалобы в интересах несовершеннолетних или недееспособных лиц вправе подать их законные представители, а также органы опеки и попечительства.

В некоторых инструкциях закреплено, что обращения могут быть индивидуальными, то есть поданными самим гражданином, права которого нарушены, или его представителем, а также по просьбе гражданина представителем общественной организации, трудового коллектива и другим образом⁸. На практике граждане обращаются в юридические консультации или юридические клиники с просьбой составить текст обращения или выяснить в какой орган нужно адресовать обращение.

По ст. 2 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» граждане имеют право обращаться лично и направлять индивидуальные и коллективные обращения. Особенностей рассмотрения обращений коллективных субъектов и понятия «коллективное обращение» в законе нет, определение коллективного обращения закрепляется в ведомственных инструкциях и в некоторых законах субъектов РФ, устанавливающих дополнительные гарантии права граждан на обращение. Такие обращения могут возникать, если затрагиваются права и законные интересы именно группы лиц, например обращение

⁸ Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденная приказом Генеральной прокуратуры РФ от 17 декабря 2007 г. N 200. // Законность, 2008 г., N 4

жильцов подъезда многоквартирного дома, жителей района, членов социальной группы и т.п.

Не урегулирован в законе порядок подачи и рассмотрения обращения в органы власти конкретного лица, выступающего в защиту интересов организации, такая ситуация не лишает его статуса физического лица и не влечет в силу положений закона какое-либо умаление его прав по сравнению с индивидуальным обращением гражданина. Кроме того, ч. 1 ст. 2 Закона дает право не только на индивидуальное, но и на коллективное обращение. Таким образом, можно утверждать, что закон распространяет свое действие на процедуру рассмотрения обращений, поданных в защиту интересов организаций их представителями или другими лицами⁹.

Субъекты, полномочные рассматривать обращения граждан:

1. Государственные органы;
2. Органы местного самоуправления;
3. Должностные лица.

Орган государственной власти - составная часть государственного аппарата, образованная для выполнения функций государства и наделенная для этого государственно-властными полномочиями. Система государственного устройства закреплена в Конституции. Система и структура органов исполнительной власти устанавливается указом Президента РФ¹⁰.

В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. субъекты РФ вправе самостоятельно устанавливать свою систему органов.

Орган местного самоуправления - избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Статья 12 Конституции РФ закрепила, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Должностное лицо – лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти, либо выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления.

В ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» в список субъектов, к которым могут обращаться граждане не включены предприятия, учреждения, организации, их администрации и должностные лица, в том числе государственные учреждения такие, как учреждения здравоохранения, образования, культуры, деятельность которых вызывает многочисленные жалобы и вопросы населения.

В связи с пробелом в законодательстве в практической деятельности по применению норм закона сложились позиция судебных органов и Прокуратуры, что нормы закона обязательны только для публичных образований. Нарушение порядка рассмотрения

⁹ Распоряжением Администрации Президента Российской Федерации от **2 апреля 2010** года № 486 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в Администрации Президента Российской Федерации» предусмотрено, что порядок рассмотрения обращений организаций и общественных объединений тот же, что и для обращений граждан.

¹⁰ Указ Президента РФ от 12.05.2008 N 724 (ред. от 21.05.2012) "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" // "Российская газета", N 100, 13.05.2008.

обращений граждан, в том числе и сроков рассмотрения обращения не влечет ответственности для должностных лиц организаций, не являющихся органами государственной и муниципальной власти.

Некоторые законы субъектов, устанавливающие дополнительные гарантии права граждан на обращение, расширяют круг субъектов, куда может быть адресовано обращение. В одних субъектах в круг адресатов обращения включаются государственные организации, в других все виды организаций на территории данного субъекта. Конституционный Суд признал такое закрепление не противоречащим Конституции РФ¹¹.

Закон республики Беларусь закрепляет право граждан обращаться:

- в органы государственной власти
- к юридическим лицам и
- индивидуальным предпринимателям.

На практическом занятии по темам 1.3 и 1.4 слушателям даются следующие задания:

1. Сформулировать задачи и функции института обращений граждан.

2. Предложить свои принципы института обращений граждан, которые должны быть закреплены в федеральном законе. Предложить свой вариант проекта федерального закона о внесении изменений в ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

3. Провести анализ судебной практики, по вопросам субъектов института обращений граждан и сделать свои юридические заключения по этому вопросу.

1.5. Понятие и виды обращений граждан

ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» в п.1. ст.4 дает обобщенное понятие обращения гражданина.

Обращение гражданина - направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления и к должностному лицу.

В законе закреплены три вида обращений: предложение, заявление и жалоба и даны им определения.

Предложение - рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, по совершенствованию деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

Особое место занимают предложения, направленные на изменение законодательства. Такие предложения изучаются, обобщаются, рассматриваются соответствующими структурными подразделениями и должны учитываться в процессе нормотворческой деятельности.

Заявление - просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, сообщение о недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, критика деятельности этих органов и должностных лиц.

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 N 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" // Российская газета, N 177, 03.08.2012.

С заявлением, к примеру, в государственный орган может обратиться гражданин, нуждающийся в финансовой поддержке на дорогостоящее лечение ребенка. Граждане могут просить изменить или добавить маршрут автобуса, заняться благоустройством придомовой территории и т.п.

Жалоба - просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов прав, свобод или законных интересов других лиц.

Например: жалоба жильцов об отсутствии водоснабжения многоквартирного жилого дома.

При рассмотрении жалобы в административном порядке должностное лицо, принимая решение по жалобе на акты управления, проверяет их не только на соответствие требованиям законности, но и целесообразности. При рассмотрении жалобы в судебном порядке судья проверяет их только на соответствие требованиям законности.

В специальных нормативно-правовых актах, законодательстве субъектов и на практике предусмотрены следующие виды обращений:

- **Ходатайство** – письменное обращение граждан с просьбой о признании за ним определенного статуса, прав, свобод, гарантий, льгот с представлением документов их подтверждающих.

- **Петиция** - вид коллективного обращения граждан к органам государственной или муниципальной власти с целью принятия по ним решения по вопросу, имеющему значение для всего или части населения муниципального образования или региона.

В Российской Федерации разрабатывался Проект Федерального закона «О петициях в Российской Федерации», расценивающий петицию именно как народную правотворческую инициативу, как требующее ответа органа государственной власти коллективное обращение, направленное на их понуждение совершить определенное действие в интересах широкого или неограниченного круга лиц, либо воздержаться от совершения определенного действия для предотвращения нарушения прав широкого или неограниченного круга лиц. Однако до настоящего времени такой закон не принят. Только законодательство субъектов РФ содержит такой вид обращений как петиция и закрепляет особый порядок работы с таким обращением¹².

По форме подачи обращения бывают:

- **Устные**, в том числе, когда гражданин обращается на личном приеме, по телефону, on-line или на публичных мероприятиях. Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не регулирует порядок рассмотрения обращений по телефонам горячей линии и Интернет конференциям с участием Президента РФ, Председателя Правительства и других высших должностных лиц Российской Федерации и ее субъектов.

- **Письменные**, поданные с помощью традиционного почтового отправления, по факсимильной связи, телеграммой, фельдъегерской службой, электронные, при помощи СМИ.

По числу лиц, направивших обращение:

- Единоличные;
- Коллективные.

В базовом федеральном законе понятие коллективного обращения не дается, но закреплена возможность подачи обращения группой лиц. В инструкциях различных органов государственной власти, определяющих порядок работы с обращениями граждан, даны различные определения коллективных обращений.

¹² Закон Алтайского края от 29 декабря 2006 г. N 152-ЗС "О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края" // http://www.barnaul.org/vlast/waiting_room/zakon_AK_29_12_06/

Коллективное обращение – это обращение двух или более граждан в письменной форме, содержащее частный интерес, либо обращение, принятое на митинге или собрании, имеющее общественный интерес.¹³

Коллективное обращение - обращение двух и более граждан по общему для них вопросу, а также обращение, принятое на митинге или собрании путем голосования (подписанное инициаторами коллективного обращения) или путем сбора подписей.¹⁴

В ведомственных инструкциях закреплены виды обращений, встречающиеся на практике. Отнесение таких обращений к тому или иному виду меняет порядок работы с таким обращением. К таким видам обращений относятся: первичное, повторное, аналогичное, анонимное, многократное, некорректное по содержанию или изложению, заведомо ложное обращение и др. Закон не определяет какие обращения считать многократными? Поданное более 2х или 3х или более число раз.

По причинам, послужившим основанием для подачи обращения:

- гражданская инициатива, направленная на улучшение государственного управления, восполнения пробелов правового регулирования,
- выявленные недостатки в качестве и порядке осуществления государственной власти,
- получение необходимой информации,
- получение государственных услуг,
- реализация прав и свобод,
- признание за гражданином определенного статуса,
- нарушение прав и свобод граждан,
- препятствия к реализации прав и свобод,
- незаконное привлечение к ответственности,
- необходимость проведения общественных реформ или изменения нормативного регулирования,
- обозначение своего мнения и др.

Одной из интересных, но нормативно не закрепленных видов обращений является открытое письмо.

Открытое письмо — специфический вид обращения к определенным властным структурам в прессе (в настоящее время в сети Интернет), предназначенный для широкой огласки. С ними выступает гражданин или группа лиц, не обладающие властными полномочиями (работники науки, культуры, представители мелкого, среднего и крупного бизнеса др. категории граждан) с целью повлиять на общественные процессы или публично значимые, по их мнению, ситуации. Такими обращениями осуществляется попытка публично обозначить возникшую проблему не только перед системой государственного управления, но и перед общественностью. Публикуются с подписями отдельных участников или групп, в которые они объединены.

Открытые письма пользуются популярностью среди населения. Они позволяют гражданам свободно в масштабах всей страны говорить о проблемах, не обращаясь непосредственно к властным структурам. Однако в большинстве случаев откликаются на открытые письма обычные граждане. Так как данный вид обращений не получил законодательного закрепления, нет никаких гарантий, что гражданин получит ответ по

¹³ Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17 декабря 2007 г. N 200. // Законность, N 4, 2008.

¹⁴ Закон Московской области «Об обращениях граждан», Принят постановлением Московской областной Думы 27 сентября 2006 г. N 10/191-П // Электронный ресурс: официальный сайт Правительство Московской области, раздел нормативные документы http://www.mosreg.ru/data/?chapter_id=236

существо поставленных вопросов, законодательством не закреплена ответственность за бездействие со стороны адресата открытого письма. На наш взгляд необходимо включить открытое письмо в обязательный общедоверительный список видов обращений граждан.

В настоящее время существует специальный сайт в интернете, на который граждане могут отправлять свои открытые письма¹⁵.

Круг вопросов, по которым граждане пишут открытые достаточно широкий. Большой общественный резонанс вызвали реформы, проводимые в сфере российского образования. К министру образования, Председателю Правительства и Президенту РФ обращались педагоги как общего среднего образования так и высшего образования, родители, высказывая несогласие с введением и проведением ЕГЭ и по другим актуальным для них вопросам в сфере образования.

Волнуют граждан и проблемы коррупции в России. Лидер группы «Машина времени» Андрей Макаревич [написал открытое письмо президенту России Владимиру Путину](#). Тема послания — разгул коррупции в стране¹⁶. В данном письме известный музыкант просит Президента страны принять незамедлительные меры по противодействию коррупции. На данное обращение ответ со стороны Президента РФ был дан через СМИ.

1.5.1. Электронные форы подачи обращений

В последние годы многие государства, в том числе и Российская Федерация, ставят приоритетной задачей своего развития переход к электронным формам управления, которые необходимы в информационном обществе. Постепенно в России создается «электронное государство» и «электронное правительство», основным инструментарием которого становятся современные информационные технологии. Все государственные органы в настоящее время представлены в сети Интернет на официальных порталах и сайтах с встроенными интерактивными сервисами.

При переходе к государственному управлению с использованием механизмов электронного государства, граждане получают новые возможности по взаимодействию с властными структурами. В том числе и посредством направления обращений и запросов в органы государственной власти и местного самоуправления через Интернет порталы этих органов, через Интернет- конференции Президента РФ, Председателя Правительства РФ, членов Правительства РФ и других представителей власти в режиме реального времени или задавая вопросы по электронной почте, а также участвуя в дискуссиях, возможность которых предусмотрена теперь на официальных сайтах (порталах) многих государственных и муниципальных органов. Созданный механизм позволяет гражданам взаимодействовать с государственными службами 24 часа в сутки 7 дней в неделю, а также дает им возможность влиять на политические обсуждения и процессы в своем городе, регионе и стране в целом.

Ч. 3 ст.7 Закона закрепляет, что обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, подлежит рассмотрению в порядке, установленном 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.

Электронное обращение расширяет круг лиц, которые обращаются в государственные органы и органы местного самоуправления со своими проблемами, замечаниями, просьбами, а также идеями об улучшении процессов управления государством.

¹⁵ Открытое письмо/ www.open-letter.ru/letter/28804

¹⁶ <http://izvestia.ru/news/532356>

Среди таких субъектов можно выделить лиц, которые за последние годы привыкли использовать для связи именно электронные средства. Расширятся возможности и у лиц, которые в связи с инвалидностью и другими проблемами ограничены в свободе передвижения. Подключение к Интернету удаленных территорий нашей страны даст возможность разрешить их жителям возникшие конфликтные ситуации и проблемы взаимодействия с властными структурами намного быстрее и эффективнее, чем это происходило ранее. Информационные технологии позволяют также реализовывать возможность обобщения обращений граждан, выявления наиболее часто задаваемых вопросов и информирования населения через официальные серверы органов государственной власти о тематике поступивших обращений, о наиболее острых проблемах и каким образом они были разрешены. Также важным Интернет-сервисом является публикация в свободном доступе ответов на наиболее часто задаваемые вопросы. Прочитав официальные ответы, гражданин может уяснить для себя, без обращения в государственные органы, каким образом будет разрешена его ситуация и имеет ли смысл подавать свое обращение. Также перспективным на наш взгляд являются on-lain консультирования и проведение личных приемов.

Подобные инструкции для работы с электронными обращениями выставлены и на официальных Интернет – порталах государственных органов.

В некоторых областях в порядке эксперимента для общения населения с государственными структурами созданы электронные терминалы. Так, к примеру, в Белгородской области получить консультацию или подать жалобу можно при помощи терминала под названием "Инфомат". Преимуществом такого электронного устройства является непрерывная работа и полная беспристрастность. Как и для обычного обращения, необходимо соблюдения корректности обращения и внесения персональных данных жалобщика, анонимные обращения "электронный чиновник" не принимает.¹⁷

По мнению И.Н. Дворянского жители г. Казани по достоинству оценили преимущества пользования электронными терминалами, которые были установлены в общественных местах этого города. Если ранее запись на прием к руководству муниципального учреждения и подача обращений в такие ведомства занимали значительное время граждан, то теперь с появлением терминалов осуществлять указанные действия стало намного удобнее¹⁸.

Электронный терминал по приему обращений граждан представляет собой компьютер с сенсорным экраном и клавиатурой. Основная функция терминала - прием обращений (заявлений, жалоб) граждан. Дополнительными функциями являются правовое просвещение граждан и предоставление вспомогательных услуг. Экран терминала разделен на несколько окон. Первая часть окон посвящена правовому просвещению граждан, в каждом из таких окон содержатся основные законодательные акты Российской Федерации, требования к форме и содержанию обращения, а также предупреждение о привлечении к соответствующей ответственности в случае несоблюдения установленных требований. С помощью специальной функции гражданин может указать в обращении нормы законодательства, которые, по его мнению, нарушены. Кроме того, гражданин, изучив законодательство, сможет определиться с кругом вопросов, на которые он хочет получить ответы, и выбрать конкретную область деятельности органа, в который он обращается. Вторая часть окон служит непосредственно для приема обращений. При выборе соответствующего окна посредством нажатия на сенсорный экран пользователь переходит к следующему этапу подачи обращения - на экране дисплея появляются обязательные для заполнения поля, в которых необходимо указать фамилию, имя, отчество заявителя и его место жительства. Далее заявитель может в свободной форме с использованием клавиатуры изложить суть заявления (обращения, жалобы). Как для удобства заполнения указанного

¹⁷ Ревунов А. Идеальный чиновник Вести Информационный портал // <http://www.vesti.ru/doc.html?id=156974>

¹⁸ Дворянский И.Н. Электронный терминал по приему обращений граждан // Законность. 2011. N 4. С. 26 - 27.

поля заявителем, так и для последующего разрешения обращения указаны рекомендательные положения, которые необходимо раскрыть заявителю в своем обращении. По результатам составления текста обращения заявитель может приложить к нему дополнительные документы как в электронном формате, так и в виде копий, воспользовавшись услугами сканера или копира. Готовое обращение (заявление, жалоба) направляется в электронном виде в соответствующий орган.

Таким образом, механизмы для электронного обращения граждан уже созданы и успешно функционируют, однако требуется более детально проработанная и единообразная нормативно-правовая основа данного института, устанавливающая порядок подачи и рассмотрения именно электронных обращений с определением формы, содержания и особенностей подачи данного обращения.

Практическое занятие по теме 1.5 состоит в обсуждении нормативно-правового закрепления различных видов обращений граждан.

1. Слушатели с использованием справочных правовых систем и Интернет-ресурсов анализируют законодательство субъектов РФ, инструкции и административные регламенты по вопросам закрепления различных видов обращений граждан.

2. Слушатели, используя Интернет-ресурсы, находят открытые письма, размещенные за последние годы в интернет, обсуждают обоснованность заявленных проблем и ответы, которые давались на открытые письма.

3. Слушатели в программе «PowerPoint» готовят презентации на темы: Обращения граждан в информационном обществе. Электронное обращение гражданина понятие и особенности его подачи и рассмотрения.

1.6. Правовой статус участников института обращений граждан.

Правовой статус гражданина, подающего обращение – это юридически закрепленный комплекс субъективных прав, юридических обязанностей, гарантий и ответственности, возникающих у гражданина в связи с подачей обращения в орган государственной власти, орган местного самоуправления к должностному лицу.

В соответствии с действующим законодательством гражданин имеет право обращаться в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к должностным лицам:

- устно и письменно.
- индивидуально и коллективно.
- свободно и добровольно.
- по информационным системам общего пользования.
- через СМИ.
- через своих представителей, уполномоченных в установленном законом порядке
- пользоваться помощью других лиц (адвоката, доверенного лица, общественного объединения и др).

Также гражданин имеет право:

- На бесплатное рассмотрение обращения.

При рассмотрении обращения органом государственной власти, местного самоуправления и должностным лицом гражданин имеет следующие права:

1. **Право** представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме;

2. **Право** обращаться с просьбой об истребовании документов и иных материалов в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу, рассматривающему обращение.

3. **Право** знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, за исключением случаев:

- если это затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц;
- если в указанных документах и материалах содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.

4. **Право** получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, закрепленных в 11 статье закона.

5. **Право** на получение уведомления о переадресации письменного обращения в др. публичный орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

6. **Право** на уведомление о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином.

7. **Право** на обжалование принятого по обращению решения или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством РФ.

8. **Право** на обращение с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

9. **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.

Среди прав граждан, в связи с подачей обращения не закрепленных в базовом законе, можно выделить:

10. **Право** на получение информации о регистрации и ходе рассмотрения обращения лично или по телефонам, такое право закреплено в законодательстве субъектов.

11. **Право** на вызов специалистов, проведение экспертиз, приобщение материалов к делу.

12. **Право** на получение ответа на обращение в установленный законом срок.

Гражданин может свободно и добровольно осуществлять свое право на обращение только в том случае, если он не опасается преследования со стороны государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц. С этой целью в статье 6 и ч. 6 ст. 8 Закона предусмотрены гарантии безопасности граждан.

Гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением – это закрепленная в законодательстве система юридических и организационных средств, обеспечивающих безопасную для гражданина реализацию его права на обращение.

1. Запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности данных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц.

Лица, виновные в нарушении данной гарантии должны нести ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации (уголовную, административную, дисциплинарную).

2. Запрещается направлять жалобу, поданную гражданином на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, чье решение или действие (бездействие) обжалуются либо подчиненным им должностным лицам. Что нередко случается на практике.

В случае, если в соответствии с этим запретом невозможно направление жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, жалоба возвращается гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующее решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд.

3. Не допускается при рассмотрении обращения разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия, т.е. носящих конфиденциальный характер.

Не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным (муниципальным) служащим по его вине должностных обязанностей может стать основанием для применения к нему дисциплинарной и административной ответственности.

В КоАП РФ предусмотрена административная ответственность **Статья 5.59. «Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан»**. Также административная ответственность должностных лиц за нарушение дополнительных гарантий права граждан на обращение предусмотрена региональными кодексами об административных правонарушениях.

Руководителям публичных органов необходимо четко знать права граждан, т.к. их нарушение может стать причиной новых жалоб, привести к дополнительным потерям рабочего времени сотрудников и финансовым издержками, а также дисциплинарным взысканиям и административным наказаниям должностных лиц, ответственных за работу с обращениями граждан.

Правовой статус органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, полномочных рассмотреть и разрешить обращение гражданина – это юридическое закрепленный комплекс субъективных прав, юридических обязанностей, гарантий и ответственности адресата обращения в связи подачей обращения гражданином.

Отдельной статьи, закрепляющей права, обязанности, гарантии должностных или иных уполномоченных лиц, работающих с обращениями граждан в законе нет. На основании анализа статей закона можно выделить обязанности, корреспондирующие правам граждан, такие как: принять обращение, перенаправить его по компетенции, рассмотреть обращение в установленные сроки, обязательное реагирование на обращение и др. В отношении этих субъектов так же действуют специальные законы, закрепляющие их правовой статус в связи с исполнением возложенных на них функций. В том числе законодательство о государственной службе, должностные регламенты и т.п.

Практическое занятие по теме 1.6.

На основании норм законодательства и научных статей слушатели должны сформулировать перечень прав и обязанностей должностных лиц, ответственных за работу с обращениями граждан, обосновать свою позицию, подготовить проект закона о внесении изменений в ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Слушатели во время занятия используют справочные правовые системы (КонсультантПлюс и Гарант) и Интернет-ресурсы органов государственной власти и местного самоуправления.

Раздел 2. Порядок рассмотрения и разрешения обращений граждан

2.1. Общая характеристика порядка рассмотрения обращений граждан.

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, влекущее 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:

1. Стадия подачи, приема, регистрации обращения и направления обращения на рассмотрение.
2. Стадия рассмотрения обращения.
3. Стадия принятия и исполнения решения.
4. Стадия контроля и проверки исполнения принятых решений, анализа и обобщения обращений граждан.
5. Стадия обжалования решения, принятого по обращению (факультативная).

Схематически порядок рассмотрения обращений граждан показан в приложение 1.

2.2. Стадия подачи, приема, регистрации обращения и направления его на рассмотрение.

Основанием для начала первой стадии является:

Поступление **письменного обращения** гражданина (граждан) в орган государственной власти или местного самоуправления или к должностному лицу (включая обращения в форме электронного документа).

Передача обращений граждан осуществляется различными способами: доставлено непосредственно гражданином; через почтовое отделение; с использованием телеграфной связи; с использованием факсимильной связи; с использованием Интернет-узла соответствующего органа; электронной почтой; фельдъегерской службой; донесенное гражданином устно при личном приеме; переданное на публичном мероприятии; переданное через СМИ и др.

Ст. 7 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» закрепляет ряд обязательных требований к письменному обращению гражданина.

Гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает:

1. Адресата обращения:
 - наименование государственного органа
 - органа местного самоуправления,
 - фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица,
 - либо должность соответствующего лица.
2. Фамилию, имя, отчество (последнее - при наличии).

3. Почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ или уведомление о переадресации обращения.
4. Излагает суть предложения, заявления или жалобы,
5. Ставит личную подпись и дата.
6. В некоторых законах субъектов предусмотрено указать контактный телефон гражданина.

Обращение излагается гражданином в произвольной форме (оно может быть написано как от руки, так и распечатано на принтере). Единственным требованием здесь выступает, тот факт, что суть обращения должна быть понятна адресату.

Гражданин может приложить к своему обращению документы и материалы либо их копии, например: материалы фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи, информационных баз и банков данных, квитанции, документы, подтверждающие статус гражданина или его родных и близких.

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 обращениями.

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:

- а) указание автором недействительных сведений о себе и/или адреса для ответа;
- б) поступление дубликата уже принятого электронного сообщения;
- в) некорректность содержания электронного сообщения¹⁹.

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 решении²⁰.

¹⁹ П. 12.10 ¹⁹ Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. N 452 (ред. от 24.05.2010) // "Российская газета", N 171, 05.08.2005.

²⁰ Решение Конституционного Суда РФ от 18.12.1992 N 28-р "По жалобам гражданина Российской Федерации Ефимова Геннадия Семеновича" // система Консультант Плюс

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

1. Проверяет правильность адресования и целостность упаковки корреспонденции, возвращает на почту невскрытыми ошибочно поступившие (не по адресу) письма;
2. Проводит сверку реестров на корреспонденцию, поступившую фельдъегерской связью;
3. Получив обращение, вызывающее подозрение не вскрывая конверт, сообщает об этом своему руководителю;
4. Вскрывает конверты, проверяет наличие в них документов (разорванные документы подклеиваются), к тексту письма прилагает конверт;
5. Отделяет от письма, вложенное в него подлинные документы (при необходимости с них снимает копии);
6. Документы прилагаются к обращению, об этом делается отметка в учетной карточке обращения;
7. 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.
8. 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 адреса отправителя, дату и времени 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» и др.

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.

Следующим этапом работы с обращением на первой стадии является его регистрация.

Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу.

При подаче обращения лично, обращение регистрируется в присутствии гражданина, о чем выдается талон установленного образца, а по просьбе гражданина ставится отметка на копии обращения²¹.

Письменные обращения граждан, полученные во время личного приема должностными лицами публичного органа, должны быть переданы в соответствующий отдел не позднее следующего рабочего дня.

²¹ О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородской области»: Закон Нижегородской области от 7 сентября 2007 года N 124-З // Нижегородские новости, № 174 (3826) от 20 сентября 2007 года.

В законе не указано, имеются в виду календарные дни или рабочие при назначении сроков для совершения должностными лицами определенных действий. В некоторых инструкциях, регламентирующих порядок рассмотрения обращений, данные вопросы урегулированы.

Например: В случае поступления обращений граждан в выходные или праздничные дни регистрация производится в первый рабочий день после выходных или праздничных дней²².

При дальнейшей работе сотрудник изучает текст обращения и заносит в особую учетную форму - регистрационную карточку перечень необходимых данных, определенных в инструкциях и регламентах органов, работающих с обращениями. Все дальнейшие «перемещения» обращения и информация о его рассмотрении фиксируются в учетной форме, что позволяет отслеживать его движение и в любой момент дать гражданину справку о ходе рассмотрения его обращения.

На данной стадии предусмотрена подготовка проекта резолюции, который может содержать: фамилии и инициалы лиц, которым дается поручение, порядок и срок исполнения, подпись руководителя органа исполнительной власти с расшифровкой и датой, а также ссылку на регистрационный номер прилагаемого обращения. Резолюция может состоять из нескольких частей, предписывающих каждому исполнителю самостоятельное действие, порядок и срок исполнения поручения.

Законом не регулируется ситуация, когда обращение поступает на иностранном языке. Инструкции органов государственной власти и законодательство субъектов устанавливают правила работы с такими обращениями.

- Обращения на иностранном языке незамедлительно передаются для перевода соответствующим структурам.

- Обращение на иностранном языке регистрируется после его перевода на русский язык; входящий номер и дата проставляются на день окончания перевода и поступления ее в отдел обработки документов. Дальнейшая работа с документом происходит в соответствии с порядком прохождения входящей корреспонденции.

- В случае, если обращение написано на иностранном языке или точечно-рельефным шрифтом слепых, срок рассмотрения обращения увеличивается на время, необходимое для перевода²³.

Направлять гражданину уведомление о приеме и регистрации обращения в ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не предусмотрено. В случае если в Интернет-обращении заявителем указан адрес электронной почты, по этому адресу направляется уведомление о приеме обращения или об отказе в рассмотрении (с обоснованием причин отказа)²⁴.

Зарегистрированные обращения предаются для дальнейшего анализа, содержащейся в них информации на рассмотрение компетентным лицам на этом заканчивается первая стадия и начинается вторая стадия производства по обращениям граждан.

Далее происходит проверка соответствия обращения установленным требованиям и его направление конкретному лицу, уполномоченному рассмотреть изложенные в обращении вопросы и дать на них ответы.

²² Административный регламент Министерства транспорта Российской Федерации исполнения государственной функции по организации приема граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию решений и направлению ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок, утвержденный приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 21.04.2009 N 63// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, N 28, 13.07.2009

²³ Закон Московской области «Об обращениях граждан», Принят постановлением Московской областной Думы 27 сентября 2006 г. N 10/191-П // Электронный ресурс: официальный сайт Правительство Московской области, раздел нормативные документы http://www.mosreg.ru/data/?chapter_id=236

²⁴ Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. N 452 (ред. от 24.05.2010) // "Российская газета", N 171, 05.08.2005.

При первичном анализе содержания обращений граждан принимаются следующие решения:

- О принятии обращения к рассмотрению (в некоторых случаях подготовке письма-запроса для получения дополнительной информации);
- О направлении обращения в подчиненные подразделения по подведомственности или территориальности;
- О направлении обращения по компетенции;
- О приобщении аналогичного обращения к материалам проверки по первому обращению;
- Об оставлении его без рассмотрения;
- О направлении информации в органы прокуратуры или иные правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией.

Указанные решения должны быть приняты не позднее 7 дней с момента регистрации обращения, решения о направлении информации в органы прокуратуры или иные правоохранительные органы либо переадресации обращения в другое управление публичного органа принимаются незамедлительно после поступления.

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

Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию публичного органа или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Гражданин обязательно уведомляется о переадресации его обращения.

Часто обращения граждан, направляются Президенту РФ, в высшие органы законодательной, исполнительной и судебной власти РФ - по вопросам, которые не входят в их компетенцию. Нередки обращения граждан к главе администрации (Правительства) субъекта РФ по вопросам, решение которых отнесено к компетенции органов местного самоуправления, федеральных органов, либо по вопросам, которые могут быть решены только правоохранительными органами или исключительно в судебном порядке.

В случае необходимости, должностное лицо при направлении письменного обращения на рассмотрение в другой публичный орган или иному должностному лицу могут запрашивать в этих органах или у должностного лица документы и материалы о результатах рассмотрения письменного обращения.

Закон запрещает направлять жалобу гражданина на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. Такая жалоба подается в вышестоящие в порядке подчиненности органы или на имя должностных лиц, в непосредственном подчинении которых находятся органы и должностные лица, чье решение и неправомерное действие (бездействие) обжалуются.

При отсутствии у должностных лиц или публичных органов вышестоящих лиц или органов жалоба возвращается гражданину с разъяснением его права обжаловать решение или действие (бездействие) соответствующего органа или должностного лица в установленном законом порядке в суд.

При получении лицом, полномочным рассмотреть обращение гражданина, по существу начинается следующая стадия производства.

2.3. Стадия рассмотрения обращения по существу.

Рассмотрение обращения по существу - действия уполномоченных на то должностных или иных лиц, направленные на проверку фактов, изложенных в обращении, установление обоснованности содержащихся в них просьб, требований и соображений и принятие решения по обращению.

Детали рассмотрения обращений подробно прописаны в инструкциях и административных регламентах по рассмотрению обращений граждан тех или иных органов государственной власти, местного самоуправления с учетом специфики данного органа и сферы в которой осуществляется государственное управление.

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения

На данной стадии собирается и обобщается полученная информация, необходимая для объективного рассмотрения обращения, причем исследовано должно быть полностью все обращение, вне зависимости от его объема. Недопустимо исследование государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом лишь выдержек из документа.

Граждане на этой стадии имеют право предоставлять дополнительные документы и материалы; знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращений, если это не затрагивает права, свободы и интересы других лиц или если в этих документах не содержатся сведения, составляющие государственную тайну или иную, охраняемую законом тайну.

При рассмотрении обращения в случае необходимости должностное лицо вправе привлечь к рассмотрению обращения его автора. При этом должно быть проявлено вежливое и уважительное отношение к автору обращения. При личном присутствии граждан, может внести определенные пояснения, объяснить какие-либо факты или указать на определенные обстоятельства. Федеральным законом не урегулированы последствия неявки гражданина, если при рассмотрении обращения личное присутствие данного лица будет признано необходимым.

Для объективности и полноты рассмотрения обращений граждан публичные органы и должностные лица могут:

- Принимать решение о проведении проверок;
- Привлекать к исследованию данных, содержащихся в обращениях тех или иных специалистов;
- Запрашивать 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.
- Если представленных гражданином документов недостаточно могут предложить заявителю представить дополнительные сведения.

В случае необходимости рассматривающие обращение государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо должны обеспечить его рассмотрение с выездом на место.

Закон не называет конкретных обстоятельств, при наличии которых возникают подобные ситуации. Решение данного вопроса отдано на усмотрение того должностного лица, которому будет поручено дать ответ на обращение. Такая необходимость может появиться в том случае, когда изложенные в обращении факты следует изучить на месте.

Например, орган местного самоуправления, в который обратился гражданин с жалобой на некачественно проведенный ремонт отопительных систем и вследствие

которого произошел прорыв трубы и была залита квартира, может организовать комиссию для осмотра места происшествия.

Проведения внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей регламентируется статьей 10. Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Основанием для проведения внеплановой проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей является:

1. поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, из средств массовой информации о следующих фактах:

2. возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

3. причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

4. нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены).

В случае необходимости рассматривающее обращение граждан должностное лицо может направлять запросы для получения необходимых для рассмотрения обращения документов и материалов в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия. Если подобный запрос может быть реализован в течение довольно длительного времени, необходимо обязательно поставить в известность заинтересованного гражданина о направлении подобного запроса.

Публичный орган или должностное лицо по направленному в установленном порядке запросу лица, рассматривающего обращение, обязаны в течение **15 дней** предоставлять необходимые документы и материалы, за исключением документов и материалов, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, и для которых установлен особый порядок предоставления.

2. 4. Сроки рассмотрения обращений

Письменное обращение, поступившее в публичный орган или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается **в течение 30 дней со дня регистрации**.

В исключительных случаях и в случае направления **запроса** для получения дополнительных сведений и информации в другие органы, руководитель публичного органа, 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.

В течение семи дней с момента регистрации обращения принимается решение о их переадресации обращения по подведомственности или дается ответ гражданину о том, что в случае обжалования судебного решения, гражданин должен обращаться в судебные инстанции.

Закон не учитывает случаев сокращения сроков рассмотрения обращений (в законах субъектов, инструкциях и административных регламентах такие ситуации предусмотрены).

Например, обращения граждан, направленные Администрацией Президента РФ, Аппаратом Правительства РФ, членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, федеральными органами исполнительной власти, другими государственными

органами и требующие сообщения результатов рассмотрения в их адрес - в срок, указанный в поручении²⁵.

Для обращения в суд с жалобой ФЗ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»²⁶ в ст. 5. установил следующие сроки:

- три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права;
- один месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, объединения, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения **месячного срока после подачи жалобы**, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Сроки, закрепленные в данном законе более короткие, чем в законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», по общему порядку нужно время на регистрацию, перенаправление по компетенции и реальный срок рассмотрения обращения увеличивается как минимум на 3 дня, а как максимум до месяца, налицо коллизия норм двух федеральных законов.

В связи с обращениями, направленными на обеспечение прав граждан в сфере здравоохранения, экологии, социальной защиты, образования и т.д., когда месячный срок рассмотрения может создать опасность для неустранимых или необратимых нарушений прав, свобод и законных интересов заявителей необходимо в законе было закрепить следующие нормы:

Если заявление носит срочный характер, то есть его рассмотрение в указанные общие сроки способно причинить существенный и необратимый ущерб правам, свободам и законным интересам граждан, то такое обращение рассматривается незамедлительно, а при невозможности такого рассмотрения – не позднее, чем в закрепленный законодательно срок, например 5 – дневный срок.

Если в производстве по обращениям граждан часть работы осуществляют соисполнители, то сроки рассмотрения обращения соисполнителями составляет половину общего срока, установленного для рассмотрения обращения.

Например, в административном регламенте Министерства Финансов в п 20. закреплено, что обращения, по которым Министерство является соисполнителем, рассматриваются в течение 15 дней со дня регистрации в Министерстве²⁷.

Исчисляются сроки рассмотрения обращений в календарных днях. Если окончания срока приходится на нерабочий день, то днем окончания срока считается предшествующий ему рабочий день.

2.5. Стадия принятия и исполнения решения по обращению

На данной стадии полномочное должностное лицо или публичный орган, разрешающий обращение дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением особых перечисленных в законе случаев.

Если дело рассматривается на личном приеме то устный ответ.

В результате рассмотрения обращения должностное лицо принимает одно из следующих решений:

²⁵ п. 5.1. Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан в Федеральном агентстве воздушного транспорта, утверждена приказом Росавиации от 08.09.2008 N 293 // Интернет версия системы КонсультантПлюс <http://base.consultant.ru/cons>

²⁶ "Российская газета", N 89, 12.05.1993

²⁷ Административный регламент Министерства финансов Российской Федерации по исполнению государственной функции "Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок" Приказ Минфина РФ от 10 июня 2010 г. N 57н " // Интернет-версия справочной правовой системы Гарант <http://www.garant.ru>

1) О полном или частичном удовлетворении обращения.

При этом должностное лицо осуществляет для этого соответствующие меры:

- меры по исполнению такого решения;
- решение вопроса о привлечении к дисциплинарной или иной установленной законодательством ответственности должностного лица, принявшего заведомо незаконное решение или допустившего незаконное действие (бездействие), ставшее предметом обжалования;
- в необходимых случаях обеспечивает принесение гражданину извинения в письменном виде в связи с допущенным нарушением его прав.

2) Об отказе в удовлетворении обращения.

В этом случае должностное лицо сообщает гражданину в письменном ответе о порядке обжалования этого решения либо об ином порядке восстановления или защиты нарушенных прав, свобод или законных интересов гражданина.

3) Об уведомлении гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Ответ на обращения граждан дается на фирменном бланке органа государственной власти, местного самоуправления или должностного лица. Текст ответа составляется в официальном стиле и не должен содержать служебные аббревиатуры. Запрещается направлять заявителям ответы с исправлениями или ошибками (в том числе в реквизитах). Текст ответа должен излагаться четко, последовательно, кратко, исчерпывающе давать ответ на все поставленные в обращении вопросы. Ответы на обращения граждан должны быть аргументированными, с ссылкой на нормы законодательства РФ, с разъяснением всех затронутых в них вопросов.

При подтверждении изложенных в обращении фактов в ответе следует указывать, какие приняты меры.

На наш взгляд было бы целесообразно в законе закрепить требования, предъявляемые к форме и содержанию ответа и (или) решения любого органа публичной власти или должностного лица, принимаемых в связи с обращением. Если в удовлетворении обращения заявителю отказано - содержать четкое разъяснение порядка обжалования принятого решения с указанием органа (должностного лица), к которому может быть направлена жалоба.

Ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом, оформляются с указанием должности лица, подписавшего ответ, имени, отчества, фамилии исполнителя и номера его телефона, регистрируются и отправляется адресату.

Законе не закреплена форма и требование к содержанию ответа на поставленные в обращении вопросы. Отсутствие на сегодняшний день в законодательстве четкой правовой регламентации формы, реквизитов, а также содержания решения во многом влияет на совершенствование всей процедуры рассмотрения обращений, позволяя формально подходить к ответам на обращения. Часто ответ состоит из ссылок на нормы законодательства, которые уже известны гражданину и не проясняют суть решения его проблемы.

В связи, с чем необходимо упорядочение правового регулирования этого вопроса. Что, несомненно, усилило бы гарантии законности разрешения обращений граждан.

Субъект, рассматривающий обращение, обязан при обнаружении фактов, свидетельствующих о нарушении прав, свобод и законных интересов граждан принять меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина.

- Если эти меры зависят от компетенции субъекта и он вправе самостоятельно пресечь подобные нарушения, он обязан прибегнуть к подобным мерам. *Например, отменить правовой акт, принятый подчиненным ему органом или должностным лицом;*

- Если восстановление или защита прав, свобод или законных интересов граждан выходит за пределы его компетенции, то он должен проинформировать компетентный орган или должностное лицо и предложить ему принять необходимые меры.

В законе не закреплено, с какого момента решение, принятое по обращению вступает в законную силу, какой срок дается на исполнение принятого решения, не установлен момент завершения всего производства по обращениям граждан.

Цель практического занятия по теме 2.1.-2.7

1. Проанализировать все обращения в Конституционный Суд по поводу соответствия Конституции норм ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Ознакомится с законопроектами и их судьбой, направленными на совершенствование законодательства об обращениях граждан.

Слушатели, под контролем преподавателя составляют обращение в Конституционный Суд по закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

2. Решение задач, приведенных в разделе 5 настоящего учебного пособия.

3. Слушатели готовят доклады на тему: «Стадии производства по обращениям граждан».

2.6. Стадия контроля, проверки исполнения принятых решений, анализа и обобщения обращений граждан

Данная стадия важна для устранения причин и условий, порождающих обращения граждан, а так же для обеспечения законности и государственной дисциплины.

На данной стадии государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица в пределах своей компетенции:

1. Осуществляют контроль над соблюдением порядка рассмотрения обращений,
2. Проводят анализ содержания поступивших обращений,
3. Принимают своевременные меры к выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

Контроль - важнейший вид обратной связи, при помощи которого субъекты власти получают информацию о фактическом состоянии дел, выполнении принятых решений. Контроль используется для повышения исполнительской дисциплины, оценки работы, предотвращения негативных процессов.

Контрольная функция реализуется на всех стадиях производства по обращениям граждан. При осуществлении контроля обращается внимание:

- на сроки рассмотрения обращений,
- подведомственность рассмотрения обращений,
- полноту рассмотрения обращения,
- объективность и всесторонность проверки фактов, изложенных в обращении,
- законность принятого решения и др.

Контролю подлежат все зарегистрированные обращения граждан, требующие рассмотрения. Контроль за рассмотрением поступившего обращения гражданина начинается с момента его регистрации и заканчивается при регистрации и отправлении окончательного ответа его автору. Начальники управлений (департаментов, отделов), работающих с обращениями еженедельно рассматривают на оперативных совещаниях состояние исполнительской дисциплины по работе с обращениями граждан. Обращения граждан

снимаются с контроля после рассмотрения их по существу, когда по ним приняты все необходимые меры и даны исчерпывающие ответы, соответствующие законодательству РФ. Обращения граждан, на которые даны промежуточные ответы, не снимаются с контроля до направления по результатам их рассмотрения окончательного ответа заявителю.

На «особый контроль» ставятся обращения граждан, направленные:

- Администрацией Президента РФ,
- Аппаратом Правительства РФ,
- членами Совета Федерации Федерального Собрания РФ,
- депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ
- федеральными органами исполнительной власти,
- другими государственными органами и требующие сообщить результаты рассмотрения обращений граждан в их адрес.

Снятие с контроля поручения по рассмотрению обращений граждан осуществляется:

- при представлении исполнителем копии ответа заявителю по существу обращения;
- при представлении исполнителем письменной информации о личной встрече с заявителем и решении вопросов, изложенных в обращении гражданина;

Основаниями для постановки на «особый контроль» письменных обращений могут служить:

- Содержащаяся в обращении обоснованная информация о нарушении прав, свобод и законных интересов граждан;
- Содержащиеся в обращении обоснованные просьбы об оказании помощи или поддержки гражданам из социально незащищенных групп населения либо гражданам, пострадавшим по вине других лиц, а также пострадавшим в результате стихийных бедствий;
- Поднимаемые в обращении общественно значимые проблемы (в случаях, если автором обращения является объединение граждан или обращение подписано большим количеством граждан).
- В случаях, когда для полного рассмотрения поставленных в письменных обращениях вопросов необходимо получить дополнительную информацию о фактических обстоятельствах дела от соответствующих государственных органов или органов местного самоуправления *(за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия)²⁸*.

Одной из форм контроля является, установленная в законе возможность: если письменное обращение направляется на рассмотрение по компетенции в другие органы, в случае необходимости запрашивать в этих органах документы и материалы о результатах рассмотрения обращения.

Важным этапом работы публичных органов является анализ содержания обращений.

Цель данного этапа работы с обращением граждан - своевременное выявление и устранение причин, порождающих нарушение прав и охраняемых законом интересов граждан, а также совершенствование работы публичных органов, принятие мер по сокращению количества жалоб, уменьшению повторных обращений.

Информационно-аналитическая работа строится с использованием следующих методов

- Метод идентификации - группировка обращений: по форме - устные и письменные, по видам - жалобы, предложения, заявления; по способу получения - почта или Интернет; по месту пребывания, нахождения или жительства автора

²⁸ Инструкции по работе с обращениями граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утв. распоряжением СФ ФС РФ от 01.11.2006 N 461рп-СФ) // "Парламентская газета", N 185-186, 09.11.2006.

- Метод периодичности - установление контрольных сроков обобщения работы с обращениями.
- Метод сопоставимости данных: весь массив обращений разделяют на темы: «государство, общество, политика», «экономика», «социальная сфера», «жилищно-коммунальная сфера», «вопросы военной службы», «законность и правопорядок» и т.п.
- Метод визуализации аналитических материалов - выполнение в графической среде диаграмм, графиков, которые красноречивей и нагляднее демонстрируют картину обращений.

Эта работа имеет различные формы:

- составление месячных, квартальных и годовых отчётов,
- составление тематических отчётов,
- составление отчетов по субъектам обращений,
- составление территориальных отчётов и др.
- Преставление обобщенной информации об обращениях граждан и практике их рассмотрения и разрешения руководителям публичных органов, их заместителям и руководителям структурных и территориальных подразделений.

Материалы о результатах рассмотрения обращений, имеющих повышенное общественное значение, анализ и обобщение обращений граждан, поступивших в органы власти, доводятся до граждан путем публикации в СМИ и на сайтах органов государственной власти и органов местного самоуправления. К такой информации относятся: статистические данные о поступивших обращениях, тексты обращений и ответы на них, информация о конкретных мерах, принятых к устранению причин и условий, порождающих нарушения прав граждан, вызывающих поступление повторных заявлений и жалоб и т.п.

Практическое задание по теме 2.6 состоит в анализе сайтов органов государственной власти и местного самоуправления на предмет нахождения информации по аналитической работе с обращениями граждан этих органов.

2.7. Порядок рассмотрения отдельных видов обращений

В федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» определен перечень обращений, на которые должностные лица не обязаны давать ответы по существу поставленных вопросов.

Их шесть видов, причем по каждому из них предусмотрено направление ответа, за исключением ситуации, предусмотренной ч. 1 статьи 11 закона: 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. Так же есть виды обращений, требующие особого закрепления порядка их рассмотрения.

1. Обращение, в котором обжалуется судебное решение.
2. Обращение, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи.
3. Обращение, не имеющее фамилии гражданина, его направившего и почтового адреса, по которому должен быть направлен ответ.
4. Обращение, текст которого не поддается прочтению, а фамилия и почтовый адрес гражданина можно разобрать.
5. Обращение гражданина, содержавшее вопрос, на который гражданину многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями.

6. Обращения, затрагивающие государственную или иную охраняемую законом тайну.
7. Коллективное обращение граждан
8. Письменные обращения, поступившие по информационным системам общего пользования
9. Обращения, поступившие по телефонам доверия

На Практическом занятии по теме 2.7 слушатели анализируют обращения, требующие особого порядка рассмотрения и случаи, когда ответ на обращение по существу не дается.

2.8. Личный прием граждан и порядок его проведения

Личный прием граждан имеет особое значение. В ходе личного приема руководители государственных органов и органов местного самоуправления имеют непосредственную возможность узнать о нуждах и проблемах населения региона, знакомиться с реальным положением дел, видеть результаты деятельности своего аппарата.

Конституционной основой для осуществления личного взаимодействия граждан с публичной властью является ст. 33 Конституции России, в которой закреплено право граждан на личные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Порядок приема граждан включает:

1. запись на прием;
2. первичная консультация перед приемом;
3. организацию приема;
4. работу с письменными обращениями граждан, поступившими во время приема;
5. организацию работы по документационному обеспечению приема.

Личный прием граждан в государственных органах, органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами.

Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан:

- В помещениях, занимаемых органами государственной власти и местного самоуправления.
- На дверях кабинетов должностных лиц, ведущих прием граждан.
- В доступных для всеобщего ознакомления местах - стендах и досках объявлений; на остановках общественного транспорта, самом транспорте, предприятиях розничной торговли и общественного питания и т.д.
- Через СМИ, Интернет-сайты государственных и муниципальных органов и др.

В государственном органе или органе местного самоуправления могут осуществляются справочные телефонные консультации, предназначенные для оказания гражданам оперативной, квалифицированной помощи информационного характера, связанной с организацией личного приема и on-lane консультации. Для представления информации по организации личного приема граждан, консультаций и представления иных необходимых сведений выделяется постоянный номер телефона. В случае необходимости гражданину помогут написать письменное обращение для последующего рассмотрения в структурных подразделениях службы

В помещениях, где граждане ожидают личного приема должна быть создана комфортная среда:

- удобная мебель,
- успокаивающая обстановка,
- информационные стенды (о графике приема, о предоставлении льгот, о действующих социально-экономических программах и т.п.).

В ведомственных административных регламентах по осуществлению государственной функции «Работа с обращениями граждан» уточняются требования к помещению, где граждане ожидают личного приема:

- Прием граждан осуществляется в специально выделенном для этих целей помещении.
- Места исполнения государственной функции должны быть оборудованы системами кондиционирования (охлаждения и нагревания) воздуха, средствами пожаротушения и оповещения о возникновении чрезвычайной ситуации.
- Ожидания приема гражданами, заполнения необходимых для исполнения государственной функции документов отводятся места, оборудованные стульями, столами (стойками) для возможности оформления документов, которые обеспечиваются писчей бумагой, ручками, бланками документов²⁹.
- Вход и передвижение по помещениям, в которых проводится личный прием, не должны создавать затруднений для лиц с ограниченными возможностями³⁰.

Запись граждан на прием должна осуществляться с соблюдением следующих требований:

- просьба заявителя о личном приеме не должна быть анонимной;
- интересующий заявителя вопрос должен относиться к компетенции государственного органа, органа местного самоуправления;
- обращение гражданина в случае необходимости должно подкрепляться материалами и документами, обосновывающими или поясняющими суть обращения;
- представляемые заявителем материалы не должны содержать выражений, оскорбляющих честь и достоинство других лиц.

Если заявление гражданина о личном приеме не соответствует указанным требованиям, гражданину может быть отказано в приеме руководителем или заместителями руководителя государственного органа, органа местного самоуправления с обязательным разъяснением причины отказа.

При личном приеме гражданин предъявляет документ, удостоверяющий его личность. В Российской Федерации нет специального федерального закона о документах, удостоверяющих личность. Внутри страны личность гражданина удостоверяют следующие документы:

- паспорт гражданина Российской Федерации,
- удостоверение военнослужащего,
- паспорт моряка.

²⁹ Административный регламента Министерства транспорта Российской Федерации исполнения государственной функции по организации приема граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию решений и направлению ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок, утвержденный приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 21.04.2009 N 63// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, N 28, 13.07.2009.

³⁰ Административный регламент Министерства финансов Российской Федерации по исполнению государственной функции "Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок" Приказ Минфина РФ от 10 июня 2010 г. N 57н " // Интернет-версия справочной правовой системы Гарант <http://www.garant.ru>

В соответствии с этими требованиями лишены права на личный прием граждане, не имеющие документы, удостоверяющие личность. По данным правозащитных объединений, в стране – не менее 5 миллионов граждан, не имеющих таких документов.

Порядок поведения личного приема:

Работники, ведущие прием, при рассмотрении обращений граждан обязаны внимательно разбираться в существе каждой жалобы и каждого заявления, создавая атмосферу объективного, принципиального, доброжелательного отношения к просьбам граждан, принимать меры для возможно более полного разрешения поставленных вопросов

Содержание устного обращения заносится в карточку личного приема гражданина, форма которой утверждается в каждом публичном органе.

Если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

Письменное обращение, принятое в ходе личного приема, подлежит регистрации и рассмотрению как обычное письменное обращение, гражданину дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов

По просьбе заявителя, оставившего свое письменное обращение на личном приеме, лицо, принявшее такое обращение, обязано удостоверить своей подписью на втором представленном гражданином экземпляре обращения факт принятия обращения с указанием даты, занимаемой должности, фамилии и инициалов лица, принявшего обращение. Гражданину сообщается телефон для справок.³¹

В случае, если в обращении содержатся вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, гражданину дается устное разъяснение, куда и в каком порядке ему следует обратиться, но обычно такие граждане направляются по компетенции еще при записи на личный прием.

В ходе личного приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

Повторные обращения граждан о приеме, поступившие от одного и того же лица по одному и тому же вопросу, рассматриваются должностным лицом, вышестоящим по отношению к лицу, рассмотревшему первичное обращение. Прием вышестоящим по должности должностным лицом осуществляется, как правило, при неудовлетворенности гражданина результатами рассмотрения его предыдущих обращений нижестоящим должностным лицом.

В отдельных случаях по спорным и важным вопросам с жалобами на решения заместителей руководителя органа прием граждан осуществляет непосредственно руководитель этого органа.

В некоторых инструкциях органов государственной власти, регламентирующих порядок рассмотрения обращений граждан закреплена норма, что граждане, находящиеся в нетрезвом состоянии, на личный прием граждан не допускаются.

В случае грубого, агрессивного поведения гражданина прием может быть прекращен. При необходимости может быть вызван сотрудник полиции. Так же информация о поведении гражданина отражается в карточке личного приема гражданина (регистрационной карточке), оформляемой работниками Приемной публичного органа по итогам личного

³¹ Норма закреплена в некоторых законах субъектов РФ, например в Законе Нижегородской области «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородской области»

приема гражданина.³² В личном приеме может быть оказано, если гражданин явился на него в нетрезвом состоянии.

В законодательстве необходимо было закрепить ряд гарантий в отношении лиц, работающих на личном приеме граждан. Предусмотреть физическую и правовую защищенность специалистов, ведущих личный прием, которые подвергаются различным формам давления и угроз.

Например, в приемной Совета Федерации организована аудио- и видеосопровождение личного приема граждан. Когда гражданин приходит, он заранее предупреждается о том, что его прием сопровождается видеозаписью. Если он настаивает, категорически отказывается от этого, видеозапись отключают. Но уже сам факт такой видеозаписи, когда есть возможность просмотреть и убедиться, правильно ли давались человеку разъяснения, корректно ли велся прием, корректно ли вел себя гражданин, снимает многие проблемы.

Устно гражданин может обратиться по телефону, в том числе по телефонам, организованным при проведении Прямых телепередач с участием руководителей органов государственной власти и органов местного самоуправления. Как регистрируется такое обращение, как с ним ведется работа, в законе не установлено.

На практическом занятии по теме 2.8 проводится деловая игра, моделирующая проведение личного приема группы граждан.

Условия игры. На личный прием к руководителю администрации Н. района пришли жители подъезда многоквартирного дома, напротив которого был установлен рекламный щит с рекламой медицинского центра. Каждую ночь анимационная реклама в виде пластиковых таблеток издает громкие звуки, мешающие гражданам спать. Однако многократные письменные обращения граждан игнорировались и меры по устранению шума не принимались, что вынудило граждан записаться на личный прием.

2.9. Ответственность за нарушение прав граждан на обращение в государственные органы, органы местного самоуправления и к должностным лицам.

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 недостоверной информации,
- не предоставление информации,

³² П. 35, 36 Инструкции по работе с обращениями граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утв. распоряжением СФ ФС РФ от 01.11.2006 N 461рп-СФ) // "Парламентская газета", N 185-186, 09.11.2006.

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

Субъекты РФ в своих региональных кодексах об административных правонарушениях устанавливают ответственность за нарушение дополнительных гарантий права граждан на обращение³³.

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 N 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:

- замечание;
- выговор;
- предупреждение о неполном должностном соответствии;
- освобождение от замещаемой должности гражданской службы;

³³ Например "Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях" от 20.05.2003 N 34-3. содержит специальную статью, охраняющую институт обращений граждан. Статья 2.8. Нарушение права граждан на обращение в государственные органы области и органы местного самоуправления. Санкция данной статьи штраф на должностных лиц в размере от двухсот до пятисот рублей.

- увольнение с гражданской службы.

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 ответственность³⁴.

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 него служебных обязанностей - представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- замечание;
- выговор;
- увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям.³⁵

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.

Практическое занятие по теме 2.9 состоит в анализе слушателями судебной практики по делам об административных правонарушениях и дисциплинарных проступков в сфере обращений граждан.

³⁴ Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" (ред. от 01.07.2010) // "Российская газета", N 229, 25.11.1995.

³⁵ "Российская газета", N 47, 07.03.2007,

2.10. Дополнительные гарантии права граждан на обращения в субъектах РФ

Закон «Об обращениях граждан в РФ» в ч. 2 статьи 3 закрепил возможность для субъектов Российской Федерации принимать законы и иные нормативные правовые акты, устанавливающие положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные федеральным законом.

Законы субъектов содержат различные положения, дополняющие и развивающие федеральный закон. Характер таких дополнений зависит от уровня развития регионального законодательства, экономического, социального, географического положения региона и других факторов.

Ряд субъектов Российской Федерации конкретизировали способы подачи обращения. В законе Воронежской области от 8 октября 2009 г. № 125-ОЗ «О дополнительных гарантиях права граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти Воронежской области» (далее – закон Воронежской области) и в законе Нижегородской области «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородской области» от 7 сентября 2007 года № 124-З (далее – закон Нижегородской области), ст. 2, обращение граждан в государственный орган, орган местного самоуправления и к должностному лицу может быть передано, наряду с установленным в федеральном законе порядке, телеграммой, факсимильной связью, а также в письменном виде непосредственно должностным лицам государственных органов либо органов местного самоуправления при проведении ими информационных, иных публичных мероприятий с участием населения.

Согласно ст.3 закона Ставропольского края от 12.11.2008 г. № 80-кз «О дополнительных гарантиях права граждан Российской Федерации на обращение в Ставропольском крае» (далее – закон Ставропольского края) граждане могут подать обращение при проведении единых дней информирования населения, а также других мероприятий с участием граждан, проводимых государственными органами, органами местного самоуправления или должностными лицами.

По закону Московской области от 27 сентября 2007 г. «Об обращениях граждан» (далее – закон Московской области), ст. 4, устные обращения граждан также могут поступать по специально организованным «телефонам доверия», «горячим линиям», во время «прямых эфиров» по радио и телевидению.

Федеральный закон об обращениях граждан в ст. 2 определил круг субъектов, к которым может быть адресовано обращение гражданина, – это государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица. В качестве субъектов обращения в федеральном законе не названы предприятия, учреждения, организации и их должностные лица.

В законе Краснодарского края от 28.06.2007 г. № 1270-КЗ «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Краснодарском крае» (далее – закон Краснодарского края) граждане, помимо государственных органов, органов местного самоуправления, могут направлять свои обращения в организации, предприятия, учреждения и к должностным лицам. В ст. 1 закона Брянской области от 11 ноября 2008 г. № 90-З «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Брянской области» (далее – закон Брянской области) указано, что действие данного закона распространяется на все виды обращений граждан, полученные государственными органами, органами местного самоуправления, государственными учреждениями, государственными унитарными предприятиями, муниципальными учреждениями, муниципальными унитарными предприятиями и их должностными лицами.

Закрепление в региональных законах единых правил работы с обращениями, вне зависимости от адресата обращения, включая организации здравоохранения, культуры, образования позволит более эффективно и единообразно работать правовому институту обращений граждан.

Конституционный Суд в своем постановлении от 18.07.2012 N 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" постановил, что Федеральному законодателю надлежит - исходя из требований Конституции Российской Федерации урегулировать порядок рассмотрения обращений объединений граждан и юридических лиц государственными органами и органами местного самоуправления, а также гарантии рассмотрения обращений граждан государственными учреждениями и иными организациями, осуществляющими публично значимые функции.³⁶

Для обеспечения гражданину гарантии на то, что его обращение принято и по нему начата работа, а также для получения необходимой информации о ходе рассмотрения его обращения в ст. 3 закона Нижегородской области закреплена норма, обязывающая уполномоченное должностное лицо, принявшее письменное обращение на личном приеме по просьбе гражданина, удостоверить своей подписью на втором представленном гражданином экземпляре обращения факт его принятия с указанием даты, занимаемой должности, фамилии и инициалов лица, принявшего обращение. В законе также гражданину предоставлено право получить в государственном органе, органе местного самоуправления устную, в том числе по телефону, информацию о факте получения и регистрации его письменного обращения и о том, какому должностному лицу поручено его рассмотрение. Аналогичная норма имеется и в законе Краснодарского края и ряде других субъектов.

Федеральный закон в ст. 12 определяет единые предельные сроки рассмотрения любых письменных обращений граждан, по любым затронутым в обращении вопросам - 30 дней со дня его регистрации, с возможностью увеличения этого срока, но не более чем на 30 дней в исключительных случаях. При таком увеличении срока обязательно уведомляется гражданин, направивший обращение. Случаев сокращения сроков рассмотрения обращения в законе не закреплено.

Закон Нижегородской области (ст. 5), закрепил возможность устанавливать для отдельных видов обращений граждан сокращенные сроки его рассмотрения руководителем государственного или муниципального органа или уполномоченным должностным лицом. Однако в данном законе не определено, в каких случаях необходимо принимать решение о сокращении сроков рассмотрения обращений.

В законе Краснодарского края, в ст. 3, кроме возможности устанавливать сокращенные сроки рассмотрения отдельных обращений закреплено, что обращения депутатов представительных органов, связанные с обращениями граждан и не требующие дополнительного изучения и проверки, рассматриваются безотлагательно, но не позднее 15 дней.

Согласно ст. 4 закона Ставропольского края письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, содержащее вопросы защиты прав ребенка, сведения о чрезвычайных ситуациях, рассматривается в течение 10 дней со дня его регистрации.

По ст.3 закона Московской области и ст. 10 закона Курской области рассмотрение обращений граждан, содержащих вопросы защиты прав ребенка, сообщения о возможных авариях катастрофах и иных чрезвычайных ситуациях, производится безотлагательно.

Обязательное закрепление на уровне регионального закона сокращенных сроков рассмотрения определенных обращений является важной гарантией защиты прав граждан. Несвоевременное разрешение возникшей ситуации, о которой писал гражданин, может повлечь необратимые для него или других граждан последствия.

³⁶Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 N 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"// "Российская газета", N 177, 03.08.2012

В ст. 13 Федерального закона об обращениях граждан закреплено, что личный прием граждан в государственных органах, органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан.

Закон Нижегородской области, дополняя федеральное законодательство, в ст. 6 закрепил, что руководители государственных органов проводят личный прием граждан не реже одного раза в два месяца, а руководители органов местного самоуправления – не реже одного раза в месяц. Информацию о месте и времени приема руководителями указанных органов необходимо довести до сведения граждан по указанным ими почтовым адресам или телефонам либо через средства массовой информации, в том числе и Интернет, а также путем размещения для обозрения в местах проведения личного приема. Также в государственных органах и органах местного самоуправления может быть установлен единый день личного приема граждан.

По Закону Республики Бурятия от 2 июля 2007 г. № 2352-III «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Республике Бурятия» (далее – закон Республики Бурятия), ст. 3, руководители государственных органов Республики Бурятия, органов местного самоуправления и уполномоченные на то лица не реже одного раза в месяц проводят личный прием граждан. Личный прием граждан должен производиться по графику (в установленные дни и часы), доведенному до сведения граждан. Руководители государственных органов Республики Бурятия, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и предприятий организуют личный прием граждан, осуществляют его и несут ответственность в соответствии с действующим законодательством за его организацию].

Закон Саратовской области в ст. 4 закрепляет положение, что в случае необходимости личный прием граждан осуществляется с выездом в населенные пункты области.

Во многих законах субъектов федерации определены категории граждан, имеющие право на первоочередной прием. К ним относятся:

- 1) ветераны Великой Отечественной войны, участники боевых действий;
- 2) инвалиды I и II групп;
- 3) родители, супруги погибших (умерших) ветеранов Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий;
- 4) граждане, принимавшие участие в ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, граждане, получившие или перенесшие лучевую болезнь, другие заболевания, инвалиды вследствие Чернобыльской катастрофы;
- 5) родители, супруги граждан, погибших при исполнении служебных обязанностей, а также умерших вследствие болезней, возникших в связи с исполнением служебных обязанностей;
- б) беременные женщины;
- 4) родители, явившиеся на личный прием с ребенком в возрасте до трех лет и др.

Закон Нижегородской области закрепил в ст. 7 виды решений, принимаемых должностными лицами по обращению гражданина, что является несомненным достоинством данного закона.

1. О полном или частичном удовлетворении обращения. При этом должностное лицо осуществляет для этого соответствующие меры: по исполнению такого решения; по решению вопроса о привлечении к дисциплинарной или иной установленной законодательством ответственности должностного лица, принявшего заведомо незаконное решение или допустившего незаконное действие (бездействие), ставшее предметом обжалования; в необходимых случаях обеспечивает принесение гражданину извинения в письменном виде в связи с допущенным нарушением его прав.

2. Об отказе в удовлетворении обращения. В этом случае должностное лицо сообщает гражданину в письменном ответе о порядке обжалования этого решения либо об ином порядке восстановления или защиты нарушенных прав, свобод или законных интересов гражданина.

3. Об уведомлении гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

В федеральном законе об обращениях граждан нет дефиниции коллективного обращения и не закреплены нормы, определяющие порядок работы с коллективным обращением. Закон Московской области в ст. 2и Закон Курской области в ст.4 закрепляют следующее определение коллективного обращения – это обращение двух и более граждан по общему для них вопросу, а также обращение, принятое на митинге или собрании путем голосования (подписанное инициаторами коллективного обращения) или путем сбора подписей.

По закону Нижегородской области, ст. 8, письменный ответ на коллективное обращение граждан, как правило, направляется одному из авторов обращения, указанному в обращении в качестве получателя ответа или представителя всех авторов обращения при его рассмотрении. Если такое лицо в коллективном обращении не указано, ответ направляется одному из списка граждан, подписавших обращение, для доведения содержания ответа до сведения остальных авторов обращения. Однако в законе не предусмотрено, как поступать, если в обращении содержится просьба направить ответ всем обратившимся.

Законы Нижегородской (ст. 9) и Калужской (ст. 4)областей закрепили право гражданина на возврат документов, которые представляют для него ценность. Если гражданин приложил к своему обращению или передал при рассмотрении обращения подлинные документы либо копии документов, которые имеют для него ценность или необходимы ему для дальнейшей защиты своих прав, и настаивает на возвращении ему этих документов, то они должны быть возвращены гражданину, а государственный орган, орган местного самоуправления вправе изготовить и оставить в своем распоряжении копии возвращаемых документов.

Федеральный закон об обращениях граждан не регламентирует язык, на котором может быть подано обращение и порядок работы с обращениями, поступившими не на русском языке. В ряде законов субъектов федерации имеется норма, закрепляющая язык, на котором может быть подано обращение и осуществлено производство. Так, по закону Республики Бурятия, ст.5, производство при рассмотрении обращений граждан на территории Республики Бурятия осуществляется на русском либо на бурятском языке – на государственных языках Республики Бурятия. В соответствии со статьей 2 гражданин (граждане) может (могут) излагать свое обращение, давать объяснения на родном языке либо на языке общения, а также пользоваться услугами переводчика. По закону Московской области, согласно ст. 3,в случае если обращение написано на иностранном языке или точечно-рельефным шрифтом слепых, срок рассмотрения обращения увеличивается на время, необходимое для осуществления перевода.

Таким образом, предоставленная субъектам Российской Федерации возможность устанавливать дополнительные гарантии права граждан на обращение активно используется на практике. В региональных законах уточняются способы подачи обращения, даются определения видов обращений, не закрепленных в федеральном законе, уточняются процедуры работы с определенными видами обращений, закрепляются случаи сокращения сроков рассмотрения обращений, прописываются права и обязанности публичных органов при рассмотрении обращения, виды решений, принимаемых должностным лицом по обращению и др. Такие дополнения существенным образом обогащают федеральное законодательство об обращениях граждан.

Практическая часть изучения раздела 2.10 проходит в классе, оборудованном компьютерами. Обучающиеся работают с текстами региональных законов, анализируют дополнительные гарантии права граждан на обращение, закрепленные в региональном законодательстве, делают свои выводы по необходимости закрепления и других гарантий в региональных законах. Дают свои заключения на соответствие региональных законов Конституции РФ и разграничению предметов введения между Российской Федерацией и ее субъектами.

3. Список рекомендованной литературы

Нормативно-правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации.
2. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: Закон РФ в редакции ФЗ РФ от 14 декабря 1995г.// СЗ РФ, 1995, № 51.
3. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: ФЗ РФ 2 мая 2006 года N 59-ФЗ // Российская газета, N 95, 05.05.2006.
4. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" // Российская газета, N 266, 30.12.2008.
5. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ // Российская газета от 23 июля 1994 г. N 138-139.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ // Российская газета, N 256, 31.12.2001.
7. Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях: Принят постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области от 24 апреля 2003 года № 475 // Газета «Правовая среда». 2003. 28 мая.
8. Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. N 452 // "Российская газета", N 171, 05.08.2005.
9. О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородской области: Закон Нижегородской области от 7 сентября 2007 года N 124-З // Нижегородские новости, № 174 (3826) от 20 сентября 2007 года.
10. Административные регламенты органов исполнительной власти по предоставлению государственной услуги по организации приема граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения обращений граждан, принятию решений и направлению ответов заявителям в установленный законодательством российской федерации срок.

Учебная и научная литература

1. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2007.
2. Зубарев, С. М., Комментарий к Федеральному закону "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ /С. М. Зубарев, В. И. Селиверстов ; Московский институт права. -М. :Юриспруденция,2007. -136 с.
3. Масленников, М. Я. Вопросы правового регулирования обращений граждан в сфере исполнительной власти /М. Я. Масленников. //Институты административного права России. - М., 1999. - С. 196 – 200
4. Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Изд. Воронежский гос. университет. 2007.

Научные статьи:

1. Гриб В.В. Обращение граждан в органы государственной и местной власти как эффективная правовая форма воздействия на публичную власть // Юридический мир. 2010. N 12. С. 20 - 23.
2. Дворянский И.Н. Электронный терминал по приему обращений граждан // Законность. 2011. N 4. С. 26 - 27.
3. Женетль С.З. "Теоретический анализ основных положений федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Административное право, 2008, N 4.

4. Кравченко В.В. Право граждан Российской Федерации на обращение (правовое регулирование и практика реализации) // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. N 4. С. 6 - 8.
5. Лыскова Е.И. Роль органов государственной власти и их должностных лиц в осуществлении защиты прав граждан на обращение. // Государство и право, 2007, № 9.
6. Нудненко Л.А., Хаманева Н.Ю. Новый закон об обращениях граждан: достоинства и недостатки. // Государство и право, 2007, № 3.
7. Савосина Н.Г. О некоторых аспектах правового регулирования права граждан на обращение в органы государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. N 9. С. 22 - 25.
8. Сергеев Е.А. Принципы взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 23. С. 7 - 10.
9. Соловьев С.Г., Попов И.Е. Необходимость реформирования законодательства об обращениях граждан // Конституционное и муниципальное право. 2010. N 6. С. 34 - 37.
10. Соловьев С.Г., Попов И.Е. О совершенствовании законодательства об обращениях граждан // Российский юридический журнал. 2010. N 2. С. 139 - 144.
11. Черкесов К.А. Обращения граждан в органы местного самоуправления, их виды и особенности правового регулирования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. N 4. С. 2 - 6.

Электронные ресурсы:

1. Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации". // Система ГАРАНТ, 2006 г.
2. Бондарчук Р.Ч., Прокопьев Е.В. Комментарий к федеральному закону "О порядке рассмотрения обращений граждан российской федерации" От 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ // Система Консультант Плюс, 2008 г.
3. Администрация Президента Российской Федерации Управление Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан // МАТЕРИАЛЫ ВСЕРОССИЙСКОГО СЕМИНАРА-СОВЕЩАНИЯ по вопросам совершенствования организации рассмотрения обращений граждан/ Москва, 28-29 июня 2006 // Адрес страницы: <http://www.roszdravnadzor.ru/i/upload/files/1153750216.0064-11091.doc>

4. Тесты для проверки полученных знаний по курсу

1. Виды обращений закрепленные в ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»:

1. Предложение
2. Запрос
3. Ходатайство
4. Претензия
5. Жалоба
6. Челобитная

2. По ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» граждане могут обращаться:

1. К мэру города
2. В Общественную палату
3. В администрацию Президента РФ
4. К лидеру политической партии
5. К ректору университета

3. Какие субъекты обладают правом на подачу обращения

1. Все граждане РФ
2. Только граждане РФ, достигшие возраста 18 лет
3. Нелегально находящиеся на территории РФ иностранные граждане
4. Администрация предприятия
5. Жители многоквартирного дома

4. Как следует поступить должностному лицу при получении анонимного обращения, содержащего информацию о преступлении или правонарушении?

1. Игнорировать данное обращение, не регистрировать и не рассматривать
2. Зарегистрировать и убрать в архив.
3. Зарегистрировать и переадресовать в правоохранительные органы
4. Переадресовать в правоохранительные органы без его регистрации

5. Подберите правильную формулировку для следующего вида обращения – «предложение»

1. Просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц.
2. Сообщение гражданина о нарушении законов и иных нормативных правовых актов
3. Указание гражданина на недостатки в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц.
4. Рекомендация гражданина по совершенствованию законодательства, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.
5. Критика деятельности государственных органов и должностных лиц.
6. Выражение благодарности за качественное оказание государственных услуг

6. Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию публичного органа или должностного лица, направляется по подведомственности в течение семи дней

1. со дня регистрации
2. со дня поступления
3. со дня отправления
4. законом срок не определен

9. Заявление гражданина это:

1. Рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов.
2. Просьба гражданина о восстановлении или защите прав, свобод или законных интересов других лиц.
3. Указание гражданина на недостатки в работе государственных или муниципальных органов.
4. Сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов.
5. Критика деятельности государственных органов и должностных лиц.

10. Должностное лицо по ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан» это:

1. Лицо, выполняющее административно-распорядительные и организационно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления.
2. Лицо, осуществляющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в учреждении или организации.
3. Лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее определенные государственные функции.
4. Лицо, осуществляющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления
5. Представитель власти

11. В какой срок, с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, обращение гражданина должно быть зарегистрировано?

1. Обращения, в которых содержится информация о преступлениях немедленно, другие в течение трех дней
2. Срок зависит от вида обращения
3. Срок зависит от органа, в который поступило обращение
4. В течение семи дней
5. В течение трех дней

12. В какой срок обращение гражданина должно быть переадресовано по компетенции?

1. Немедленно, если это информация о преступлении.
2. Немедленно, а если это невозможно, то в течение трех дней.
3. Семь дней
4. Пятнадцать дней
5. В зависимости от вида обращения
6. В возможно короткие сроки.

13. Как необходимо поступить, если решение поставленных в письменном обращении вопросов, относится к компетенции нескольких государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц?

1. Не регистрировать и не рассматривать такое обращение.
2. Направить гражданину письмо, с указанием в какие органы следует направить такие же обращения
3. Копию обращения направить в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления или соответствующим должностным лицам.
4. Рассмотреть самостоятельно и уведомить остальные органы о принятом решении;

15. В законе установлен запрет на направление жалобы тому лицу или органу, на который она поступила. Как нужно поступать, если у органа или лица, чьи действия обжалуются, нет вышестоящей инстанции?

1. Жалоба пересылается в администрацию Президента РФ.
2. Жалоба возвращается гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующие решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд.
3. Жалоба возвращается гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующие решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд, с указанием сроков и порядка такого обжалования.
4. Жалоба возвращается гражданину с уведомлением, что у данных органов нет вышестоящих органов.
5. Жалоба направляется в прокуратуру.

17. Как поступить при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения?

1. Вызывать гражданина к руководителю органа, в адрес которого поступило такое обращение, и провести с ним воспитательную беседу.
2. Обращение по существу не рассматривается и ответ на него не дается.
3. Обращение регистрируют, оставляют без ответа по существу на поставленные в нем вопросы, но сообщают гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом.
4. Направляют данное обращение в компетентные органы с целью применения к лицу, направившему такое обращение мер ответственности и сообщают об этом гражданину.

18. Ответ на обращение, в котором обжалуется судебное решение.

1. Обращение возвращается гражданину, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения.
2. Обращение рассматривается по существу в административном порядке, предусмотренном ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан»
3. Обращение возвращается гражданину с отказом в его рассмотрении.

20. В случае, если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу и гражданин не привел новых доводов

1. С гражданина взыскивается штраф в размере 1000-2000 р.
2. Данное обращение игнорируется и ответа на него не дается
3. Уполномоченное лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином, о чем уведомляется гражданин, направивший обращение.
4. Гражданин вызывается на личный прием к руководителю органа, где ему разъясняется безосновательность очередного обращения и решение о прекращении работы с таким обращением.
5. Гражданина обязывают уплатить расходы, понесенные органом на переписку с ним.

21. Письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение

1. 30 дней со дня регистрации письменного обращения.
2. 30 дней со дня получения обращения
3. 15 дней со дня регистрации
4. В срок, указанный в резолюции.

22. Должностное лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения

1. не более чем на 30 дней, уведомив гражданина о продлении срока рассмотрения обращения

2. не более 30 дней, уведомление гражданина при этом не требуется
3. не более чем на 15 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение
4. если сроки затягиваются, но не более чем на 7 дней, уведомление о продлении срока его рассмотрения гражданину не отправляется

23. При личном приеме гражданина ответ ему дается:

1. Только устно в ходе личного приема.
2. Дается обязательно письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов.
3. Если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно.

25. В случае, если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения

1. Расходы, понесенные в связи с рассмотрением, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда.
2. Расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина при отсутствии спора в административном порядке.
3. Не могут быть взысканы, т.к. это нарушает конституционное право граждан на обращения

26. По закону Нижегородской области «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородской области» руководители государственных органов проводят личный прием граждан

1. Не реже одного раза в два месяца,
2. Не реже одного раза в месяц.
3. Каждую неделю
4. Каждый день
5. По мере накопления заявлений от граждан о личном приеме

29. При рассмотрении коллективного обращения ответ дается

1. Всем членам коллектива, подавшим обращение
2. Одному из авторов обращения.
3. Не дается никому, т.к. рассмотрение коллективных обращений не предусмотрено.
4. Всем членам коллектива, если в обращении указаны адреса всех членов этого коллектива.

33. Гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает:

1. Свой возраст
2. Состояние здоровья психики
3. Материальное и семейное положение
4. Свою фамилию и имя
5. Адресата обращения с юридическим адресом.
6. Наименование публичного органа, либо ФИО соответствующего должностного лица.

5. Задачи для решения на практических занятиях

Задача 1.

К. обратился в администрацию Тамбовской области с просьбой об оказании содействия в выделении земельного участка для индивидуального жилищного строительства в поселке Строитель Тамбовского района. В своем обращении К. указал, что администрация Тамбовского района несколько раз оказывала ему в выделении такого участка.

Его обращение без регистрации и сопроводительного письма через 15 дней было перенаправлено по компетенции в администрацию Тамбовского района, которая отказала в выделении заявителю испрашиваемого им земельного участка.

Очередное обращение К. на бездействия администрации Тамбовского района, поступившее в администрацию области, первым заместителем главы администрации области А. было поручено рассмотреть в срок 40 дней правовому управлению.

По итогам рассмотрения правовым управлением был сделан вывод о том, что администрацией Тамбовского района в данном случае нарушаются права и законные интересы заявителя и нарушено земельное законодательство.

В связи с этим правовым управлением было принято решение, куда направить обращения К.. и подготовлено сопроводительное письмо определенного содержания.

В какой орган было направлено обращение гражданина, в какие сроки и какое содержание должно быть у сопроводительного письма? Подготовить текст ответа на обращение и текст сопроводительного письма.

Какие меры могут принять в администрации области для предупреждения в дальнейшем подобных ситуаций?

Определить какие нарушения закона «О порядке рассмотрения граждан РФ» были совершены должностными лицами.

Задача 2.

В Правительство Нижегородской области обратился гражданин А. Гражданин в своем обращении жаловался на действия сотрудника полиции Нижегородского РОВД, который, по словам заявителя, требовал с него деньги, препятствуя его предпринимательской деятельности.

Обращение заявителя через десять дней было направлено в прокуратуру области с просьбой проинформировать Правительство Нижегородской области о принятых мерах. Т.к. обращение поступило не по подведомственности, зарегистрировано в Правительстве оно не было.

Прокуратура области сообщила Правительству Нижегородской области о том, что в отношении гражданина А. возбуждено уголовное дело по факту заведомо ложного доноса.

После этого заявитель вновь обратился в Правительство с представлением дополнительных материалов по своему делу. На данное обращение был дан ответ о прекращении переписки с гражданином на основании ч.5.ст. 11 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Какие действия должно было предпринять Правительство области?

Какие нормы закона были нарушены.

Расписать порядок рассмотрения данного обращения, соответствующий закону.

Задача 3.

В администрацию области обратилась группа предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории города Высокого, по вопросу законности положений статьи 31 Правил благоустройства и содержания территории города Высокого, утвержденных решением городской Думы от 28 марта 2007 года № 347.

По данным правилам на организации торговли, общественного питания, бытового обслуживания, медицинские учреждения, аптеки и другие оказывающие услуги населению

организации возлагалась обязанность производить уборку и благоустройство прилегающей к указанным учреждениям территории, в том числе осуществлять очистку от снега территории и крыш.

Какова должна быть реакция администрации области?

Задача 4.

Гражданин И. направил в адрес Аппарата Правительства Нижегородской области письмо, в котором он просил поздравить министра области с днем рождения и вручить ему в день рождения цветы, которые необходимо купить на деньги, вложенные в конверт.

В своем письме И. объяснил, что не может самостоятельно поздравить министра, т.к. является инвалидом и не выходит из дома.

В конверт были вложены деньги в размере 200 рублей.

Как необходимо поступить с таким обращением гражданина?

Задача 5.

Коллектив граждан, проживающих в городе М. обратились в администрацию области с просьбой решить их проблему, заключающуюся в затоплении придомовой территории их многоквартирного жилого дома, вызванным не проведением работ по восстановлению благоустройства дворовой территории и не обеспечением отвода поверхностных вод.

Данное обращение было направлено по компетенции в администрацию города М. без уведомления об этом граждан.

Администрация города М. не сообщала Администрации области о принятых ею мерах по решению проблем заявителей.

Какие действия должна предпринять администрация области?

Какие нормы закона были нарушены?

Задача 6.

В администрацию ... района поступило анонимное обращение, в котором указывалась, что гражданка П., проживающая по адресу оказывает услуги сексуального характера за определенную плату. В связи с тем, что в подъезде проживает много молодых семей, заявители просят принять меры, направленные на пресечение противоправных действий указанной гражданки. В письме отмечается, что ряд семей данного дома уже пострадали от ее деятельности, (ряд жильцов подъезда мужского пола большую часть зарплаты оставляют у г. П. и не доносят их до семьи и детей).

Как должны поступить при получении подобного обращения?

Задача 7.

К губернатору Самарской области обратился Гражданин С. с просьбой отменить постановление мирового судьи о назначении административного наказания, в виде лишения права на управление транспортным средством на 2 года. Данное постановление было вынесено за управление автомобилем в нетрезвом состоянии.

Гражданин пояснил, что он воспитывает двух детей один, и данное решение нарушает права его несовершеннолетних детей на достойное существование.

Нужно ли реагировать на такое обращение?

Какой ответ должен получить гражданин?

Задача 8.

В городскую администрацию обратился осужденный П. болеющий туберкулезом и отбывающий наказание в туберкулезной больнице при исправительной колонии, расположенной в городе М. В своем обращении, с использованием ненормативной лексики,

в адрес медперсонала больницы, он сообщил о том, что получает лечение, несоответствующее утвержденным нормам, а в больнице отсутствуют лекарства, которые должны в ней быть по действующим правилам.

Определить реакцию уполномоченного лица, рассматривающего такое обращение.

Задача 9.

В Аппарат Правительства ... области поступило обращение от гражданки С. с просьбой направить ее жалобу в Европейский Суд по правам человека.

Подготовить ответ на такое обращение.

Задача 10.

Гражданин З. 16.05.2012 г. обратился посредством направления письменного обращения к депутату Городского совета города Николаевска. господину К. за разъяснением судьбы переданных предложений по наказам избирателей, одобренных конференцией граждан 26.03.2012 г., в ходе избирательной компании по выборам депутатов Городского совета г. Николаевске проходившей в 2012 году. Обращение было получено депутатом 19.05.2012 г., однако какого-либо ответа гражданин З. от депутата К. не получил. 30.04.2012 Гражданин З. обратился в суд г. Николаевска с требованием о признании незаконным и нарушающим его права бездействия депутата Городского совета Николаевска. господина К., выразившееся в непредставлении ответа на письменное обращение от 16.05.2005 г. и об обязанности депутата Городского совета Николаевска господина К., направить Зиновьеву К.С. письменный мотивированный ответ на обращение от 16.05.2005 г. в десятидневный срок.

От имени судьи принять мотивированное решение по обращению гражданина З.

6. Вопросы для контроля

1. Институт обращений граждан как институт публичного права.
 2. Историко-правовые предпосылки формирования института обращения граждан.
- Право граждан на обращение в дореволюционный период и советское время.
3. Правовые основы института обращений граждан в России.
 4. Цели, задачи и функции института обращений граждан в России.
 5. Принципы института обращений граждан в России.
 6. Субъекты института обращений граждан в России.
 7. Понятие, сущность и виды обращений граждан.
 8. Особенности обращений в виде электронного документа.
 9. Права, обязанности граждан при подаче и рассмотрении обращения,
 10. Гарантии права граждан на обращение.
 11. Общая характеристика порядка рассмотрения обращений граждан в России.
 12. Стадии производства по обращениям граждан и их краткая правовая характеристика.
 13. Регистрации письменного обращения, обязательность принятия обращения гражданина к рассмотрению.
 14. Направление обращения на рассмотрение по компетенции.
 15. Рассмотрение обращения, сроки рассмотрения, права и обязанности должностного лица при работе с обращениями.
 16. Принятие и исполнение решения по обращению гражданина.
 17. Контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений граждан, проверки исполнения принятых решений, анализа и обобщения обращений граждан.
 18. Обжалование решения, принятого по обращению гражданина.
 19. Порядок рассмотрения отдельных видов обращений.
 20. Организация личного приема граждан.
 21. Ответственность органов и должностных лиц в работе с обращениями граждан (уголовная, административная, дисциплинарная, гражданско-правовая).
 22. Дополнительные возможности права граждан на обращения в субъектах РФ.
 23. Интернет и официальные сервера (порталы) органов государственной власти и органов местного самоуправления в механизме обеспечения конституционного права граждан на обращение. Опыт внедрения электронных терминалов для подачи обращения.
 24. Он-лайн рассмотрение обращений граждан.
 25. Работа с обращениями граждан по фактам коррупции.

7. Порядок рассмотрения обращений граждан (Приложение 1)

