

Министерство образования и науки Российской Федерации Федеральное
государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого»
Гуманитарный институт

Кафедра государственно-правовых дисциплин

ПРОИЗВОДСТВО ПО РАССМОТРЕНИЮ ОБРАЩЕНИЙ
ГРАЖДАН

Курсовая работа по дисциплине «Административное право»

Выполнила:

Студентка группы : 6281

Мирошниченко М. А.

« » _____ 2017 г.

Проверила:

Старший преподаватель кафедры ГПД

Тимошенко О. Е.

« » _____ 2017 г.

г. Великий Новгород

2017 г.

Содержание

Введение.....	3
Глава 1. ПРОИЗВОДСТВО ПО ОБРАЩЕНИЯМ ГРАЖДАН РОССИИ.....	6
1.1 Понятие обращений граждан и их виды.....	6
1.2 Порядок рассмотрения обращений граждан.....	16
Глава 2 РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ.....	22
2.1 История развития обращений граждан.....	23
2.2 Современный этап развития обращений граждан	26
Заключение.....	32
Список используемых источников и литературы.....	34

Введение

Производство по обращениям граждан, по моему мнению, играет важную роль в реализации прав граждан, в том числе право на участие граждан в управлении делами государства.

Так как граждане, т.е. многонациональный народ Российской Федерации, являются опорой государства и обладают широким набором полномочий в различных сферах, то нельзя их ставить «на второй план» и пренебрегать их правами и свободами.

В самой Конституции Российской Федерации предусматривается право граждан на обращение (ст.33 Конституции РФ), поэтому нельзя не согласиться с законностью реализации данного права.

В настоящее время среди многочисленных неразберих и беспорядков, гражданам просто необходим институт по обращениям как в государственные органы, так и в органы местного самоуправления. Например, если лишить граждан такой возможности или каким-либо образом ограничить их в реализации своих прав, то данный факт может свидетельствовать о нарушении норм Конституции Российской Федерации, что является неправомерным.

Опираясь на всё вышесказанное, можно сказать, что актуальность данной темы не вызывает сомнений.

Целью данной работы является разъяснение гражданам их прав, которые они могут реализовать во взаимодействии с различными государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, а также, разъяснение им того, какие они имеют гарантии и как можно реализовать их права.

Кроме того, необходимо обратить внимание законодателя на данный институт в целях исправления недочётов и устранения в действующем законодательстве пробелов, для дальнейшего эффективного функционирования данного института.

Для достижения поставленных целей, нужно выполнить следующие задачи:

Изучить производство по обращениям граждан Российской Федерации, то есть:

- определить, что такое обращения граждан, на какие виды они подразделяются и какими характерными признаками обладает каждый вид обращений;

- выяснить каков порядок рассмотрения обращений граждан;

Пронаблюдать процесс развития института обращений граждан в России в историческом и современном плане, то есть:

- проследить развитие института обращений граждан в течение всего исторического периода;

- изучить современный этап развития обращений граждан и проанализировать действующее законодательство.

Следует отметить, что в качестве объекта исследования в данной работе выступают общественные отношения, возникающие в сфере реализации гражданами своих прав на обращения в различные органы государственной власти и в органы местного самоуправления.

Предметом исследования является тщательное изучение производства по рассмотрению обращений граждан.

Особое значение данного института по обращениям граждан, по моему мнению, заключается в том, что именно при помощи данного института граждане могут эффективно реализовать свой набор прав и свобод, в том числе и требовать их защиты, но также при помощи обращений в органы государственной власти и местного самоуправления люди могут добиться взаимодействия с данными структурами и совместно совершать взаимовыгодные действия, которые могут принести пользу и той и другой стороне отношений.

В данной курсовой работе наиболее широко рассматриваются такие авторы как Э.Р. Адамова, Г.А. Романовская, С.Г. Соловьёв и И.Е. Попов, а также И.Н. Дворянский.

В качестве основных источников, используемых в данной работе, можно назвать Конституцию Российской Федерации, Федеральный закон от 02.05.2006 № 59 – ФЗ (ред. от 27.11.2017) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017).

Глава 1. ПРОИЗВОДСТВО ПО ОБРАЩЕНИЯМ ГРАЖДАН

1.1 Понятие обращений граждан и их виды

Обращение - индивидуальное или коллективное предложение, заявление, жалоба, ходатайство гражданина (граждан) в государственный орган, иную организацию (должностному лицу), изложенные в устной, письменной или электронной форме;

Индивидуальное обращение - обращение одного гражданина в государственный орган, иную организацию (к должностному лицу), подаваемое, как правило, от своего имени или от имени другого лица, которое не имеет возможности обратиться лично, и поручает это другому лицу (по оформленной письменной доверенности);

Обращение от имени недееспособного гражданина или признанного ограниченно дееспособным - обращение, подаваемое его представителем (опекуном или попечителем) с предъявлением копии судебного решения о признании гражданина недееспособным или ограниченно дееспособным;

Коллективное обращение - обращение двух и более граждан с неограниченным количеством подписей.

I. заявление - просьба гражданина по вопросам, касающимся:

1) содействия в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц (например, заявление о предоставлении земельного участка, заявление о приёме на работу или увольнении);

2) сообщений о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;

3) критики деятельности указанных органов и должностных лиц.

II. жалоба - обращение с требованием о восстановлении прав, свобод или законных интересов гражданина (граждан), нарушенных действиями (бездействием) должностных лиц государственных органов, иных организаций или граждан;

III. предложение - обращение гражданина (граждан) в виде рекомендации по вопросам:

1. улучшения деятельности государственных органов, иных организаций (должностных лиц),

2. совершенствования правового регулирования отношений: в государственной и общественной жизни; деятельности местного самоуправления; деятельности предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории муниципального образования; по решению проблем местного значения; реализации прав и свобод граждан.

3. экономической, политической, социальной и других сфер деятельности государства и общества (например, обращение жителей города в местный исполнительный орган о проведении реставрации памятника архитектуры с указанием источников финансирования, или конкретные предложения экономистов отдела руководителю предприятия о повышении рентабельности)[3];

IV. ходатайство - обращение гражданина, подаваемое в письменной форме, с просьбой о признании за ним определённого статуса, прав, гарантий и льгот с предоставлением документов, их подтверждающих.

V. петиция - коллективное обращение граждан в органы власти города о необходимости проведения общественных реформ или частичного изменения городского законодательства.

В качестве особого вида обращений граждан Кодекс административного судопроизводства РФ выделяет административное исковое заявление. То есть это вид иска в суд в целях защиты прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц. Административное исковое заявление подается в суд в письменной форме в разборчивом виде и подписывается с указанием даты внесения подписей административным истцом и (или) его представителем при наличии у последнего полномочий на подписание такого заявления и предъявление его в суд [2].

Виды обращений по способу составления. По способу составления обращения могут быть:

1. письменными - обращения, изложенные в письменной форме и содержащие подпись гражданина (граждан) с указанием фамилии, имени, отчества, данных о месте жительства или работы (учебы).

2. устными - обращения гражданина (граждан), высказанные им (ими) на личном приёме должностному лицу государственного органа, иной организации.

3. повторными - обращения гражданина (граждан) по одному и тому же вопросу в один и тот же государственный орган, иную организацию (к должностному лицу).

Все виды обращений, как правило, оформляются в виде заявлений, жалоб и ходатайств, на особенностях которых имеет смысл остановиться подробнее.

Заявление (коллективное или от частного лица) представляет собой письменный официальный документ, который фиксирует обращение гражданина или группы лиц к администрации или к должностному лицу по поводу защиты интересов и осуществления прав. Оно подлежит обязательному рассмотрению в порядке, установленном ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» [3].

Заявление адресуется конкретному должностному лицу (руководителю администрации, организации, его заместителю или руководителю структурного подразделения).

Далее в тексте заявления детализируется затронутый вопрос. Форма написания заявления свободная. Заявление подписывается автором и направляется в администрацию для принятия решения.

В заявлении в обязательном порядке должны быть следующие данные:

- наименование документа (заявление);
- наименование администрации, организации или учреждения, в которое будет направлено заявление;

- ФИО, а также полное наименование должности лица, к которому обращено заявление.

Примечание:

- заявление подаётся в 2-х экземплярах, на которых ставится входящий номер и подпись кто принял. Один экземпляр заявления с входящим номером и датой принятия передаётся заявителю;

- в течение 30 дней с момента принятия заявления принявший его орган обязан дать ответ;

- если заявление коллективное, нужно обязательно после подписей писать ФИО полностью всех заявителей;

- заявления, в которых содержатся нецензурные или оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, не рассматриваются;

- анонимные заявления не рассматриваются [6].

Жалоба относится к одному из способов борьбы с нарушением прав граждан и организаций, с которыми им приходится сталкиваться в быту или своей деятельности, и, вместе с тем, средством для предупреждения таких правонарушений.

Жалобой будут являться обращения:

1. о восстановлении прав и законных интересов;
2. о привлечении к ответственности лиц, допустивших нарушения;
3. обжалование действий и решений органа дознания, дознавателя, следователя, прокурора и суда, по своему юридическому статусу, способствующее обнаружению и устранению нарушений и ошибок, допущенных в процессе уголовного судопроизводства.

Жалоба, в том числе апелляционная и кассационная, (административное исковое заявление, заявление и иные документы) может быть подана в суд на бумажном носителе или в электронном виде, том числе в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, посредством заполнения

формы, размещенной на официальном сайте суда в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

Кодекс административного судопроизводства РФ устанавливает, что административным истцом является лицо, которое непосредственно подало жалобу. В данном кодексе можно увидеть несколько видов жалоб, такие как апелляционная, частная, кассационная и надзорная жалобы. Стоит охарактеризовать каждую из них.

Апелляционная жалоба подаётся через суд, принявший решение. Апелляционная жалоба, поступившая непосредственно в апелляционную инстанцию, подлежит направлению в суд, принявший решение, для дальнейших действий.

Апелляционная жалоба может быть подана в течение 1 месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме. В исключительных случаях, могут быть установлены и иные сроки подачи жалобы.

Апелляционная жалоба должна содержать:

- 1) наименование суда, в который подаются апелляционные жалоба, представление;
- 2) ФИО лица, подающего апелляционные жалобу, его место нахождения или место жительства;
- 3) указание на решение суда, которое обжалуется;
- 4) требования лица, подающего апелляционную жалобу, а также основания, по которым оно считает решение суда неправильным;
- 5) перечень прилагаемых к апелляционной жалобе документов.

Апелляционная жалоба (также кассационная и надзорная) подписывается лицом, ее подающим, или его представителем. К апелляционной жалобе, поданной представителем, должны быть приложены документ, удостоверяющий полномочия представителя, а также иные документы.

К апелляционной жалобе (а также и к иным жалобам, т.е. к надзорной, кассационной) прилагается документ, подтверждающий уплату государственной пошлины, если жалоба подлежит оплате.

Апелляционная жалоба возвращается по просьбе лица, подавшего жалобу, если дело не направлено в суд апелляционной инстанции. Отказ от апелляционной жалобы допускается до вынесения судом апелляционного определения. Заявление об отказе от апелляционной жалобы подается в письменной форме в суд апелляционной инстанции.

Рассмотрение административного дела по апелляционной жалобе осуществляется коллегиально.

По результатам рассмотрения апелляционной (частной) жалобы суд апелляционной инстанции вправе:

- 1) оставить решение суда первой инстанции без изменения, апелляционную жалобу без удовлетворения;
- 2) оставить апелляционную жалобу без рассмотрения по существу.

Если в результате рассмотрения апелляционной жалобы суд апелляционной инстанции придет к выводу о незаконности или необоснованности ранее вынесенного апелляционного определения, оно отменяется и выносится новое апелляционное определение.

Определения суда первой инстанции могут быть обжалованы в суд апелляционной инстанции отдельно от решения суда сторонами и другими лицами, участвующими в деле, то есть это подача частной жалобы, если определение суда исключает возможность дальнейшего движения административного дела, а также в иных случаях [2].

Частная жалоба рассматривается:

- 1) на определения мирового судьи - районным судом;
- 2) на определения районного суда - верховным судом республики, краевым, областным судом, судом города федерального значения, судом автономной области, судом автономного округа, окружным (флотским) военным судом;
- 3) на определения верховного суда республики, краевого и т.д. - апелляционной инстанцией верховного суда республики и т.д;

4) на определения Верховного Суда Российской Федерации по административным делам, рассмотренным им в качестве суда первой инстанции, - Апелляционной коллегией Верховного Суда Российской Федерации.

Частная жалоба может быть подана в течение 15 дней со дня вынесения определения судом первой инстанции [2].

Кодекс административного судопроизводства РФ устанавливает следующий вид жалобы - кассационная жалоба.

Вступившие в законную силу судебные акты могут быть обжалованы в суд кассационной инстанции лицами, участвующими в деле, и другими лицами, если их права, свободы и законные интересы нарушены судебными актами.

Судебные акты могут быть обжалованы в суд кассационной инстанции в течение 6 месяцев со дня их вступления в законную силу, если лицами, подавшими жалобу, были исчерпаны иные установленные способы обжалования судебного акта до дня вступления его в законную силу.

Кассационная жалоба подаётся непосредственно в суд кассационной инстанции.

Кассационная жалоба, в том числе и надзорная жалоба, должна содержать:

- 1) наименование суда, в который они подаются;
- 2) ФИО лица, подающего жалобу, его место нахождения или место жительства и процессуальное положение в административном деле;
- 3) наименования других лиц, участвующих в деле, их место жительства или место нахождения;
- 4) указание на суды, рассматривавшие административное дело по первой, апелляционной или кассационной инстанции, и сведения о содержании принятых ими решений;
- 5) указание на судебные акты, которые обжалуются;
- 6) указание на то, в чем заключаются допущенные судами существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права,

повлиявшие на исход административного дела, с приведением доводов, свидетельствующих о таких нарушениях;

7) просьбу лица, подающего жалобу.

Если кассационная жалоба ранее подавалась в суд кассационной инстанции, в неё должно быть указано на принятое по жалобе решение.

В суде кассационной инстанции, (кроме Верховного Суда Российской Федерации, так как в данном суде жалоба рассматривается не более 2 месяцев, если дело не истребовано, и если дело истребовано, то не более 3 месяцев – данное положение также относится и к надзорной жалобе) кассационная жалоба рассматривается в срок, не более 1 месяца, если административное дело не было истребовано, и в срок, не более 2 месяцев, если административное дело было истребовано.

По результатам рассмотрения кассационной жалобы с административным делом президиум суда кассационной инстанции принимает постановление. Вступившие в законную силу судебные акты могут быть пересмотрены в порядке надзора Президиумом Верховного Суда Российской Федерации по жалобам лиц, участвующих в деле, и других лиц, если их права, свободы и законные интересы нарушены этими судебными актами.

К последнему виду жалобы, указанному в Кодексе административного судопроизводства относится надзорная жалоба.

Надзорная жалоба подаётся непосредственно в Верховный Суд Российской Федерации. Судебные акты, т.е. вступившие в законную силу судебные решения различных судов, могут быть обжалованы в порядке надзора в течение 3 месяцев со дня вступления их в законную силу.

По результатам изучения надзорной жалобы судья Верховного Суда Российской Федерации выносит определение:

1) об отказе в передаче надзорной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации. При этом надзорная жалоба, а также копии обжалуемого судебного акта остаются в суде надзорной инстанции;

2) о передаче надзорной жалобы с административным делом для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда РФ.

Надзорная жалоба с административным делом рассматривается Президиумом Верховного Суда РФ в судебном заседании в срок, не более 2 месяцев со дня вынесения судьей Верховного Суда РФ определения. Стоит также отметить, что Председатель Верховного Суда РФ или его заместитель, вынесшие определение о передаче надзорной жалобы, не могут участвовать в рассмотрении Президиумом Верховного Суда РФ данной надзорной жалобы.

По результатам рассмотрения надзорной жалобы с административным делом Президиум Верховного Суда Российской Федерации принимает постановление [2].

Ходатайство является формой обращения граждан, группы лиц или организаций с прошением, подаваемым:

1. в какую-либо общественную организацию,
2. в государственный орган,
3. в вышестоящую инстанцию.

Подается оно на имя конкретного должностного лица, которое компетентно в указанной в ходатайстве проблеме и обладает соответствующими полномочиями для решения вопроса, к примеру:

1. действующая на предприятии профсоюзная организация ходатайствует перед его руководством о предоставлении жилья из фонда предприятия конкретному работнику;
2. руководство завода может ходатайствовать о выделении своему работнику места в общежитии, находящемся на балансе другого предприятия.

Ходатайство является одним из видов обращений в государственные органы, допустимых лишь по тем вопросам и в тех случаях, что установлены законодательством РФ (к примеру, ходатайство о выдаче разрешения на въезд в Российскую Федерацию иностранным лицам и лицам без гражданства, получить которое можно, в частности, на сайте госуслуг).

Петиция представляет собой официальное прошение, подаваемое индивидуально или в коллективном виде в органы государственной власти или органы местного самоуправления в письменном виде с целью инициализации или изменения какого-то решения правительства.

В петициях, направляемых, как правило, в высшие органы государственной власти, поднимаются не частные, а общественно значимые публичные вопросы.

В России специального федерального закона, устанавливающего особый порядок выдвижения, петиции, её направления и рассмотрения, нет или пока нет, а Конституция РФ, ввиду отсутствия в ней статей о петиции, не наделяет россиян правом их подачи [11, с. 71-73].

Возможность выдвижения петиций в России регламентирована Указом Президента РФ "О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива" [4].

Задача петиций заключается не только в сборе подписей. Они создают более важную возможность - объединяют людей, не безразличных к конкретной общей проблеме, по которой можно работать сообща, добиваться нужного внимания к ней как со стороны властей, так и организаций, компаний и широкого круга социально активных групп населения.

Петиция, по своей сути, является официальным изложением воли определённого количества граждан. С этим фактом власть обязана считаться. Петиция позволяет влиять на принятый закон, частично менять его или вообще отменить, если для этого окажется достаточно оснований. Петиции, по большому счёту, можно выдвигать в отношении любых вопросов, будь то снятие с должности коррумпированного чиновника или создание детского парка в городе или посёлке.

Основываясь на вышеизложенном, можно отметить, что каждый из видов обращений имеет свои характерные особенности, но, несмотря на их отличия, все они связаны единой целью – обеспечение взаимопонимания между

органами государственной власти и местного самоуправления и гражданами, которые обращаются в данные органы в целях реализации и защиты своих прав и свобод.

1.2 Порядок рассмотрения обращений граждан

Для более ясного представления о порядке рассмотрения обращений граждан и более эффективного разбора данного вопроса, можно разбить этот вопрос на нижеследующие пункты.

1) Личный приём граждан должностными лицами

Подать обращение в государственные органы, органы местного самоуправления или сделать это в устном порядке можно в процессе личного приёма руководителями этих органов и уполномоченными на то должностными лицами.

Информация о месте приёма, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан. При личном приёме гражданин предъявляет документ, удостоверяющий его личность.

Содержание устного обращения заносится в карточку личного приема граждан. В случае, 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 заявление, принятое в ходе личного приёма, подлежит обязательной регистрации и рассмотрению.

Если в заявлении содержатся вопросы, решение которых не входит в компетенцию данного государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, гражданину дается разъяснение, куда и в каком порядке ему следует обратиться [3].

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

2) Обязательность регистрации письменного обращения.

Письменное обращение может быть направлено непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления, тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в заявлении вопросов.

Письменное заявление подлежит обязательной регистрации. На заявлении ставится входящий номер документа, дата регистрации, фамилия, должность и подпись зарегистрировавшего документ лица.

Регистрация обращений граждан проводится с использованием одной из следующих форм:

1. электронной,
2. карточной,
3. журнальной с графами.

Все поступившие обращения, в том числе и принятые на личном приёме, регистрируются в день их поступления.

Если компетенция должностного лица или органа администрации, к которым было направлено обращение, не позволяет решить вопросы, содержащиеся в обращении, они, в течение 7 дней со дня регистрации обращения, направляют это заявление в другой, соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Об этом заявитель оповещается в обязательном порядке.

Запрещается направлять обращение на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

В случае, если невозможно направление обращения 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 судебном порядке [3].

3) Обязанности должностных лиц при рассмотрении обращений:

1. принимать меры для полного, объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения обращений;
2. принимать законные и обоснованные решения;
3. письменно информировать граждан о решениях, принятых по результатам рассмотрения письменных обращений, аргументировав их принятие;
4. разъяснять порядок обжалования решений [3].

4) Сроки рассмотрения обращений:

Письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

Письменное обращение, поступившее высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации и содержащее информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции, рассматривается в течение 20 дней со дня регистрации письменного обращения.

В исключительных случаях, а также, если государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обязаны в течение 15 дней предоставлять документы и материалы, необходимые для рассмотрения обращения, кроме тех которые содержат сведения, составляющие государственную тайну, то тогда, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо или уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не большее чем на 30

дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение [3].

5) Контроль за рассмотрением обращений граждан

Государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица, в пределах своей компетенции:

1. ведут контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений,
2. анализируют содержание поступающих обращений,
3. принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

Контроль за рассмотрение поступивших обращений граждан ведётся с использованием электронной системы контроля, регистрационно-контрольных карточек, журналов.

Поручения руководителей (должностных лиц) о дальнейшем рассмотрении обращений граждан оформляются в форме резолюций.

Гражданам письменно сообщается о решениях, принятых по результатам рассмотрения их письменных обращений.

В ответах, направленных в вышестоящие государственные органы, иные организации (вышестоящим должностным лицам) по находящимся на контроле обращениям граждан и предписаниям, указываются сведения об уведомлении гражданина о результатах рассмотрения его обращения, отметка об исполнителе.

В случаях, когда в письменных обращениях граждан, поступивших в государственные органы, иные организации (должностным лицам), одновременно содержатся вопросы, относящиеся к компетенции нескольких государственных органов, иных организаций (должностных лиц), копии данных обращений в 5-дневный срок направляются в соответствующие государственные органы, иные организации (должностным лицам) с уведомлением об этом граждан.

6) Когда обращение считается рассмотренным и разрешённым

Обращение считается рассмотренным и разрешённым, если:

1. поставленные вопросы рассмотрены.
2. приняты необходимые меры;
3. письменно дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов в сроки, указанные в Законе.

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

Ответ на обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу по информационным системам общего пользования, направляется по электронному почтовому адресу, указанному в заявлении [5].

7) Срок хранения обращений:

Заявления и обращения граждан, материалов, связанных с их рассмотрением, - 5 лет.

В случае неоднократного обращения - 5 лет, с даты последнего рассмотрения.

В необходимых случаях в установленном порядке государственным органом, иной организацией может быть принято решение об увеличении срока хранения или о постоянном хранении соответствующих обращений граждан.

8) Перечень оснований для отказа в рассмотрении обращений

1. в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ.

2. в обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии.

3. текст письменного обращения не поддается прочтению,

4. ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну и т.д. [3].

9) Возмещение причиненных убытков и взыскание понесенных расходов при рассмотрении обращений

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 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 [3].

Исходя из всего вышесказанного, можно сделать вывод о том, что обращения граждан являются одним из наиболее важных средств осуществления и охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением. Обращение способствует усилению контроля населения за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления.

Несмотря на то, что целью обращения, как правило, является частный интерес гражданина, последствия его обращения в большинстве случаев имеют публично-правовое значение. То есть, во-первых, право обращения превращается в один из способов контроля за действиями государственных органов и органов местного самоуправления. Во-вторых, отмена неправомерного акта или осуждение действий должностного лица является одним из элементов системы обеспечения законности. В-третьих, восстановление законности и справедливости в результате рассмотрения обращения превращает гражданина в участника государственно-властных отношений, значительная часть которых является предметом конституционно-правового регулирования.

Глава 2 РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

2.1 История развития обращений граждан

Такой институт как обращения граждан прошёл длительный путь становления и развития в России. Он начал своё развитие ещё в конце XV века, но, при этом, даже в настоящее время не перестаёт развиваться и совершенствоваться.

Чтобы лучше понять сам процесс становления института обращений граждан в России, необходимо проследить данный процесс на протяжении всего исторического периода его развития.

Впервые право на обращение с челобитной до самого государя было закреплено в первом кодексе феодального права русского централизованного государства, т.е. в Судебнике Ивана III 1497 года.

Также нужно отметить, что в допетровский период формировалось само право на обращение, т.е. уточнялись субъекты обращений, порядок работы с челобитными во властных структурах, меры ответственности должностных лиц и жалобщиков.

Немаловажное значение в развитии института прав на обращение имело Соборное Уложение 1649 года, которое содержало запрет жалобщикам обращаться с челобитными непосредственно к царю.

Был введён приказ как орган управления, который являлся обязательной инстанцией, предшествующей обращению к суду самого государя.

В петровский период Петром I была введена должность рекетмейстера, а в соответствии с Указом «О генерале рекетмейстере» от 23 февраля 1722 года впервые была образована служба по работе с челобитными.

В 1763 году императрица Екатерина II подписала Манифест о порядке рассмотрения жалоб и просьб на высочайшее имя, которым устанавливалась процедура рассмотрения жалоб по существу [7, с. 98].

Также особое значение имеют указы избирателей, т.е. обращения с мест, которые включали в себя не только насущные проблемы и потребности

региона, но также средства и мера, при помощи которых можно было разрешить проблемы народа.

В царствование Елизаветы Петровны, указы вручались выборным сословным представителям в кодификационную комиссию, действующую с 1754 по 1766 год.

А при Екатерине II, указ приобретает особое значение во время учреждения Уложенной комиссии 1767 года, так как были законодательно определены порядок составления и подачи указа, а также форма и стиль изложения.

Необходимо отметить, что практически все избирательные указы содержали просьбы, которые касались всех слоёв населения, таких как духовенство, купечество, крестьяне и т.д.

В основном, во многих обращениях имелись жалобы на отправление правосудия и всего управления в целом, на злоупотребления со стороны администрации, на взяточничество чиновников и т.п. [10, с. 106-107].

Нельзя не упомянуть о том, что в 1763 году Екатерина II подписала Манифест о порядке рассмотрения жалоб и просьб на высочайшее имя, согласно которому устанавливалась процедура рассмотрения жалоб по существу.

Следующие изменения в развитии института обращений граждан, связаны с работами М.М. Сперанского, такими как Манифест «Об образовании Государственного Совета» от 1 января 1810 года. Согласно данному документу в составе Государственного Совета создавалось специальное подразделение, возглавляемое одним из членов Совета - Комиссия прошений, которая принимала обращения на высочайшее имя. Указом 21 марта 1890 года Комиссия по принятию прошений была преобразована в Канцелярию Его Императорского Величества по принятию прошений на Высочайшее Имя приносимых.

Также особым звеном в системе учреждений, занимавшихся приёмом жалоб и иных обращений российских подданных, было Особое присутствие

предварительного рассмотрения всеподданнейших жалоб на определения департаментов Правительствующего Сената. Но данное Особое присутствие рассматривало только те жалобы, которые отправлялись в него главноуправляющим Канцелярии [7, с. 98].

Дальнейшее развитие института обращений граждан происходит в советский период, на протяжении которого принимались многочисленные нормативные акты, регулирующие институт обращений граждан в России.

Как отмечает Г. А. Романовская, первым актом советской власти, провозгласившим право граждан на подачу жалобы, явилось постановление VI Всероссийского чрезвычайного съезда Советов от 8 ноября 1918 года «О точном соблюдении законов. Согласно данному постановлению, все должностные лица и советские учреждения должны были составлять краткий протокол « по требованиям любого гражданина России, желающего обжаловать его действия. Обжалованию подлежали незаконные и нецелесообразные действия государственных органов и должностных лиц.

Также в данный период во всех советских учреждениях был организован широкий и свободный приём граждан, при этом, много внимания уделялось организационной работе с жалобами и заявлениями.

В 1919 году при Народном комиссариате государственного контроля (НКГК) (в 1920 году НКГК был преобразован в Рабоче-крестьянскую инспекцию) было учреждено Центральное бюро жалоб и заявлений (ЦБЖЗ). Создавались также бюро жалоб в уездах [12, с. 165].

Необходимо отметить, что обязанность контролировать организацию приёма и рассмотрения жалоб и заявлений Декретом ВЦИК от 12 апреля 1919 года была возложена на органы государственного контроля, при которых создавались специальные бюро по рассмотрению жалоб и заявлений.

В августе 1958 года ЦК КПСС принял Постановление «О серьёзных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся», в котором ставился вопрос о привлечении к этому делу общественности. А в Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 февраля 1960 года

«О мерах по устранению канцелярско-бюрократических извращений при оформлении трудящихся на работу и разрешении бытовых нужд граждан» и в Постановлении ЦК КПСС, в сентябре 1967 года, «Об улучшении работы по рассмотрению писем и организации приёма трудящихся», были приняты меры по устранению недостатков института обращений.

По мнению Э. Р. Адамовой, основным нормативным актом, регламентирующим порядок обращений граждан в органы власти, являлся Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» [7, с. 99].

Также стоит отметить, что институт права граждан на обращения впервые был включён в Конституцию СССР в 1977 году, т.е. в статье 49 Конституции было записано, что граждане имеют право «вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе».

Кроме того, Конституция РСФСР 1978 года в статье 47 закрепила право граждан «участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей», а также статья 51 гласила, что «граждане Российской Федерации имеют право направлять личные и коллективные обращения в государственные органы и должностным лицам, которые в пределах своей компетенции обязаны рассмотреть эти обращения, принять по ним решения и дать мотивированный ответ в установленный законом срок» [7, с. 99-100].

Важно заметить, что после вступления в силу Конституции СССР 1977 года закон о порядке рассмотрения обращений, жалоб и заявлений граждан так не был принят. В 1990 году Комитетом Верховного совета СССР по вопросам гласности, прав и обращений граждан был подготовлен и опубликован для обсуждения на страницах журнала «Народный депутат» проект Закона СССР об обращениях граждан, но данный законопроект также принят не был.

Э.Р. Адамова, в своей статье, выделяет три основных этапа в развитии права на обращения в органы государственной власти и местного самоуправления:

Первый этап: правовая несформированность института права граждан на обращения (X - XVвв.) – характеризуется отсутствием правового закрепления данного права;

Второй этап: правовой (XV – 1977г.) – характеризуется появлением первых правовых актов, закрепляющих право на обращения в органы государственной власти и регулирующих порядок подачи и рассмотрения различного рода обращений;

Третий этап: конституционно-правовой (с 1977г. – по настоящее время) – характеризуется первым закреплением права на обращения в органы государственной власти в Основном Законе государства [7, с. 100].

Таким образом, мы проследили историческое развитие института обращений граждан и подошли к современному его этапу.

2.2 Современный этап развития обращений граждан

Необходимо напомнить, что институт обращений граждан играет одну из главных ролей в развитии современного общества, так как при помощи данного института защищаются конституционные права и свободы человека и гражданина, которые предусматривает Основной закон нашей страны, а значит, данные ценности имеют особое значение для государства и общества.

Г.А. Романовская выделяет, среди всего многообразия видов обращений граждан, обобщённое понятие обращение – это волеизъявление индивидуального гражданина или коллективное обращение граждан, выраженное в целенаправленном действии, имеющее письменную или устную форму, соответствующую требованиям, закреплённым в нормативно-правовых актах, направленное в органы государства или органы местного самоуправления в целях реализации права защиты или восстановления прав и свобод [13, с. 169].

Ст. 33 Конституции Российской Федерации предусматривает право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Как отмечают С.Г. Соловьёв и И.Е. Попов в своей статье, по состоянию на 2010 год, в связи с последними событиями в сфере мировой экономики граждане достаточно часто реализуют право на обращения в органы власти [14, с. 2].

Почти полвека до 2006 года, основными правовыми актами, регулирующими рассмотрение обращений граждан, являлись Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» и Закон СССР от 26 июня 1968 года № 2830-VII « Об утверждении Указа Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»».

А уже со 2 ноября 2006 года, с вступлением в силу Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59 – ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», была создана новая нормативная база, призванная повысить эффективность участия граждан в управлении делами государства и контроле над деятельностью государственного аппарата.

Данный Закон вобрал в себя основные положения прежнего Указа от 12 апреля 1968 года и установил ряд существенных гарантий реализации права граждан на обращения, которые ранее не были закреплены на законодательном уровне. Таким образом, при рассмотрении обращения гражданин имеет право:

- предоставлять дополнительные документы и материалы либо обращаться за просьбой об их истребовании (ч.1 ст.5 ФЗ);

- знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права и законные интересы иных лиц и если нет сведений, содержащих государственную или иную охраняемую законом тайну (ч.2 ст.5 ФЗ);

- получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов (ч.3 ст.5 ФЗ);
- обращаться с жалобой на принятое по обращению решение (ч.4 ст.5 ФЗ);
- обращаться с заявлениями о прекращении рассмотрения обращения (ч.5 ст.5 ФЗ);
- получать уведомления о переадресации обращений (ч.5 ст.10 ФЗ).

Кроме того, при рассмотрении обращений граждан не допускается разглашение сведений, содержащихся в нём, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина. Законом также предусмотрено возмещение причинённых убытков и взыскание расходов при рассмотрении обращения.

А также при подаче обращений граждане могут не указывать адрес местожительства, а ограничиться почтовым адресом, по которому необходимо отправить ответ на обращение.

Следующим немаловажным изменением является увеличение срока рассмотрения обращений, который составляет теперь 30 суток с момента регистрации обращения гражданина, а ранее законодательство предусматривало также возможность безотлагательного решения вопроса, но максимальный срок рассмотрения был не более 15 суток, если это не требовало дополнительной проверки.

С.Г. Соловьёв и И.Е. Попов подметили ещё такой недостаток в ст. 4 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», что в определении заявления в качестве физических лиц упомянуты только должностные лица, но недостатки в работе и критика могут касаться не только этой категории субъектов права, а также государственных и муниципальных служащих, которые в этой норме не обозначены. Так как должностное лицо может являться как государственным, так и муниципальным служащим, но не каждый служащий имеет статус должностного лица (п.5 ст.4 ФЗ) [14, с. 5].

Содержание любого правового института, в том числе института обращений граждан в органы государственной власти и в органы местного

самоуправления, ярко проявляется в его принципах, т.е. наиболее общих положениях, началах, определяющих самые существенные черты, качественные свойства правовой регламентации права гражданина на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В ФЗ от 2 мая 2006 года нет статьи, посвящённой принципам рассмотрения и разрешения обращений граждан РФ.

Но в своей статье, С.Г. Соловьёв и И.Е. Попов указывают принципы, пронизывающие содержание и порядок рассмотрения обращений граждан. К ним относятся:

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

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

3) принцип равноправия, заключающийся в равноправии граждан при реализации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления;

4) принцип гласности, в соответствии с которым разбирательству должны подлежать все без исключения обращения граждан и устанавливаться гарантии безопасности граждан, т.е. инициаторов обращения;

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

6) принцип подведомственности, означающий, что рассмотрение обращения должен производить тот государственный орган, орган местного

самоуправления или должностное лицо, в чью компетенцию входит разрешение вопроса, поставленного в обращении;

7) принцип законности, объективности, всесторонности, своевременности рассмотрения обращений граждан и др.

Если бы данные принципы были закреплены в Законе от 2 мая 2006 года, то это сделало бы их более устойчивыми по сравнению с правовыми актами, предназначенными регулировать общественные отношения в данной сфере [14, с. 6-7].

Н.И. Гритчина отмечает, в своей статье, что следует обратить внимание на решение следующих актуальных вопросов.

Во-первых, требуется постоянное совершенствование законодательства о порядке обращений граждан.

Во-вторых, необходимо улучшить административную практику рассмотрения обращений граждан, т.к. одной из важнейших составных частей реализации права на обращения является производство по обращениям граждан.

В-третьих, следует оптимизировать взаимодействие органов местного самоуправления с другими органами государственной власти при подготовке ответов на обращения. А также, работа органов всех уровней власти при взаимодействии между собой для решения вопросов, поставленных в обращении, должна быть всесторонней и оперативной [8, с. 58].

Стоит также упомянуть о таком нововведении, как электронный терминал по приёму обращений граждан.

Данное устройство было установлено в общественных местах и организациях города Казани. Если ранее заполнение анкеты для оформления загранпаспорта, оплата штрафов ГИБДД, запись на приём к руководству муниципального учреждения и подача обращений в такие ведомства, занимали значительное время граждан, то теперь, с появлением терминалов осуществлять указанные действия стало намного удобнее.

Установка электронного терминала в прокуратуре Кировского района

г. Казани направлена на достижение следующих целей:

- облегчение порядка составления и подачи заявления (обращения, жалобы);
- усовершенствование порядка приёма обращений.

Основная функция терминала – приём обращений (заявлений, жалоб) граждан. Дополнительными функциями являются правовое просвещение граждан, предоставление вспомогательных услуг сканера и копировального аппарата.

Работа с обращениями граждан с использованием терминала существенным образом облегчает труд сотрудников канцелярии и в целом совершенствует и оптимизирует документооборот в подразделении [9, с. 26-27].

Исходя из всего вышесказанного, можно сделать вывод о том, что законодательство по обращениям граждан существенно развивается и не стоит на месте. Несмотря на то, что в законодательстве имеется множество пробелов и недочётов, но по сравнению с предыдущими периодами развития данного института, прогресс более существенен.

Заключение

Обращения граждан являются одним из наиболее важных средств осуществления и охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением. Обращение способствует усилению контроля населения за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления.

Несмотря на то, что целью обращения, как правило, является частный интерес гражданина, последствия его обращения в большинстве случаев имеют публично-правовое значение. То есть, во-первых, право обращения превращается в один из способов контроля за действиями государственных органов и органов местного самоуправления. Во-вторых, отмена неправомерного акта или осуждение действий должностного лица является одним из элементов системы обеспечения законности. В-третьих, восстановление законности и справедливости в результате рассмотрения обращения превращает гражданина в участника государственно-властных отношений, значительная часть которых является предметом конституционно-правового регулирования.

Заявления, жалобы, ходатайства, петиции граждан, в целом называемые обращениями, являются цивилизованными методами разрешения тех проблем, на которые люди обращают внимание органов власти, полиции, налоговых органов, прокуратуры или других компетентных структур, и излагают обоснованные требования по их устранению.

В обращениях можно изложить предложения по улучшению жизни в городе или селе, сделать заявление по поводу недостатков в работе администрации, а также высказать жалобу на нарушение ваших прав и попросить содействия в разрешении ситуации.

Обратиться в любой орган власти, в государственное или муниципальное учреждение, или к должностному лицу могут как любой гражданин РФ, так и лица, не имеющие гражданства РФ.

Обращения могут быть индивидуальными или коллективными, устными, письменными, в электронной форме, отправленными почтой. Рассмотрение всех видов обращений проводится бесплатно.

Право на обращение является свободным и добровольным. Оно не должно нарушать права и свободы других лиц.

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

Не допускается разглашение сведений, касающихся частной жизни гражданина, содержащихся в обращениях, а также иных сведений, без его согласия.

Что касается законодательства по обращениям граждан, то нужно отметить, что институт обращений граждан начал своё становление и развитие ещё в конце XV века, и до настоящего времени он не перестаёт развиваться и совершенствоваться.

Если говорить о современном законодательстве, то стоит отметить, что законодательство по обращениям граждан существенно развивается и не стоит на месте. Несмотря на то, что в законодательстве имеется множество пробелов и недочётов, но по сравнению с предыдущими периодами развития данного института, прогресс более существенен.

Список использованной литературы

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> - дата обращения 27.12.2017 г.
2. "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> - дата обращения 27.12.2017 г.
3. Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> - дата обращения 27.12.2017 г.
4. Указ Президента РФ от 4 марта 2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> - дата обращения 27.12.2017 г.
5. Указ Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооружённых сил Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> - дата обращения 27.12.2017 г.
6. Приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 « Об утверждении Инструкции о порядке приёма, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» (с изменениями и дополнениями) // СПС «КонсультантПлюс».

[Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> - дата обращения 27.12.2017 г.

Литература

7. Адамова Э.Р. Эволюция права граждан на обращение в государственные власти в России. // Бизнес в законе. – 2008 г. - №4. – С. 98 – 101.
8. Гритчина Н.И. Правовая природа обращений граждан в органы местного самоуправления. // Современное право. – 2011 г. – №3. – С. 55 – 58.
9. Дворянский И.Н. Электронный терминал по приёму обращений граждан. // Законность. – 2011 г. - №4. – С. 26 – 27.
10. Лукьянчикова Л.В. Политико-правовая роль наказов избирателей в истории России. // Государство и право. – 2011 г. - №9. – С. 106 – 111.
11. Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: учебник / А.В. Мелехин и др. – Москва: Юстиция, 2016. – 502 с.
12. Романовская Г.А. Законодательное закрепление права граждан России на обращение в советский период. // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сб. ст. Ч. 17. – Томск, 2004 г. – С. 165 – 169.
13. Романовская Г.А. Перспективы развития законодательства Российской Федерации и её субъектов о праве граждан на обращение. // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сб. ст. Ч. 17. – Томск, 2004 г. – С. 169 – 173.
14. Соловьёв С.Г. , Попов И.Е. Необходимость реформирования законодательства об обращениях граждан. // Конституционное и муниципальное право. – 2010 г. - №6. – С. 1 – 7.