

«Типовое положение о порядке заключения хозяйственных договоров и выдачи внутриминистерских заказов на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, Государственным комитетом Совета Министров СССР по науке и технике».

14. Ринг М. П. Договоры на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы. М.: Юрид. лит., 1967. С. 87.

15. Указ Президента РФ от 10.01.2000 г. № 24 «Концепция национальной безопасности Российской Федерации».

16. Указ Президента РФ 09.09.2000 г. № Пр-1895 «Доктрина информационной безопасности Российской Федерации».

17. Закон Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Патентный закон Российской Федерации» от 7 февраля 2003 года № 22-ФЗ // Российская газета № 26 от 11.02.2003.

18. Закон Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах» от 9 июля 1993 года № 5351-1 // Российская газета № 147 от 3.08.1993.

19. Закон Российской Федерации «О правовой охране топологий интегральных микросхем» от 23 сентября 1992 г. №3526-1 (с изменениями от 9 июля 2002 г. № 82 ФЗ) // Российская газета от 21.10.1992.

*Эдуард Рашидович КУРМАНОВ —
старший преподаватель кафедры
гражданско-правовых дисциплин
Западно-Сибирского института
финансов и права (г. Нижневартовск)*

УДК 342.736.

ПРАВО ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА УЧАСТИЕ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

АННОТАЦИЯ. В данной статье рассматривается конституционное право на обращение в органы местного самоуправления как форма реализации более широкого права — права на участие в местном самоуправлении. На основе анализа норм федерального, регионального и местного законодательства предлагается включить нормы, регулирующие порядок направления коллективных обращений и петиций.

The article covers the aspects of the constitutional right of citizens to appeal to the self-government bodies which is considered to be the form of implementation of their right to participate in local self-government. On the base of the analysis of the norms of federal, regional and local laws we propose to include the norms, regulating the procedure of sending group appeals and petitions.

Право граждан Российской Федерации на обращение в органы местного самоуправления закреплено изначально в ст. 33 Конституции РФ [1]. Право на обращение является важным конституционно-правовым средством защиты прав и свобод граждан, одной из организационно-правовых гарантий их охраны и участия, в том числе и в решении вопросов местного значения.

Исследование данного вопроса является актуальным, поскольку до последнего времени право на обращение не имело законодательного закрепления на уровне федерального закона.

Право на обращение входит в систему конституционных прав и свобод граждан и в этом смысле является органической составной частью правового статуса гражданина в Российской Федерации.

Право на обращение включает в себя два аспекта. Во-первых, обращения граждан представляют собой одну из форм участия граждан в управлении, в решении государственных и общественных дел, возможность активного влияния гражданина на деятельность государственных органов и органов местного самоуправления. В этом смысле обращение должно носить коллективный характер (петиция), затрагивать местные проблемы. Во-вторых, это способ восстановления нарушенного права посредством жалоб, заявлений и ходатайств. В таком понимании это механизм исполнения социальных обязанностей публичной власти.

Нормативной основой реализации гражданами права на обращения в органы местного самоуправления является Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство и законы субъектов федерации. К этому следует дополнить наличие и действие Указа Президиума ВС СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» [2] как минимум до ноября 2006 года.

Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] в ст. 32 фактически перенял формулировку ст. 26 одноименного Федерального закона № 154 1995 года и признает две формы обращений: индивидуальные и коллективные.

На федеральном уровне до последнего времени не давалось четкого определения содержания данных форм обращений.

Термин «обращение» носит собирательный характер. Упомянутый Указ Президиума Верховного Совета СССР перечисляет только виды обращений: предложения, заявления, жалобы, не раскрывая их содержания и не упоминая ходатайств. Действующее же законодательство субъектов федерации включает в содержание понятия «обращение» как минимум предложение, заявление, жалобу и ходатайство. Каждый вид имеет свою специфику и, следовательно, свой статус, который должен быть нормативно определен. Субъекты РФ пытаются в своих законах восполнить этот пробел.

Так, Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 03.12.2001 г. № 79-оз «О порядке рассмотрения обращений граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления Ханты-Мансийского автономного округа» использует следующие формулировки:

1) обращение — изложенное в устной или письменной форме предложение, заявление, жалоба, ходатайство граждан;

2) предложение — вид обращения гражданина (группы граждан), направленного на улучшение организации деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, решение вопросов экономической, политической, социально-культурной и других сфер жизни;

3) заявление — вид обращения гражданина (группы граждан) в органы государственной власти, органы местного самоуправления, к их должностным лицам по вопросам реализации принадлежащих ему (ей) или другим гражданам конституционных прав, свобод и законных интересов;

4) жалоба — вид обращения гражданина по поводу восстановления его либо другого лица (лиц) прав, свобод и законных интересов, нарушенных действиями (бездействием) юридических и физических лиц;

5) ходатайство — официальная просьба гражданина, общественной организации или должностного лица в поддержку просьбы иного лица о признании за ним определенного статуса, прав и свобод [4].

Право на обращение имеют не только граждане Российской Федерации, но и иностранные граждане, лица без гражданства, общественные организации, например учреждения, организации, предприятия и их должностные лица в целях защиты своих прав и интересов, прав и интересов своих членов.

Однако федеральный закон от 2 мая 2006 г. №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [5] в ч. 3 ст. 1 указывает, что на порядок рассмотрения обращений иностранных граждан и лиц без гражданства могут влиять случаи, установленные международным договором Российской Федерации или федеральным законом.

Право на обращение может быть реализовано как в письменной, так и в устной форме. Правильный подход к устной жалобе обеспечивает максимальную быстроту и законность ее разрешения. По несложному вопросу гражданину гораздо проще обратиться именно с устной жалобой, а должностному лицу порой целесообразно сразу же постараться дать на нее ответ. Таким образом, применение устных жалоб способствует сокращению сроков их рассмотрения, устраняет переписку и помогает более оперативно разрешить возникшие вопросы. Конечно, не всегда и не по всем вопросам целесообразно устное обращение. В таких случаях граждане могут подать письменную жалобу. И письменные, и устные жалобы имеют одинаковую силу, поэтому форма обращения не имеет юридического значения.

Вместе с тем в любом случае поступившее обращение должно быть зарегистрировано, так как с этого момента начинает идти срок, в течение которого обращение должно быть рассмотрено.

Прием обращений предполагает определенную организацию этого процесса, состояние которого отражает способность местных структур своевременно и правильно реагировать на запросы и нужды граждан. Это подкреплено тем, что праву граждан на подачу обращений корреспондирует обязанность соответствующих местных органов и их должностных лиц принять их и рассмотреть в сроки, установленные в законе.

Предложения и заявления рассматриваются теми муниципальными органами или тем должностным лицом муниципального органа, к непосредственному ведению которых относятся затрагиваемые в них вопросы.

Выборные и другие должностные лица местного самоуправления обязаны проводить личный прием граждан. Этот вопрос четко регламентируется в законах субъектов РФ. Например, в соответствии с Законом Самарской области от 24 июля 2001 г. «Об обращениях граждан в Самарской области» порядок и время личного приема граждан утверждаются руководителем или должностным лицом, которые несут ответственность за организацию приема и рассмотрение обращений граждан. Прием граждан проводится в установленные дни и часы, в удобное для них время. Информация о времени и месте проведения личных приемов, а также о лицах, их осуществляющих, должна быть помещена в доступном для обозрения месте в помещении соответствующего органа, предприятия, учреждения.

Должностные лица и руководители, к компетенции которых относится рассмотрение обращений граждан, обязаны на личном приеме фиксировать устные обращения граждан. По требованию гражданина ему должен быть направлен письменный ответ [6].

Согласно Закону Саратовской области от 25 сентября 1996 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан в Саратовской области» муниципальные органы и должностные лица местного самоуправления при рассмотрении обращений граждан обязаны:

— тщательно разобраться в их существе, в случае необходимости истребовать нужные документы, направлять работников на места для проверки, принимать другие меры для объективного разрешения вопроса;

— принимать обоснованные решения по жалобам, заявлениям, предложениям, обеспечивать своевременное и правильное исполнение этих решений;

— сообщать гражданам в письменной форме о решениях, принятых по жалобам, заявлениям, предложениям, а в случае их отклонения — указывать мотивы; по просьбам граждан разъяснить порядок обжалования;

— систематически анализировать и обобщать жалобы, заявления и предложения, содержащиеся в них критические замечания с целью своевременного выявления и установления причин, порождающих нарушение прав и свобод граждан, изучения общественного мнения, совершенствования работы органов государственной власти, местного самоуправления, предприятий всех форм собственности, учреждений и организаций [7].

Законами субъектов федерации устанавливается, что обращения рассматриваются в срок до одного месяца со дня поступления в орган государственной власти или орган местного самоуправления, обязанные разрешить вопрос по существу.

Обращения, не требующие дополнительного изучения и проверки, рассматриваются в течение 15 дней. Окончанием срока рассмотрения считается дата направления письменного ответа или устного сообщения заявителю с изложением решения по обращению. В случаях проведения дополнительной проверки срок рассмотрения может быть продлен, но не более чем на один месяц [8].

Точное определение в законодательстве различных сроков, касающихся работы с обращениями граждан, является важным фактором, оказывающим влияние на соответствующие властные структуры, заставляя последние своевременно разрешать отнесенные к их компетенции обращения. Соблюдение установленных сроков играет чрезвычайно важную роль, ибо затягивание может привести к непоправимым последствиям, делающим невозможным восстановление законных прав и интересов человека, а также причинить ему значительный ущерб.

Так, за нарушение должностными лицами органов местного самоуправления установленных сроков и порядка ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления статьей 8 Закона ХМАО «Об административных правонарушениях» от 30.04.2003 г. № 24-оз установлена административная ответственность в виде административного штрафа на должностных лиц в размере от одного до пяти минимальных размеров оплаты труда [9].

Принятие долгожданного федерального закона о порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации позволяет привести нормативную базу по обращениям граждан к единому знаменателю. Отсрочка вступления данного закона в действие позволит субъектам федерации что-то изменить в своих законах, хотя в некоторых случаях они идут впереди федерального центра. Так, федеральный закон №59-ФЗ предусмотрел в ст. 2 право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, а в ст. 4, раскрывая содержание заявления, предложения, жалобы, оперирует категорией «гражданин» в единственном числе.

А вот закон ХМАО предусматривает: коллективное обращение — вид обращения двух и более граждан, а также обращение, принятое на митинге или собрании путем голосования (подписанное инициаторами коллективного обращения) либо путем сбора подписей; петиция — вид коллективного обращения граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления о необходимости проведения общественных реформ или частичного изменения законодательства автономного округа [10]. Как представляется, данные формы (коллективные обращения, петиции, ходатайства) целесообразно закрепить и на федеральном уровне, а точнее, ввести в текст ст. 4 Федерального закона № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 года.

Отсутствие упоминания на федеральном уровне таких терминов может отрицательно сказаться на регулировании данных вопросов.

На уровне муниципальных образований уже проводится нормативное регулирование коллективных обращений. Например, устав городского округа Сургут ХМАО-Югры, содержит ст. 23, которая так и называется: коллективные обращения (петиции) граждан.

Петицией является коллективное обращение граждан, под которым подписались не менее 500 зарегистрированных в городском округе избирателей, имеющее целью решение вопросов, указанных ниже.

Подписные листы для направления петиции составляются по форме, предусмотренной для сбора подписей в поддержку кандидата при проведении выборов. К петиции прилагается информация о лице, уполномоченном собранием граждан на оформление петиции (фамилия, имя, отчество, адрес местожительства, контактные телефоны), протокол соответствующего собрания граждан.

Коллективное обращение (петиция) может иметь своей целью: 1) внесение на рассмотрение Думы города или главы города предложений о разрешении вопросов, касающихся интересов населения и относящихся к ведению Думы города, главы города или администрации города; 2) внесение предложения о назначении референдума городского округа; 3) вынесение на общегородскую конференцию жителей городского округа отчетов о работе Думы города, Главы города или администрации города, докладов этих органов о состоянии природной среды, перспективах развития городского округа, состоянии борьбы с преступностью и других важных вопросов общегородского значения; 4) внесение предложений в органы местного самоуправления городского округа о необходимости проведения общественных реформ; 5) внесение предложений об изменении (отмене) нормативных правовых актов органов местного самоуправления городского округа.

Коллективные обращения (петиции) граждан подлежат рассмотрению соответственно Думой города, главой города в порядке и сроки, предусмотренные действующим законодательством.

О результатах рассмотрения коллективного обращения (петиции) граждане, подавшие петицию, информируются в письменной форме через уполномоченное ими лицо [11].

Приведенная норма позволяет гражданам данного муниципального образования использовать данную форму обращений, причем в четко регламентированной форме, хотя определение такой цели петиции, как необходимость проведения общественных реформ, представляет собой достаточно размытую формулировку, которая не позволит получить четкого ответа от органов и должностных лиц местного самоуправления, а в случае направления такой петиции, может быть получен такой же размытый ответ.

Примечательно мнение К. М. Тахтарева: «Петиция есть просьба. С петицией обращаются к власти, все равно, к парламенту или к так называемому главе государства, от доброй воли которого зависит: исполнить просьбу или не исполнить, считаться с поданной петицией или не считаться. Воля парламента или монарха, власть, которой по закону принадлежит инициатива в делах законодательства и управления, может даже не обратить никакого внимания на поданную петицию, как будто бы ее вовсе и не существовало или, что делается очень часто, может положить ее под сукно» [12].

К сожалению, действующее нормативное регулирование петиций не во всех муниципальных образованиях соответствует желаемому [13].

Несомненной новеллой федерального закона № 59 можно считать ч. 3 ст. 7, которая устанавливает, что обращение, поступившее по информационным системам общего пользования, подлежит рассмотрению в порядке, установленном данным федеральным законом [14].

Однако данное положение уже практикуется на уровне местного самоуправления. Так, в «Общественную приемную» web-сайта администрации и Думы г. Нижневартовска в 2004 г. поступило 81 обращение [15]. А в 2005 г. этим же способом воспользовалось уже вдвое больше граждан — 165 обращений [16], что может свидетельствовать о росте популярности данной формы обращения. Причем ответы на обращения, поступившие в электронном виде, отправляются гражданам обычным способом, почтовой связью.

Подводя итог проведенному исследованию, следует отметить, что нормы федерального закона №59-ФЗ выглядели бы более оптимально, если бы учли ту практику законодательного регулирования, которая сложилась на уровне субъектов федерации, в частности ХМАО-Югра, а также на уровне муниципальных образований.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993г. // Рос. газ. 1993. 25 декабря.
2. Указ Президиума ВС СССР от 12 апреля 1968 г. №2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (в ред. Указов Президиума ВС СССР от 4 марта 1980 г. № 1662-X, от 2 февраля 1988 г. №8422-XI) // Ведомости ВС СССР. 1968. №17. Ст. 143; 1980. №11. Ст. 192
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2006) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». // СЗ РФ от 06. 10. 2003, № 40, ст. 3822; 21.06.2004, № 25, ст. 2484; 16.08.2004, № 33, ст. 3368; 03.01.2005, № 1 (часть 1), ст. 9; 03.01.2005, № 1 (часть 1), ст. 12; 03.01.2005, № 1 (ч. 1), ст. 17; 03.01.2005, № 1 (ч. 1), ст. 25; 03.01.2005, № 1 (ч. 1), ст. 37; 25.04.2005, № 17, ст. 1480; 04.07.2005, № 27, ст. 2708; 25.07.2005, № 30 (ч. 1), ст. 3104; 25.07.2005, № 30 (ч. 1), ст. 3108; 17.10.2005, № 42, ст. 4216; 02.01. 006, № 1, ст. 9; 02.01.2006, № 1, ст. 10; 02.01.2006, № 1, ст. 17; 06.02.2006, № 6, ст. 636; 20.02.2006, № 8, ст. 852.
4. Закон ХМАО от 03.12.2001 № 79-оз «О порядке рассмотрения обращений граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления ХМАО» // СЗ ХМАО, 17 декабря 2001 г., № 11, ст. 1350.
5. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета 2006. 5 мая.
6. Закон Самарской области от 24.07.2001 г. № 52-ГД «Об обращениях граждан в Самарской области» (с изм. и доп. от 02.11.2004г.) // СПС Консультант Плюс. Законодательство Самарской области.
7. Закон Саратовской области от 25.09.1996 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан в Саратовской области» (с изм. и доп. от 29.07.2002г.) // СПС Консультант Плюс. Законодательство Саратовской области.
8. Закон ХМАО от 03.12.2001 №79-оз «О порядке рассмотрения обращений граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления ХМАО» // СЗ ХМАО, 17 декабря 2001 г., № 11, ст. 1350.
9. Закон ХМАО от 30.04.2003 № 24-оз (ред. от 11.01.2006) «Об административных правонарушениях» // СЗ ХМАО, 20 мая 2003 г., № 4, ст. 458; 29 октября 2004 г., № 10, ст. 1449; 31 октября 2005 г., № 10, ст. 1096; 31 января 2006 г., № 1, ст. 3.
10. Закон ХМАО от 03.12.2001 № 79-оз «О порядке рассмотрения обращений граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления ХМАО» // СЗ ХМАО, 17 декабря 2001 г., № 11, ст. 1350.
11. Ст. 23 Устава городского округа город Сургут ХМАО-Югры // Информационный бюллетень Думы и Администрации города Сургута, 28 февраля 2005 г., №2, часть II; Сургутская трибуна («Официально», выпуск № 2), № 49 от 22.03.2005; Сургутские ведомости, 2005. 28 марта, № 12.
12. Тахтарев К. М. От представительства к народовластию. СПб., 1907, С. 175. Цит. по: Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в России. М., 1998. С. 10.
13. См. например: Устав города Нижневартовска (ред. от 20.06.2005) // Варта, № 134 от 28.07.2005, № 135 от 29.07.2005, № 136 от 30.07.2005; Факт № 43 от 28.12.2005;

Устав муниципального образования город окружного значения Когалым (ред. от 23.06.2005) // Когалымский вестник, № 32 от 12.08. 005. и др.

14. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2006. 5 мая.

15. Отчет о работе администрации города Нижневартовска за 2004 год // Варты № 52 (3899). 2005 г. 25 марта. С. 5-6.

16. Отчет о работе администрации города Нижневартовска за 2005 год. // Варты № 43 (4132). 2006г. 11 марта. С. 13-15.