
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

© А.А. МИШУНИНА, А.П. СУНЦОВ

MishuninaAA@duma72.ru, Suncovap@duma72.ru

УДК 342.534.8(470+571)

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ПО ОКАЗАНИЮ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ ГРАЖДАНАМ

АННОТАЦИЯ. В статье раскрывается актуальность работы депутатов представительных органов власти с обращениями граждан и подчеркивается, что, не являясь участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, установленной Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», депутаты ежегодно рассматривают обращения малообеспеченных граждан, граждан из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, граждан, пострадавших от пожаров, то есть тех, кому такая помощь должна оказываться участниками государственной системы бесплатной юридической помощи.

Авторами подробно анализируется правовой институт обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления, раскрывается его правовая природа и актуальность для науки конституционного права.

В заключении делается вывод о том, работа депутатов представительных органов власти по осуществлению приема граждан, консультированию их по правовым вопросам является неотъемлемым элементом реализации конституционного права граждан на получение квалифицированной юридической помощи, оказываемой гражданам бесплатно в соответствии с федеральным и региональным законодательством.

Эта работа также является важным элементом представительной функции коллегиального органа публичной власти, в том числе в целях получения государственными органами и органами местного самоуправления информации от граждан о качестве и недостатках своей работы.

Она способствует усилению контроля со стороны граждан за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления, является эффективной мерой противодействия коррупционным проявлениям, поскольку представляет собой способ информационного взаимодействия населения с органами публичной власти.

SUMMARY. The article deals with the relevance of the work of deputies of representative bodies of state authorities with appeals of citizens and emphasizes that, not being members of the state system of free legal assistance, established by the Federal

Law of November 21, 2011, No. 324-FZ «On free legal aid in the Russian Federation», the deputies annually consider treatment of the poor citizens, citizens from among children-orphans and children left without parental care, the citizens who have suffered from fires, that is, those to whom such assistance should be provided to by participants of the state system of free legal aid.

The authors analyze in detail the legal institute of citizens' appeals to the bodies of state power and local self-government and disclose its legal nature and significance to the science of constitutional law.

It is concluded that, in the implementation of the citizens' legal aid the work of deputies of the representative bodies of the authorities, counseling people on legal issues, is an integral part of the constitutional right of citizens to receive qualified legal assistance free of charge in accordance with the federal and regional laws.

This work is an important element of representative functions of a collegial body of public authority, also for the purpose of receiving information from citizens about the quality and disadvantages of the legal aid by the state bodies and bodies of local self-government.

It contributes to strengthening of the control on the part of the citizens over the activities of state bodies and bodies of local self-government and is an effective measure of anti-corruption activities, as it is a means of information interaction between the population and public authorities.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Бесплатная юридическая помощь, публичные учреждения (органы власти), квалифицированная помощь, функции государства, граждане.

KEY WORDS. Free legal aid, public institutions (government authorities), qualified aid, state functions, citizens.

Закрытый перечень участников государственной системы бесплатной юридической помощи, установленный Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» [1], побуждает к осмыслению такой формы деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления как *работа депутатов с избирателями посредством приема граждан и рассмотрения их обращений*.

С правовыми вопросами к депутатам представительных органов власти обращаются ежегодно малообеспеченные граждане, граждане из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, граждане, пострадавшие от пожаров, то есть те, кому такая помощь должна оказываться участниками государственной системы бесплатной юридической помощи*.

Такое положение, по мнению членов Совета при Тюменской областной Думе по повышению правовой культуры и юридической грамотности населения Тю-

* В соответствии со ст. 15 Федерального закона 324-ФЗ участниками государственной системы бесплатной юридической помощи являются:

- федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения;
- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения;
- органы управления государственных внебюджетных фондов;
- государственные юридические бюро.

менской области, в значительной степени обусловлено как слабой информированностью населения о возможности получения бесплатной юридической помощи, так и необходимостью законодательного дополнения перечня видов оказываемой бесплатной юридической помощи [2].

Правовой институт обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления характеризуется многогранностью правовой природы и представляет собой актуальный предмет исследования науки конституционное право [3; 10], [4; 54; 8].

Во-первых, поскольку право гражданина на обращение является конституционным, отражая наиболее коренные отношения между гражданином и органами государственной власти, оно имеет абсолютный, неограниченный и неотчуждаемый характер, представляя собой основную часть не только правового, но и конституционного статуса гражданина Российской Федерации.

Во-вторых, решение вопросов, поставленных в обращении гражданина, означает не только защиту его нарушенного права или законного интереса, но и устранение недостатков в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Следовательно, налицо реальный учет мнения гражданина в принятии управленческих решений. Поэтому право гражданина на обращение — политическое право. Оно является одной из форм свободы мнений и слова, конкретизацией права на участие в управлении делами государства и входит в систему политических прав и свобод гражданина.

В-третьих, обращения в органы государственной власти и местного самоуправления — необходимый элемент обратной связи между гражданами и формируемыми ими органами государственной власти и местного самоуправления. В этом качестве оно — неотъемлемая часть представительной демократии.

В-четвертых, обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления представляют собой одну из составных частей народо-властия, осуществляемого в виде обязательных для рассмотрения в установленном порядке содержащихся в обращениях гражданских инициатив, направленных на решение общественно значимых вопросов. Значит, обращения граждан являются одним из институтов непосредственной демократии.

Таким образом, право граждан на обращение имеет высокий политико-правовой статус. Практическая реализация этого права непосредственным образом сказывается на развитии демократии, укреплении основ правового государства, создании социальной атмосферы, которая бы вовлекала каждого человека в созидательный процесс преобразования экономики и социальной сферы, в управление делами государства. Гражданин наделен широким спектром прав и свобод. Он выступает и в роли своего рода защитника публичной власти, и в роли ее оппонента, а нередко в роли нуждающегося в покровительстве и защите.

Как верно отметил профессор Ю.А. Тихомиров, «...для деятельности гражданина в публично-правовой сфере характерно осуществление прав и свобод путем самореализации через публичные институты. В отличие от норм частного права, предоставляющих гражданину возможность самому реализовать свое право в допускаемых легальных формах, здесь всегда возникают двусторонние отношения. Одной стороной всегда выступает субъект властных отношений, на который законом возложена обязанность содействовать осуществлению прав, свобод граждан и быть гарантом» [4; 133].

Еще ст. 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) [5] указывала, что каждый, чьи права и свободы, признанные в Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве. По своей сути, право на обращение можно рассматривать в двух содержательных значениях.

Во-первых, право на обращение — это один из действенных механизмов защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

Во-вторых, право на обращение — это одна из форм реализации народовластия. Гражданин, обращаясь с предложениями, гражданской инициативой, может участвовать в принятии решений государственными и муниципальными органами. Кроме того, обращения граждан можно назвать формой обратной связи власти и общества.

Все обращения, являются ли они предложениями, заявлениями или жалобами, объединяет сущностный критерий: они несут в себе общественно значимую информацию даже тогда, когда автор касается личных вопросов таких как: регистрация собственности, газификация дома, оказания материальной помощи и другие.

Обращения же, поднимающие вопросы широкого общественного звучания, представляют особый правовой интерес. Они касаются фундаментальных принципов нашего бытия. Демократизация общественной жизни, многопартийность, плюрализм мнений способствуют тому, что одна и та же проблема осмысливается авторами по-разному, а потому сопоставление точек зрения граждан, их углубленный анализ позволяют выявить тенденции в общественных умонастроениях, приоритеты и предпочтения широкого круга людей и использовать выводы в практической (правоприменительной) деятельности представительного органа государственной власти или местного самоуправления.

Права гражданина направлять личные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам закреплены в Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. [6], Конституции Российской Федерации (ст. 33) [7], Федеральном законе от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [8], в нормативных правовых актах органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Так, например, порядок работы депутатов Тюменской областной Думы с избирателями регулируется Законом Тюменской области «О статусе депутата Тюменской областной Думы» [9], Регламентом Тюменской областной Думы (гл. 35, ст. 217.) [10], иными нормативными правовыми актами Тюменской области.

Депутаты Тюменской областной Думы должны поддерживать постоянную связь с избирателями путем проведения встреч, подготовки отчетов, информирования избирателей о деятельности Тюменской областной Думы и реализации наказов избирателей, а также путем рассмотрения поступивших в адрес депутатов обращений, приема граждан и изучения общественного мнения [11].

Проведенное исследование показывает, что наиболее типичными причинами обращений граждан в форме жалобы являются следующие обстоятельства:

- ненадлежащее исполнение служебных обязанностей должностными лицами государственных органов власти и органов местного самоуправления;
- недостатки в работе учреждений по предоставлению государственных и муниципальных услуг;
- нарушение законодательства в деятельности государственных учреждений, общественных объединений и частных предприятий;
- непринятие во внимание государственными органами власти и органами местного самоуправления законных интересов граждан при исполнении своих функций;
- недостаточная информированность о деятельности учреждений по предоставлению государственных и муниципальных услуг;
- низкая правовая грамотность населения;
- другие.

Тематика вопросов, изложенных в обращениях граждан, в разрезе территорий за период с 15 декабря 2011 г. по 30 июня 2012 г. характеризуется следующим образом (таблица).

Таблица

Тематика вопросов в разрезе территорий [12]

Тематика вопросов	Количество вопросов				
	Юг Тюменской области	ХМАО — Югра	ЯНАО	Другие субъекты РФ	Без почтового адреса
1. Вопросы государства, общества, политики	238	110	25	3	-
2. Жилищные вопросы, в том числе	752	551	161	4	1
- предоставление (строительство) жилья	315*	148*	89*	2*	1*
- переселение из аварийного и ветхого жилья	97*	102*	21*	-	-
3. Вопросы коммунального хозяйства, в том числе	799	203	44	1	1
- благоустройство территорий	109*	42*	7*	1	1
- эксплуатация и ремонт жилищного фонда	173*	34*	8*	-	-
- оказание материальной помощи на ремонт жилых помещений	306*	39*	1*	-	-
4. Вопросы социального обеспечения, в том числе	1327	365	58	1	2
- меры социальной поддержки (компенсации, льготы и т.д.)	74	51	25	-	-
- оказание материальной помощи в рамках социального обеспечения	1075*	189*	11*	1	1

Окончание табл. 1

5. Вопросы труда и занятости населения, в том числе	386	184	66	1	-
- награждение и присвоение почетных званий	300*	69*	17*	-	-
6. Вопросы образования, в том числе	541	369	111	1	-
- материально-техническое обеспечение учреждений образования	289*	251*	72*	-	-
7. Вопросы здравоохранения	215	219	23	-	-
8. Вопросы молодежной политики, физической культуры и спорта	122	130	19	-	-
9. Вопросы науки, культуры и информации, в том числе	173	158	19	1	-
- материально-техническое обеспечение учреждений науки, культуры и информации	99*	108*	14*	-	-
10. Вопросы финансовой, хозяйственной и предпринимательской деятельности	257	69	12	2	-
11. Вопросы обеспечения законности и правопорядка	156	61	13	3	1
12. Вопросы АПК	51	2	2	1	-
13. Садово-огороднические и дачные кооперативы	32	7	1	-	-
14. Природные ресурсы, экология	9	6	1	-	-
15. Военная служба	15	2	2	-	-
16. Иные вопросы	194	56	5	2	-
Общий итог	5269	2492	562	20	5

* Процентное соотношение, указано исходя из количества вопросов в рамках блока классификатора.

Как видно из представленных статистических данных аналитического обзора, социальные, экономические, правовые и другие преобразования, проводимые в стране, отразились на характере обращений. Значительная часть обращений к депутатам Тюменской областной Думы связана с правовыми вопросами социальной поддержки в связи с трудной жизненной ситуацией. Граждан также волнуют вопросы пролонгации федеральной целевой программы «Жилище», приобретения, строительства жилья для молодых и многодетных семей, проблемы выделения субсидий и предоставления займов.

Сегодня значительное место в тематике обращений граждан занимают вопросы, связанные с социальным обеспечением, социальной защитой и занятостью населения.

Безусловно, такое положение побуждает искать новые пути повышения эффективности работы с устными и письменными обращениями граждан с уче-

том того, что для деятельности гражданина в публично-правовой сфере характерно осуществление прав и свобод путем самореализации через публичные институты.

При рассмотрении обращений граждан депутат:

1) обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости — с участием гражданина, направившего обращение;

2) запрашивает необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в государственных органах, органах местного самоуправления и у должностных лиц в соответствии с действующим законодательством;

3) принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;

4) дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов;

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

Информирование по иным вопросам осуществляется только на основании письменного обращения. Индивидуальное письменное информирование о порядке исполнения обращения граждан в Тюменскую областную Думу осуществляется путем направления ответов почтовым отправлением, электронной почтой, факсимильной связью.

Сегодня в работе депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления активно используются новейшие технологии делопроизводства и информационного обеспечения деятельности. Применяются информационные программы, создаются базы данных.

Информация используется не только для учета и составления многочисленных отчетных форм по работе с обращениями граждан, но и для подборки материалов по конкретному гражданину (по каким вопросам и когда обращался, какие ответы были ему даны ранее), а также для подготовки аналитических обзоров по обращениям, например, по конкретному избирательному округу. Обработанная таким образом информация активно используется при подготовке к встречам с гражданами, избирателями и др.

Таким образом, работа депутатов представительных органов власти по осуществлению приема граждан, консультированию их по правовым вопросам предопределяет несколько существенных составляющих:

1) является важным элементом представительной функции коллегиального органа публичной власти, в том числе в целях получения государственными органами и органами местного самоуправления информации от граждан о качестве и недостатках своей работы;

2) способствует усилению контроля со стороны граждан за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления, борьбе с различными недостатками в их работе, является эффективной мерой противодействия коррупционным проявлениям, поскольку представляет собой способ информационного взаимодействия населения с органами публичной власти;

3) является неотъемлемым элементом реализации права граждан на оказание им бесплатной юридической помощи законодательными (представительными

ми) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и представительными органами местного самоуправления путем осуществления правового консультирования по различным вопросам.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации 28.11.2011. № 48. Ст. 6725.
2. Решение Совета при Тюменской областной Думе по повышению правовой культуры и юридической грамотности населения Тюменской области от 30.10.2012 № 43 «О ходе оказания в Тюменской области бесплатной юридической помощи» (Архив автора)
3. Карасева М.В. Конституционное право граждан СССР на обжалование. Воронеж, 1989. С. 10; Любимов А.П. Гражданский лоббизм: процедуры и технологии обращения граждан. М., 1998. С. 4; Дворак А.А. Реализация конституционного права граждан на обращения в Российской Федерации: Дис. ... канд. юр. наук. М., 2004. С. 54; Ширококов С.А. Конституционное право человека и гражданина на обращения: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 8 и др.
4. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 133.
5. Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Вместе с «Протоколом №1» (подписан в г. Париже 20.03.1952 г.), Протоколом № 4 «Об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней (подписан в г. Страсбурге 16.09.1963 г.), Протоколом № 7 (подписан в г. Страсбурге 22.11.1984 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 2. Ст. 163; Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.
6. Постановление Верховного Совета РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости Совета народных депутатов РСФСР и Верховного совета. 1991. № 52. Ст. 1865.
7. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.
8. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (в ред. от 27.07.2010, с изм. от 18.07.2012) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.
9. Закон Тюменской области от 27.06.1994 № 1 (в ред. от 07.06.2012 № 50) «О статусе депутата Тюменской областной Думы» // Вестник Тюменской областной Думы. 1994. № 6.
10. Постановление Тюменской областной Думы от 14.02.2008 № 604 (в ред. от 28.06.2012) «О Регламенте Тюменской областной Думы» // Вестник Тюменской областной Думы. Спецвыпуск. 2008. № 1.
11. Постановление Тюменской областной Думы от 22.03.2012 № 171 «О внесении изменений в Регламент Тюменской областной Думы».
12. Информационно-аналитический обзор по итогам работы с обращениями, поступившими в Тюменскую областную Думу с 15 декабря 2011 года по 30 июня 2012 года URL: http://www.duma72.ru/ru/citizens_claims/

REFERENCES

1. Federal Law of 21 November 2011 No. 324-FZ «On free legal aid in the Russian Federation». *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii — Collection of the Legislative Acts of the Russian Federation*. 28.11.2011. No. 48. Art. 6725 (in Russian).

2. Decision of the Council under the Tyumen regional Duma to raise legal awareness and legal literacy of the people of the Tyumen Region, of 30 October 2012 No. 43 «*O hode okazanija v Tjumenskoj oblasti besplatnoj juridicheskoj pomoshhi*» [«On the process of the provision of free legal aid in the Tyumen Region» (Author's Archive) (in Russian)]

3. Karaseva, M.V. *Konstitucionnoe pravo grazhdan SSSR na obzhalovanie* [The citizens of the USSR's constitutional right to appeal]. Voronezh, 1989. P. 10; Ljubimov, A.P. *Grazhdanskiy lobbizm: procedury i tehnologii obrashhenija grazhdan* [Civic lobbying: procedures and technologies for citizens' appeals]. Moscow, 1998. P. 4; Dvorak, A.A. *Realizacija konstitucionnogo prava grazhdan na obrashhenija v Rossijskoj Federacii*: Diss. kand. [The implementation of the constitutional right to appeal in the Russian Federation. Cand. Diss.]. Moscow, 2004. P. 54; Shirobokov, P.A. *Konstitucionnoe pravo cheloveka i grazhdanina na obrashhenija*: Avtoref. diss. kand. [Constitutional human and civil right to appeal. Review of Cand. Diss.]. Ekaterinburg, 1999. P. 8 etc. (in Russian)

4. Tihomirov, Ju.A. *Publichnoe pravo* [Public right]. Moscow, 1995. P. 133 (in Russian).

5. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Together with «Protocol No. 1» (signed in Paris 20 March 1952), Protocol No. 4. Securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and its First Protocol (signed in Strasbourg 16 September 1963), Protocol No. 7 (signed in Strasbourg 22 November 1984). *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii — Collection of the Legislative Acts of the Russian Federation*. 2001. No. 2. Art. 163; Bulletin of International Treaties. 2001. No. 3 (in Russian).

6. P«On the Declaration of the rights and freedoms of man and citizen». *Vedomosti Soveta narodnyh deputatov RSFSR i Verhovnogo soveta RSFSR— Sheets of Congress of People's Deputies of RSFSR and the Supreme Council of RSFSR*. 1991. No. 52. Art. 1865 (in Russian).

7. Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12 December 1993) (as amended by the Law of the Russian Federation on amendments to the Constitution of 30 December 2008 No. 6-FKZ, of 30 December 2008 No. 7-FKZ). *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii — Collection of the Legislative Acts of the Russian Federation*. 2009. No. 4. Art. 445 (in Russian).

8. Federal Law of 2 May 2006 No. 59-FZ (ed. 27 July 2010, revised 18 July 2012) «O porjadke rassmotrenija obrashhenij grazhdan Rossijskoj Federacii» [«On the order of consideration of citizens of the Russian Federation's applications»]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii — Collection of the Legislative Acts of the Russian Federation*. 2006. No. 19. Art. 2060 (in Russian).

9. Law of the Tyumen Region, of 27 June 1994 N 1 (ed. 7 June 2012 No. 50) «On the Deputy Status in the Tyumen Regional Duma». *Vestnik Tjumenskoj oblastnoj Dumy — Bulletin of the Tyumen Regional Duma*. 1994. No. 6 (in Russian).

10. Resolution of the Tyumen Regional Duma of 14 February 2008 No. 604 (ed. 28 June 2012) «On the Standing Order of the Tyumen Regional Duma». *Vestnik Tjumenskoj oblastnoj Dumy — Bulletin of the Tyumen Regional Duma*. Special issue. 2008. No. 1 (in Russian).

11. Resolution of the Tyumen Regional Duma of 22.03.2012 No. 171 «O vnesenii izmenenij v Reglament Tjumenskoj oblastnoj Dumy» [«On Amendments to the Standing Order of the Tyumen Regional Duma»] (in Russian).

12. *Informacionno-analiticheskij obzor po itogam raboty s obrashhenijami, postupivshimi v Tjumenskiju oblastnuju Dumu s 15 dekabrja 2011 goda po 30 ijunja 2012 goda* [Information-analytical review of the work with the complaints received in the Tyumen regional Duma from 15 December 2011 until 30 June 2012]. Available at: http://www.duma72.ru/ru/citizens_claims/ (in Russian)