

ИНСТИТУТ ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН КАК ОДИН ИЗ ВАЖНЕЙШИХ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ СПОСОБОВ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: обращения граждан, взаимодействие, власть, эффективность государственного управления, гражданское общество.

АННОТАЦИЯ: Статья посвящена достаточно актуальной теме современности - институту обращений граждан, так как он сопровождает государство на протяжении всего его исторического развития. В статье раскрывается сущность института обращений граждан. Анализируется значение института обращений.

Современное состояние взаимоотношений между государством и обществом в России свидетельствуют о потребности формирования и укрепления институтов реальной демократии. Однако, несмотря на значительное внимание к данной проблеме, как на уровне осуществляющейся государственной политики, так и на уровне научного анализа фактически складывающихся отношений между государством и обществом, актуальность развития реальных демократических институтов не снижается.

Одним из таких направлений развития демократии в России является формирование эффективной системы социального контроля общества над институтами публичной власти, одной из форм реализации которой является использование гражданами права на обращение в органы государственной власти с целью защиты нарушенных прав или выражения мнения по различным общественным проблемам. Право на обращение граждан в органы публичной власти конституционно закреплено в Российской Федерации (ст. 33 Конституции РФ). Данное право является не только средством осуществления и охраны прав и свобод граждан, но и своеобразным средством общественного контроля над деятельностью государственного и муниципального аппарата и вместе с тем может быть эффективным способом оптимизации его деятельности. Посредством отстаивания своих интересов, граждане имеют возможность определять приоритеты осуществления государственной политики, показывая отношение к эффективности функционирования институтов публичной власти, выявлять проблемы в деятельности органов государственной власти различного уровня [1].

Институт обращений граждан в органы государственной власти, являющийся древнейшим элементом коммуникации власти и народа, и в настоящее время остаётся важнейшим инструментом обеспечения диалога между ними.

На этом вопросе заострил внимание Президент РФ В.В. Путин в очередном Послании Федеральному Собранию РФ, призвав чиновников «... не прятаться в служебных кабинетах, не бояться диалога с людьми - идти навстречу, честно и открыто разговаривать с людьми, поддерживать их инициативы, особенно когда речь идёт о таких вопросах, как благоустройство городов и посёлков, сохранение исторического облика, и создание

современной среды для жизни».

Примечательно, что не только Президент страны, но и многие руководители регионов понимают значимость данной работы. Так, А.В. Никитин, будучи ещё исполняющим обязанности главы администрации Тамбовской области подчеркнул, что «за каждым обращением стоит конкретный человек с его мыслями, проблемами и судьбой. Поэтому власть должна быть более внимательной и ответственной, и контролировать не только ход, но и результат исполнения решения. Власть действительно должна находить своё место на расстоянии вытянутой руки от населения, а не быть недоступной. С этой целью и открыт мой прямой диалог с любым жителем области на электронной страничке. Чиновник обязан отвечать заявителю не красивыми словами на официальной бумаге, а изложением вопроса по существу: если не сделано - когда будет сделано».

Помимо Конституции РФ право на обращение граждан регламентировано международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами. Также субъекты РФ могут издавать законы и иные нормативные правовые акты, обеспечивающие защиту права граждан на обращения, в том числе устанавливающие дополнительные гарантии.

В словаре термин «обращение» рассматривается как призыв, речь или просьба, обращенные к кому-, чему-нибудь; процесс обмена, оборота, движения товаров, ценностей; нахождение в употреблении, в действии.

Кроме того, С.И. Ожегов указывает еще четыре значения слова обращение: проявление отношения к кому-нибудь / чему-нибудь в поведении, в поступках (ласковое обращение с ребенком, небрежное обращение с вещами); особый лингвистический термин, применяемый в грамматике и обозначающий лицо (реже — предмет), к которому обращена речь.

Лексический и юридический анализ позволяет заключить, что термин «обращение» надлежит использовать и изучать с учетом контекста его применения. Вместе с тем указанный вывод расходится с обязательным требованием к правовым нормам об их формальной определенности, ясности и недвусмысленности. Поэтому можно утверждать, что в нормативных правовых актах термин «обращение» должен применяться только в неразрывной связи с иным термином, уточняющим его содержание.

Важно отметить, что обращения граждан в органы государственной власти с древних времен служили механизмом обратной связи, необходимой государству, и в этом качестве они будут необходимы до тех пор, пока существует государство. Некоторые вопросы ответственности и институциональных характеристик государственного управления через призму института обращения граждан рассматриваются в научной литературе отдельно.

Как отмечается в научной литературе, «впервые право граждан на обращение было закреплено в Конституции СССР 1977 г. и в Конституции РСФСР 1978 г., что явилось важным шагом в развитии данного института.

Между тем важно заметить, что право гражданина на обращение

зафиксировано в ст. 21 Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г.

В научной литературе отдельно отмечается, что «закрепление права на обращение в Декларации с последующим отражением его в Конституции Российской Федерации — это соблюдение интересов и личности, и государства. Право гражданина на обращение — это субъективное право человека на осуществление своих прав и свобод, охраняемых государством. Естественность права на обращение определена и потребностями, и личным интересом, и социальной свободой гражданина.

В свете сказанного необходимо заметить, что Основной закон России (Конституция) предоставляет гражданину РФ право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления.

В то же время специальный рамочный закон устанавливает легальное определение понятия «обращение гражданина», согласно которому это направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Основными нормативными актами, регламентирующим порядок работы должностных лиц всех органов государственной власти и органов местного самоуправления с обращениями граждан, является федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее - федеральный закон № 59-ФЗ), также постановление Правительства РФ от 16.08.2012 № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также государственных корпораций, которые в соответствии с федеральным законом наделены полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, и их должностных лиц».

Принят и на протяжении уже более 10-и лет действует этот специальный Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ. За этот период в него был внесён ряд изменений и дополнений, направленных на совершенствование правового обеспечения работы с обращениями граждан. Это, в частности, коснулось порядка рассмотрения отдельных обращений (ст. 11), формы подачи обращения (ст. 4), распространения действия закона на рассмотрение обращений объединений граждан, в том числе юридических лиц (ст. 1), сроков рассмотрения обращений, содержащих информацию о фактах возможных нарушений законодательства РФ в сфере миграции (ст. 12), предоставления отдельным категориям граждан права на личный прием в первоочередном порядке (ст. 13 «Закона о порядке рассмотрения обращений граждан РФ»).

Вместе с тем, сложившаяся практика свидетельствует о том, что в работе с обращениями граждан имеется ряд проблем и нерешённых вопросов.

Прежде всего, требуют решения теоретические вопросы, связанные с понятием и классификацией обращений граждан. Дело в том, что согласно ч. 1 ст. 4 «Закона о порядке рассмотрения обращений граждан РФ» обращение гражданина - направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Как видно, понятие «обращение гражданина» является обобщающим, так как объединяет в себе как предложения, заявления, жалобы, направленные в письменной форме или в форме электронного документа, так и устные обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления. Тем самым, в «Законе о порядке рассмотрения обращений граждан РФ» термин «обращение гражданина» сформулирован посредством перечисления его видов. Этот подход, как считает В.А. Мещерягина, нельзя признать удачным, так как он не содержит характерных признаков данного правового явления. Поэтому целесообразно законодательно определить общеродовое понятие «обращение гражданина» так же, как даны трактовки его видов - предложения, заявления и жалобы.

Но, при этом, нами разделяется мнение о том, нормативные определения видов обращений нельзя назвать удачными. Это выражается в том, что, в «Законе о порядке рассмотрения обращений граждан РФ» существует юридическая коллизия между ч. 3 статьи 4 и ч. 5 статьи 5, где последняя фактически регламентирует отдельный подвид заявлений, по характеристике не совпадающий с признаками, содержащимися в норме - дефиниции.

Вызывает немало вопросов и порождает определённые трудности на практике соблюдение требований к письменному обращению, установленных в ст. 7 «Закона о порядке рассмотрения обращений граждан РФ». В частности, не вполне понятна судьба обращения, в котором содержатся не все данные (к примеру, если или указана фамилия и нет имени и отчества, или указаны все сведения и нет даты и т.п.). Если исходить из интересов добросовестного отношения к обращениям граждан, то должны быть рассмотрены все обращения, за исключением тех, которые не позволяют установить личность заявителя.

Порождает на практике ряд вопросов и рассмотрение коллективных обращений, в частности, касающиеся того, направлять ли письменный ответ на коллективное обращение всем заявителям или только одному из них. Как известно, в государственных органах ведётся определённая аналитическая работа, касающаяся обращений граждан. Речь идёт о составляемых за определённый период времени отчетах о работе с обращениями граждан, содержащих данные о количестве поступивших обращений, их тематике, принимаемых мерах, о соблюдении сроков рассмотрения обращений, о мерах ответственности и т.д.

Этим отчетам, как считает Е.К. Глушко, следует придать большую открытость за счёт того, чтобы органы власти периодически публиковали

аналитические обзоры и отчеты, содержащие статистические данные о поступивших обращениях, информацию о конкретных мерах, принятых к устранению причин и условий, порождающих нарушения прав граждан, вызывающих поступление повторных заявлений и жалоб, а также обнародовали факты нарушения должностными лицами законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан и информировать о мерах, примененных к лицам, нарушающим этот порядок. Как представляется, на перспективу следует наращивать информационно-аналитическую составляющую работы с обращениями граждан.

В наибольшей же степени следует уделить внимание объективному и конструктивному рассмотрению обращений граждан, по существу. На деле же содержательная сторона вопроса, зачастую, подменяется длительным письменным диалогом, который рождает гигантский документооборот, перерастающий в переписку между чиновниками различных уровней. Иными словами, если формальные и процедурные стороны этой работы обеспечиваются, то её содержательные аспекты представителями власти порой игнорируются, и не всегда конкретные обращения рассматриваются, а, главное, решаются, по существу. Важным вектором совершенствования института обращений граждан должно стать стремление к сокращению жалоб, и, напротив, к увеличению числа предложений граждан, направленных на решение различного рода проблем.

По законодательству РФ гражданин может обжаловать любые действия и решения, если они нарушают его права и свободы. Вместе с тем правом на обращение обладают не только граждане, но и объединения граждан - коммерческие и некоммерческие организации, учреждения, общественные объединения, их должностные лица в целях защиты своих прав и интересов, прав и интересов своих членов. Право на обращение в органы государственной власти на территории Российской Федерации имеют и иностранные граждане, лица без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом.

Как справедливо отмечается в специальной литературе, в вышеупомянутом Законе законодатель не дает развернутого определения понятия «обращение граждан», не раскрывает его социальную сущность.

Анализ научной литературы свидетельствует, что термин «обращение граждан» встречается достаточно редко и чаще всего основывается на нормативном аспекте.

Современный этап развития российской государственности характеризуется расширением правового регулирования правоотношений, связанных с обращениями граждан.

В частности, Федеральный закон «О противодействии коррупции» к основным направлениям деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции относит:

усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц;

повышение ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции;

совершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции;

обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества;

проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции.

В то же время Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» обязывает государственные органы размещать в сети Интернет:

Информацию о работе государственного органа, органа местного самоуправления с обращениями граждан (физических лиц), организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов, органов местного самоуправления, в том числе:

а) порядок и время приема граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов, органов местного самоуправления, порядок рассмотрения их обращений с указанием актов, регулирующих эту деятельность;

б) фамилию, имя и отчество руководителя подразделения или иного должностного лица, к полномочиям которых отнесены организация приема лиц, обеспечение рассмотрения их обращений, а также номер телефона, по которому можно получить информацию справочного характера;

в) обзоры обращений лиц, а также обобщенную информацию о результатах рассмотрения этих обращений и принятых мерах.

Более того, существенное значение имеет Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», который устанавливает порядок досудебного (внесудебного) обжалования заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу, либо государственного или муниципального служащего.

С учетом того, что законодательное определение далеко от идеального, содержание понятия надлежит раскрыть ученым через призму вышеупомянутых законов. А для науки всегда характерно стремление к тому,

чтобы дать более полную характеристику сущности изучаемого предмета, устранению устаревшей информации и получению новой, соответствующей конкретной исторической и юридической данности.

Административные обращения граждан рассматриваются теми органами или должностными лицами, к компетенции которых отнесено решение затрагиваемых в них вопросов.

Понятно, что граждане обращаются в органы государственной власти по различным вопросам, тематика которых весьма разнообразна. Но при этом речь идет о проблемах, которые их действительно волнуют и беспокоят. Согласно позиции Конституционного Суда РФ, право граждан на обращения позволяет им выразить свое отношение к деятельности публичной власти, свои потребности (как личные, так и публичные) в эффективной организации государственной и общественной жизни, выступает средством осуществления и охраны прав и свобод граждан, и одновременно - через выявление конкретных проблем и возможностей путей их решения - способом оптимизации деятельности органов публичной власти».

При этом содержание и количество обращений выступает определённым индикатором нужд, запросов и настроений населения и, тем самым, свидетельствует об определённом общественном мнении по различным вопросам. Следует признать, что в стране создана и развивается необходимая организационно-правовая основа работы с обращениями граждан. Так, на всех уровнях власти образованы соответствующие структуры, начиная с Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций, и, заканчивая, структурными подразделениями администраций муниципальных образований.

Государство (как базовый социальный институт) заинтересовано во взаимодействии с обществом, в том, чтобы четко представлять, как общество оценивает его управленческие решения, как решения реализуются на практике, какие дополнительные меры нужно принять, чтобы создать условия, гарантирующие стабильное, динамичное развитие того или иного региона. Институт обращений граждан в рамках государства как базового института целесообразно рассматривать как вспомогательный институт, основной целью которого является обеспечение практического механизма реализации конституционного права граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления [13].

В настоящее время институт обращений граждан в органы государственной власти в административном порядке - важнейшая часть правового статуса человека и гражданина любого развитого демократического правового государства и по своей сути является способом выражения общественного мнения и средством получения государственными органами и органами местного самоуправления информации от граждан о качестве и недостатках своей работы. Посредством обращений граждане и их объединения воздействуют на разрешение общественно значимых вопросов органами государственной и местной власти. В результате функционирования института обращений удовлетворяются различные взаимосвязанные интересы

граждан, такие как интерес к охране (защите) нарушенных прав и свобод, свободному выражению мнения, участию в управлении делами государства и общества [3-9].

Само право граждан участвовать в управлении делами государства также гарантируется посредством обращений. Из трех видов обращений - предложения, заявления, жалобы, согласно федерального закона № 59-ФЗ, только предложения являются рекомендациями по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

В последние годы в России активно расширяется правовое регулирование правоотношений, связанных с обращениями граждан, направленных в том числе на усиление обеспечения гарантий обеспечения их законных прав и интересов. В частности, 17 апреля 2017 года был издан Указ Президента РФ № 171 «О мониторинге и анализе рассмотрения обращений граждан и организаций». В данном указе Администрации Президента поручено анализировать весь массив обращений, поступающих в «госорганы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции» и вместе с тем анализировать «результаты рассмотрения общественных инициатив граждан РФ». По данному указу «органы власти должны ежемесячно предоставлять в Администрацию Президента в электронной форме информацию о результатах рассмотрения обращений граждан и организаций, а также о мерах, принятых по таким обращениям».

В настоящее время статистические данные по обращениям граждан к Президенту Российской Федерации как высшему органу государственной власти общей компетенции, отражают общее увеличение количества обращений граждан. Так в октябре 2017 года увеличилось по сравнению с октябрём 2016 года и с октябрём 2015 года поступившее от заявителей в адрес Президента Российской Федерации количество корреспонденции. В октябре 2017 года поступило 74328 обращений (52,0 процента корреспонденции), 49860 запросов информации (34,9 процента корреспонденции) и 18740 сообщений (13,1 процента корреспонденции), в том числе из иностранных государств соответственно 1,9 процента обращений, 4,7 процента запросов информации и 32,0 процента сообщений. При этом наибольшее количество - 64,4 процента обращений поступило в форме электронного документа, в том числе из иностранных государств 87,3 процента обращений поступило в форме электронного документа, а количество обращений, поступивших в письменной форме и в устной форме, составили соответственно 28,1 процента и 7,5 процента.

Увеличение количества обращений, поступивших в октябре 2017 года, по сравнению с октябрём 2016 года, в основном, связано с увеличением количества обращений в форме электронного документа и в устной форме. Уменьшение количества обращений, поступивших в октябре 2017 года, по

сравнению с октябрём 2015 года, в основном, связано с уменьшением количества обращений в форме электронного документа. Количество содержащихся в обращениях вопросов в октябре 2017 года увеличилось по сравнению с октябрём 2016 года и уменьшилось по сравнению с октябрём 2015 года.

Таким образом, повышение правового статуса института обращения граждан в России имеет важную роль, поскольку несомненно позволяет снизить уровень социальной напряжённости в обществе, повысить эффективность взаимодействия органов публичной власти и населения, в целом обеспечить повышение эффективности государственного управления. При этом все обращения граждан в органы государственной и местной власти, как публичные, так и частные, представляют собой инструмент воздействия на решения и действия властей, значимость которого будет неуклонно возрастать по мере повышения уровня правосознания населения, совершенствования функционирования в России демократических институтов [10-12].

Таким образом, институт обращений граждан в целом выполняет правозащитную, информационную и коммуникационную функции, но при этом нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // СПС КонсультантПлюс // [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
2. Газета Коммерсантъ. Электронный ресурс: URL:
3. <https://www.kommersant.ru/doc/3274607>
4. Конджакулян К.М. Белова Е.С. Институт обращения граждан как элемент государственного управления // Закон и право. № 11. 2017.
5. Конджакулян К.М. Некоторые кадровые полномочия Президентов Российской Федерации и Республики Армения в механизме государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6.
6. Конджакулян К.М. Предложения по усовершенствованию функциональных характеристик правительств Армении и России (Сравнительно-правовое исследование) // Право и образование. 2015. № 2.
7. Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Некоторые вопросы взаимодействия Правительства и Парламента в Российской Федерации и Республике Армения // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 4.
8. Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Некоторые вопросы взаимодействия правительства и парламента в Российской Федерации и Республике Армения // Государственная власть и местное самоуправление. № 4. 2016.
9. Конджакулян К.М., Арутюнян А.Р. Правительство Российской Федерации в системе законодательной деятельности (сравнительно-правовое исследование) // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 9.
10. Конджакулян К.М., Зограбян Г.М. Административная ответственность в Российской Федерации и Республике Армения: понятие и сущность // Российская юстиция. 2013. № 4.
11. Постановление Правительства РФ от 16.08.2012 N 840 (ред. от 25.10.2017) "О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также государственных корпораций, которые в соответствии с федеральным законом наделены полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, и их должностных лиц" // СПС КонсультантПлюс // [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

12. Указ Президента РФ от 17.04.2017 N 171 "О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций"// СПС КонсультантПлюс // [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
13. Управление Президента по работе с обращениями граждан. Электронный ресурс: URL: <http://letters.kremlin.ru>
14. Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"// СПС КонсультантПлюс // [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.consultant.ru>