

УДК: 342.924

Нетывченко М. И.

магистрантка 2 курса, профиль подготовки: «Юрист в сфере гражданского, уголовного и административного законодательства», кафедра административного и финансового права Крымского Филиала ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия»

НАРУШЕНИЯ ЗАКОНА «О ПОРЯДКЕ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН» ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ КАК ПРОБЛЕМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В статье рассмотрены нарушения ФЗ-59 «О порядке рассмотрения обращения граждан», приведены наиболее типичные правонарушения, допускаемые должностными лицами. Приведены предложения мероприятий по устранению нарушений ФЗ-59.

Ключевые слова: обращения граждан, государственные органы, нарушения.

Право на обращение в органы публичной власти (органы государственной власти, органы местного самоуправления, к должностным лицам) — одно из важнейших прав человека и гражданина, одновременно позволяющее участвовать в управлении делами государства и выступающее гарантией реализации и защиты всех других прав. Обращения граждан способствуют усилению контроля гражданского общества за деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления, борьбе с бюрократизмом, волокитой и другими недостатками в их работе.

В системе конституционных прав и свобод личности особое место занимают права, которыми обеспечиваются взаимодействие личности (гражданина) и органов публичной власти и одновременно влияние граждан на органы публичной власти и возможность контроля в сфере деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. В юриспруденции значительное внимание уделяется спорным вопросам рассмотрения обращений граждан органами государственной власти¹.

С одной стороны, обращения граждан — это реализация их конституционного права, предоставленного основным законом Российской Федерации, т. е. попадают в сферу действия норм конституционного права. А с другой стороны, вопросы приема и рассмотрения обращений граждан лежат в сфере административно-правового регулирования, в том числе, когда такие обращения рассматриваются органами местного самоуправления, их должностными лицами. Однако значительный интерес представляют проблемы реализации права граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, так как эти органы наиболее приближены к населению.

Особое место в проблематике реализации этого закона занимает нарушение прав граждан на обращение государственными органами и должностными лицами Федерального закона №59 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». От соблюдения государственными и муниципальными органами установленного федеральным законом порядка свободного и беспрепятственного обращения граждан в эти органы во многом зависит и результативность разрешения вопросов, с которыми обращаются люди, особенно, если они обжалуют допущенные должностными лицами их конкретные действия (бездействие).

Статьей 2 частью 1 принятого закона закреплено, что граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам.

¹ Савосина Н. Г. О некоторых аспектах правового регулирования права граждан на обращение в органы государственной власти — Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 9. С. 22–25.

Результатом введения в действие данного закона стало появление новых правовых отношений, субъектами которых, с одной стороны, выступает население страны, а с другой — органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также их должностные лица².

В связи с тем, что рассмотрение обращений граждан — это муниципальная услуга, которую предоставляет орган местного самоуправления, органы местного самоуправления обладают полномочиями по принятию регламентов. Если бы такие регламенты назывались муниципальными, они лучше отражали бы локальную сферу своего действия. В административном праве некоторые ученые отмечают, что Закон об обращениях регулирует также и порядок рассмотрения общих административных жалоб, и рассматривают конституционное право граждан на обращение в контексте права на административную жалобу.³

Конституция РФ 1993 г. в ст. 33 обеспечивает возможность влияния гражданина на деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, защиты личностью своих прав. Российские граждане согласно ст. 33 Конституции РФ имеют право обратиться лично либо через своего законного представителя, а также направлять индивидуальное либо коллективное обращение в государственные органы и органы местного самоуправления. Как видно, в Конституции РФ не упомянуты должностные лица, однако в Федеральном законе № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» в ст. 2 должностные лица названы в числе адресатов обращения граждан⁴.

Согласно ст. 4 Закона об обращениях с точки зрения адресатов обращения подразделяются на: 1) обращения в государственный орган; 2) обращения в орган местного самоуправления; 3) обращения к должностному лицу (должностное лицо — лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления).

С точки зрения административного судопроизводства, это регулируется статьей 4 пунктом 1 КАС, которая гласит, что каждому заинтересованному лицу гарантируется право на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, в том числе в случае, если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность, а также право на обращение в суд в защиту прав других лиц или в защиту публичных интересов в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и другими федеральными законами⁵.

Кодекс административного судопроизводства также указывает на то, что согласно статье 218 КАС РФ, «...гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями (включая решения, действия (бездействие) квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии), должностного лица, государственного или муниципального служащего (далее — орган,

² Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» — доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

³ Панова И. В. Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел — Вестник ВАС РФ. 2007. № 4.

⁴ Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» — доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

⁵ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 29.07.2017) — доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями), если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности. Гражданин, организация, иные лица могут обратиться непосредственно в суд или оспорить решения, действия (бездействие) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в вышестоящие в порядке подчиненности орган, организацию, у вышестоящего в порядке подчиненности лица либо использовать иные внесудебные процедуры урегулирования споров⁶.

После вступления в силу Закона об обращениях 2006 г. возник пробел в регулировании ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Представляется, что сложившаяся в субъектах РФ практика правового регулирования вопросов ответственности должностных лиц за нарушение порядка обращений граждан длительное время не гарантировала надлежащей защиты права граждан на обращение. Лишь Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 199-ФЗ внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, установившие административную ответственность за нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления.

Отсутствие определения конкретных оснований ответственности законом приводит к той ситуации, когда государственный служащий, должностное лицо, представитель органа государственной власти или органа местного самоуправления не знают, за что, в какой форме они могут быть привлечены к ответственности. Но именно наличие ответственности объективно предполагает и наличие гарантированной законности. Между тем практически невозможно найти информацию на официальных сайтах о мерах ответственности, которые применяются к органам и должностным лицам за нарушение законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан.

Что касается практики решения этой проблемы в соседней стране — Республики Беларусь, то процедура рассмотрения обращений граждан регулируется Законом Республики Беларусь от 18 июля 2011 года N 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц». Статьей 40 Конституции Республики Беларусь каждому гарантируется право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы: "...государственные органы, а также должностные лица обязаны рассмотреть обращение и дать ответ по существу в определенный законом срок. Отказ от рассмотрения поданного заявления должен быть письменно мотивированным».

В ходе проведения прокурорских проверок устанавливаются факты несвоевременного предоставления заявителям ответов на их обращения, ненадлежащего, неполного и необъективного рассмотрения обращений. Были выявлены случаи нарушения п. 3 ст.17 Закона, согласно которому письменные обращения должны быть рассмотрены не позднее пятнадцати дней, а обращения, требующие дополнительного изучения и проверки, — не позднее одного месяца, если иной срок не установлен законодательными актами. При рассмотрении обращений имеют место нарушения как пятнадцатидневного, так и месячного срока, установленных для рассмотрения обращений. Также необходимо отметить, что не все поступающие обращения граждан и юридических лиц регистрируются и рассматриваются в соответствии с законодательством об обращениях граждан и юридических лиц⁷.

⁶ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 29.07.2017) — доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

⁷ О состоянии законности по вопросам соблюдения законодательства об обращениях граждан <http://www.logoysk.gov.by/administrativno-pravovye-organy/prokuratura/1903-o-sostoyanii-zakonnosti-po-voprosam-soblyudeniya-zakonodatelstva-ob-obrashcheniyakh-grazhdan.html>

Обращается внимание на то, что статьей 9.13 Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь была установлена административная ответственность в виде штрафа в размере от 4-х до 10-ти базовых величин за отказ в приеме обращения гражданина или юридического лица, либо нарушение установленных сроков рассмотрения такого обращения, либо неинформирование заявителя о решении, принятом по результатам рассмотрения обращения, либо неправомерный отказ заявителю в ознакомлении с материалами, непосредственно относящимися к рассмотрению обращения, либо непринятие в пределах своей компетенции мер по восстановлению нарушенных прав, свобод и (или) законных интересов заявителя.⁸ В России четкого определения санкций за такие нарушения точно не установлены. Это говорит о том, что в Беларуси эта норма более конкретизирована, чем в Российской Федерации, хотя в ней есть и свои недостатки.

Несмотря на то, что в Законе об обращениях граждан Республики Беларусь четко прописана ответственность государственных органов за нарушение прав граждан на обращение, в системе взаимодействия госорганов с населением есть значительные недостатки, негативно сказывающиеся на репутации самих государственных служащих и всей системы государственного управления в целом, что вызывает недоверие к целому ряду госорганам и институтам, начиная от местных советов, исполкомов и заканчивая судебными, следственными и правоохранительными органами. Как показывает опыт, обращения граждан нередко «спускаются» вышестоящими органами на места или заявителя перенаправляют в другие инстанции, «гоняя его по кругу». Иногда происходит и так, что жалоба перенаправляется в ту инстанцию либо тому служащему, о работе которого и идет собственно речь. Основными причинами в этом аспекте являются отсутствие действенного внешнего контроля над работой с обращениями граждан и организаций и отсутствие системы независимых разбирательств по жалобам на действие/бездействие чиновников. Существующий механизм переадресации обращений граждан не позволяет удовлетворить запрос и, следовательно, сводит на нет существующую систему в целом⁹.

В целом, можно говорить о том, что несмотря на то, что закон об обращениях граждан Республики Беларусь в чем-то более совершенный, чем закон Российской Федерации, в нем присутствуют идентичные проблемы, в частности, проблемы со сроками, попустительское отношение должностных органов к своим обязанностям, несовершенство организации сайтов электронных обращений, недобросовестные проверки по поставленным вопросам в обращениях, предоставление гражданам недостоверных сведений.

Однако же стоит вернуться к российскому законодательству.

В 1993 году был принят Закон РФ от 27.04.1993 N 4866-1 (ред. от 09.02.2009) "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан". По сути, этот закон регулировал отношения суда и гражданина в случае нарушения его прав и законных интересов, а также обжалование неправомерных действий государственных органов и должностных лиц. Об этом говорилось в статье 1: «Каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы»¹⁰. В этой же статье указывается на

⁸ Закон по полочкам. Об обращениях граждан и юридических лиц. <http://dzt.by/vse-novosti/zakon-i-poryadok/zakon-po-polochkam-ob-obrashheniyah-grazhdan-i-yuridicheskikh-lits/.html>

⁹ Аналитический обзор законодательства Республики Беларусь об обращениях граждан и юридических лиц <https://bydc.info/news/691-analiticheskij-obzor-zakonodatelstva-respubliki-belarus-ob-obrashcheniyakh-grazhdan-i-yuridicheskikh-lits>.

¹⁰ Закон РФ от 27.04.1993 N 4866-1 (ред. от 09.02.2009) "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" (утратил силу) — доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

ответственность должностных лиц, однако даже здесь она не упоминается более точно — даются только ссылки на другие федеральные законы, в частности, на Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» и на Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В этом законе был существенный недостаток — он регулировал только вопросы, связанные именно с жалобой гражданина, но не с обращением, а также взаимоотношения суда и личностью, подавшей жалобу. К сожалению, этот закон был отменен в связи с узкой направленностью рассматриваемого вопроса, однако же он мог бы стать неплохим ядром для принятия некоторых норм в Законе об обращениях граждан, в частности, урегулированием вопроса об ответственности должностных лиц при нарушении права на обращение граждан в государственные органы.

Если назвать наиболее типичные правонарушения должностными лицами, то таковыми являются:

- перенаправление обращений граждан тем должностным лицам или в те органы, которые некомпетентны принимать решение по поставленным вопросам;
- нарушение порядка рассмотрения обращений, не подведомственных адресату, когда вместо того, чтобы перенаправить обращение лицу или органу, уполномоченному его рассматривать, это обращение возвращается заявителю;
- неумение должностных лиц и органов власти различать обращения общественных объединений в интересах конкретного лица от обращений, направленных общественными объединениями в общественных интересах;
- введение заявителя в заблуждение в части того, что его права могут быть восстановлены только в судебном порядке, при наличии явной возможности внесудебного восстановления нарушенных прав и интересов, принуждение заявителя к использованию судебного способа восстановления своих прав и свобод.

Для того, чтобы устранить нарушения в ФЗ-59 «О порядке рассмотрения обращений граждан» в деятельности органов исполнительной и судебной власти, а также иных органов», предлагается следующее:

1. Дополнить Кодекс РФ об административных правонарушениях нормами об административной ответственности за:

- злостное и неоднократное нарушение должностным лицом сроков рассмотрения обращений граждан;
- направление обращения на рассмотрение тому должному лицу, на которое жалуется заявитель, или тому органу власти, на руководителя которого жалуется гражданин.

2. Предусмотреть в нормативных актах ведомств обязательную постановку на контроль сроков, полноты и объективности рассмотрения обращений, в которых речь идет о нарушении конституционных прав граждан.

- о праве заявителя при неполучении или несвоевременном получении ответа ознакомиться с книгой исходящей документации для того, чтобы убедиться, что ответ на его обращение был направлен в установленный срок;
- что приемные, в том числе председатели судов, должны, как правило, располагаться на первом этаже, и быть доступными для тяжелобольных лиц и инвалидов.

3. Возложить на вышестоящие суды контроль за соблюдением сроков и полнотой рассмотрения председателями судов обращений и жалоб граждан и направление ответов, в том числе в части нарушения сроков рассмотрения поданных гражданами исков в защиту интересов граждан, нарушенных чиновниками; сроков направления ответов по жалобам граждан на действия судей, допустивших нарушения прав и свобод граждан.

4. Нормативно закрепить обязанность лиц, ведущих личный прием, принимать письменные заявления граждан на личном приеме с постановкой на этих обращениях штампа «с личного приема». Обратит внимание на случаи отказа отдельных должностных лиц принимать на личном приеме письменные обращения граждан.

5. Там, где это не нарушает подведомственности и объективности рассмотрения обращений граждан, ограничить количество инстанций, куда для рассмотрения может перенаправляться полученное обращение.

6. Предусмотреть в судах информационное обеспечение материалов для заявителей, в том числе на предмет того, каковы сроки подачи жалоб и заявлений, каковы формы их составления, по каким вопросам можно обращаться к администратору суда и т.д.

7. Создание Комитета по административному надзору за нарушениями государственных органов и должностных лиц.

Заключение

Принятие Федерального закона №59 «О порядке рассмотрения обращений граждан» — существенный шаг вперед для российского законодательства. Однако же в нем есть существенные недостатки, такие как несвоевременное рассмотрение жалоб граждан, уклонение должностных лиц от своих прямых обязанностей, а иногда — даже правовая безграмотность.

Радует то, что предпринимались попытки конкретизировать административную ответственность за нарушение прав граждан на обращение, однако законодателю не хватает уточнения круга должностных лиц, которые несут ответственность за эти нарушения. Также хотелось бы дополнить тем, что было бы нелишним создать Комитет по административному надзору за нарушениями государственных органов и должностных лиц, который бы специализировался именно на подобных вопросах, так как такие нарушения тормозят нормальную работу государственных органов, от чего страдают и граждане.

Список литературы

1. Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации".

2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 29.07.2017).

3. Закон РФ от 27.04.1993 N 4866-1 (ред. от 09.02.2009) "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" (утратил силу).

4. Савосина Н. Г. О некоторых аспектах правового регулирования права граждан на обращение в органы государственной власти — Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 9. С. 22–25.

5. Панова И. В. Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел — Вестник ВАС РФ. 2007. № 4.

6. О состоянии законности по вопросам соблюдения законодательства об обращениях граждан (<http://www.logoysk.gov.by/administrativno-pravovye-organy/prokuratura/1903-o-sostoyanii-zakonnosti-po-voprosam-soblyudeniya-zakonodatelstva-ob-obrashcheniyakh-grazhdan.html>)

7. Закон по полочкам. Об обращениях граждан и юридических лиц. (<http://dzt.by/vse-novosti/zakon-i-poryadok/zakon-po-polochkam-ob-obrashheniyah-grazhdan-i-yuridicheskikh-lits/.html>)

8. Аналитический обзор законодательства Республики Беларусь об обращениях граждан и юридических лиц (<https://bydc.info/news/691-analiticheskij-obzor-zakonodatelstva-respubliki-belarus-ob-obrashcheniyakh-grazhdan-i-yuridicheskikh-lits>)