

Геворкян Алёна Генадьевна*,
*магистрант кафедры государственного и административного
права ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский
университет имени академика С.П. Королева»
(г. Самара)*

РОЛЬ ИНСТИТУТА ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАКОННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Право граждан на обращение является важным способом реализации и защиты гражданами своих прав и свобод, дополнительным способом восстановления нарушенных прав и законных интересов, формой взаимодействия граждан с органами публичной власти и должностными лицами и одной из форм участия граждан в управлении делами государства. Кроме того, является источником информации для органов публичной власти и должностных лиц об имеющейся на определенной территории социально-экономической, культурной ситуации, а также информации об иных сферах деятельности государства и общества, позволяющей своевременно и наиболее эффективно принимать властные решения, способствующие развитию и реформированию определенной сферы, устранению выявленных недостатков.

Возможность граждан обратиться в компетентные органы с любыми пожеланиями, заявлениями и жалобами позволяет, в том числе, усилить контроль общественности за деятельностью органов публичной власти и должностных лиц, а также дисциплинирует государственных и муниципальных служащих как при исполнении всех своих полномочий, также, в частности, при рассмотрении самих обращений граждан.

Праву граждан на обращение корреспондирует обязанность государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, к которым соответствующее обращение направлено, по рассмотрению обращений в соответствии с предусмотренным порядком. Важность роли обращений граждан при обеспечении законности отражается, в том числе, в том, что при нарушении установленного порядка рассмотрения обращений граждан наступает ответственность, предусмотренная законодательством Российской

* © Геворкян А.Г., 2018

Федерации. Так, административная ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан установлена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.

Кроме того, стоит обратить внимание, что право граждан на обращение практически не ограничено, обязанность по рассмотрению обращения, в соответствии с установленным порядком, возникает при поступлении практически любого обращения в органы публичной власти и должностным лицам. Ограничениями можно назвать лишь положение законодательства о том, что реализация гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц, а также незначительный перечень требований, которым должно отвечать письменное или электронное обращение. К требованиям в отношении письменных обращений относятся наличие адресата обращения, адрес, по которому должен быть отправлен ответ на обращение, обращение должно иметь содержание, то есть суть заявления, предложения, жалобы, а также подпись обратившегося и дату. По электронным обращениям к требованиям относится наличие контактных данных обратившегося лица (фамилия, имя, отчество, электронный адрес).

Анализируя вышеизложенные ограничения можно прийти к выводу, что граждане свободны в направлении обращений. Имеющиеся ограничения являются необходимым минимумом, позволяющим как обеспечить защиту прав и свобод третьих лиц от злоупотребления правом на обращения, так и соблюсти порядок рассмотрения обращений граждан уполномоченными лицами ввиду обязательного наличия в обращениях контактных данных, позволяющих своевременно направить ответ на обращение, а также обеспечить поступление ответа соответствующему лицу.

Особое влияние на эффективность предусмотренного порядка рассмотрения обращений граждан оказывает процедура так называемого перенаправления обращений граждан, предусмотренная статьей 8 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Её содержание состоит в том, что в случаях, когда поступившее в органы публичной власти или должностному лицу обращение содержит вопросы, разрешение которых не входит в компетенцию данного субъекта, обращение подлежит направлению субъекту, компетентному в разрешении данного вопроса.

У данной процедуры можно отметить как положительные, так и

отрицательные стороны. К отрицательным можно отнести то, что возможность перенаправления обращения значительно затягивает процесс рассмотрения обращения по существу. Кроме того, наличие у субъекта, которому поступило обращение, возможности перенаправить его, тем более в строго ограниченные сроки (в течение 7 дней со дня регистрации), в некоторых случаях может привести к легкомысленному перенаправлению обращения, в целях избавления от обязанности по полноценному рассмотрению обращения, без детального изучения содержащихся в нем вопросов.

Однако существуют и положительные стороны существования процедуры перенаправления обращения, наличие которых и приводит к законодательному закреплению возможности направления обращения в компетентные органы. К ним можно отнести следующее. Из факта направления обращения заявителем в орган, не компетентный в данном вопросе, можно сделать вывод о том, что заявитель не всегда юридически грамотен и осведомлен о порядке регулирования определенной сферы деятельности государства. Процедура перенаправления обращений является дополнительной гарантией всестороннего рассмотрения обращения субъектом, уполномоченным по принятию соответствующего решения, позволяющего разрешить вопрос, возникший у обратившегося лица.

Также необходимо обратить внимание на некоторые положения действующего законодательства, призванные обеспечить дополнительную гарантию защиты прав граждан при направлении их обращений в компетентный орган. К таким можно отнести, во-первых, положение о возможности перенаправления обращений с возможностью так называемого «контроля» за рассмотрением обращения. Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предусмотрено, что орган, направивший по компетенции обращение, может при наличии необходимости запросить сведения о результатах рассмотрения обращения.

Во-вторых, к дополнительным гарантиям можно отнести запрет на направление жалоб субъектам власти, причастным к нарушению прав обратившихся лиц, то есть чьи действия привели к нарушению законодательства. Данное правило призвано обеспечить объективное и всестороннее рассмотрение обращения, что не должно привести к замкнутому кругу взаимозависимых субъектов, рассматривающих обращение не в интересах обратившегося лица и в интересах обеспечения законности, а в целях принятия наиболее выгодного для себя решения.

Всё вышеизложенное говорит о важнейшей роли обращений граждан в обеспечении законности во всех сферах деятельности государства, а особенно, в государственном управлении, учитывая особую необходимость полного соответствия деятельности субъектов власти действующему законодательству.

На непосредственное обеспечение законности в государственном управлении напрямую направлены индивидуальные и коллективные обращения граждан в форме жалоб на действия органов публичной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц.

Под должностными лицами, в соответствии с определением, указанным в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», понимаются лица, «постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления»¹.

Любые сведения, поступившие от граждан о нарушении представителями власти законодательства, должны стать предметом тщательной проверки деятельности как отдельного должностного лица, так и всего органа, ввиду взаимосвязи деятельности должностных лиц структурного подразделения.

Статья 59 Федерального закона 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» регулирует порядок проведения служебной проверки действий гражданского служащего при наличии оснований предполагать, что им совершен дисциплинарный проступок.

К одним из источников сведений о совершении должностным лицом, в частности, гражданским служащим, дисциплинарного проступка или иного нарушения законодательства, являются обращения граждан.

Процедурные вопросы проведения служебной проверки в конкретном государственном органе или органе местного самоуправления могут быть закреплены в специальных нормативно-правовых актах.

Возможность направления гражданами обращений, содержащих сведения о наличии в действиях гражданских служащих нарушений действующего законодательства, которые в дальнейшем под угрозой привлечения к ответственности повлекут проведение служеб-

ной проверки, является дополнительным способом обеспечения законности в государственном управлении, а также дополнительной гарантией обеспечения защиты и восстановления прав, свобод и интересов граждан.

В целях способствования реализации гражданами права на обращение, законодатель предусмотрел гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением. К ним в частности относится запрет на привлечение гражданина к ответственности за его сообщение о нарушении должностными лицами нормативных актов либо за обращение в интересах защиты своих прав и свобод и прав и свобод третьих лиц.

В целях единообразного применения указанной гарантии, Президиумом Верховного суда Российской Федерации, в Обзоре практики рассмотрения судами дел по спорам о защите чести, достоинства и деловой репутации от 16.03.2016 разъяснено, что в случае обращения в суд за защитой чести и достоинства лица, в отношении которого было направлено обращение в государственный орган или должностному лицу, содержащее критику его деятельности, указанные требования не подлежат удовлетворению².

Это связано с тем, что направление гражданином обращения является реализацией его конституционного права, направленного на защиту и восстановление своих прав и свобод и прав и свобод третьих лиц. Факт не подтверждения изложенных в обращении обстоятельств, не может являться основанием привлечения обратившегося лица к ответственности за распространение информации, порочащей честь и достоинство лица, предусмотренной статьей 152 Гражданского кодекса Российской Федерации. Исключениями являются случаи, когда обращение гражданина содержит оскорбительные выражения в отношении другого лица.

Проанализировав всё вышеизложенное, можно прийти к выводу, что право граждан на обращение является дополнительной формой участия граждан в управлении делами государства, а также дополнительным способом обеспечения законности в государственном управлении, так как позволяет гражданам в случаях, когда они считают что действия государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц повлекли нарушения их прав и свобод, прав и свобод третьих лиц либо в принципе не соответствуют предусмотренным нормативно-правовыми актами правилам поведения, направить указанные сведения в компетентные органы для рассмотрения их и разрешения по существу. Кроме того, спо-

способствуют обеспечению законности в государственном управлении не только обращения в форме жалоб с критикой деятельности субъектов власти, но и предложения и заявления, позволяющие содействовать сохранению состояния законности в государственном управлении.

В настоящий момент одним из дискуссионных вопросов в сфере реализации гражданами права на обращение является вопрос о включении сокращенного срока рассмотрения ограниченного круга обращений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Введение сокращенного срока рассмотрения обращений граждан, содержащих вопросы, рассмотрение которых не требуют затрат большого количества времени, а также вопросов, решение по которым необходимо принять в возможно короткие сроки, является необходимым в целях защиты и восстановления нарушенных прав, свобод и интересов граждан.

Существует мнение о необходимости сокращения общего 30-дневного срока рассмотрения обращений в целях более оперативного решения вопросов, возникающих у заявителей. Однако такое сокращение не всегда приведет к обеспечению интересов граждан ввиду того, что в некоторых случаях для детального и всестороннего рассмотрения обращений требуется большое количество времени. Специалисту, ответственному за рассмотрение обращения, в некоторых случаях необходимо провести дополнительные мероприятия, осуществить действия, направленные на выявление нарушений, на подтверждение или опровержение доводов, изложенных в обращении, а также иные действия, направленные на реализацию прав граждан, обратившихся в орган власти.

На наш взгляд, существует объективная необходимость рассмотрения вопроса законодателем о внесении соответствующих изменений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», предусматривая случаи применения сокращенного срока рассмотрения обращений граждан. Оговорка о применении 15-дневного срока рассмотрения обращений в случаях, когда доводы, изложенные в обращении, не требуют дополнительного изучения и проверки, позволяет обеспечить более высокий уровень защиты прав и законных интересов граждан. Это необходимо в большей степени в тех случаях, когда ответ на обращения граждан будет носить разъяснительный характер, сведения, подлежащие разъяснению заявителю, находятся в свободном доступе у лиц, в обязанности которых входит рассмотрение обраще-

ния, а также в случаях, когда заявителю, после получения ответа, необходимо будет осуществить иные действия в строго ограниченный срок в целях реализации, защиты или восстановления своих прав и законных интересов.

Примечания

¹ Федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

² Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам о защите чести, достоинства и деловой репутации, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 16 марта 2016 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2016. – № 10.