

¹¹ Заявление международных наблюдателей от общественных организаций Российской Федерации по результатам наблюдения за подготовкой и проведением повторных выборов Президента Республики Южная Осетия в ходе первого и второго туров голосования 25 марта и 8 апреля. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://cik.ruos.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=377:-25-8-&catid=57:---2012&Itemid=83. – 30.04.2012.

¹² На 23 избирательных участках в Южной Осетии установлены веб-камеры. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://cik.ruos.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=354:-23-----&catid=51:-2012&Itemid=74. – 30.04.2012.

¹³ Международный пакт о гражданских и политических правах. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml. – 30.04.2012.

¹⁴ Тибилев Леонид Харитонович избран президентом Республики Южная Осетия. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml. – 30.04.2012.

¹⁵ Протокол Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о результатах выборов Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.cikrf.ru/banners/prezident_2012/itogi/protokol.pdf

Половникова Юлия Сергеевна*,
студент юридического факультета
ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»
(г. Самара)

ПРАВО ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЯ В ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Институт обращений граждан в органы государственной власти – важнейшая часть правового статуса человека и гражданина любого развитого демократического правового государства, способ воздействия на деятельность органов государственной власти. Посредством

* © Половникова Ю.С., 2012

института обращений удовлетворяются различные взаимосвязанные интересы граждан, как-то: интерес к охране (защите) нарушенных прав и свобод; свободному выражению мнения; участию в управлении делами государства и общества.

Современные исследователи отмечают, что «политические сигналы, поступающие от индивидов, не могут быть сведены к электро-ральным действиям. По сути дела, любая акция, адресованная гражданином политическим институтам (будь то письменное послание, отказ платить налоги, девиантное поведение), является политическим действием»¹.

Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти является способом выражения общественного мнения и средством получения государственными органами и органами местного самоуправления информации от граждан о качестве и недостатках своей работы². Б.Н. Чичерин писал: «Общественное мнение обнаруживает настоящее состояние общества и управления. Существующее зло не таится внутри, а выходит наружу. Народные нужды становятся известны всем, а потому скорее и легче могут быть изысканы средства исправления недостатков»³.

Так, с подачи К.В. Подъячева, выделим три основные функции института обращений граждан в органы власти:⁴.

1. Правозащитная функция, сущность которой заключается в том, что обращения как юридический институт являются одним из средств защиты прав граждан: они позволяют предупредить правонарушение, а если оно уже совершено, устранить его последствия и восстановить нарушенное право.

2. Информационная функция, которая состоит в том, что обращения граждан являются ценнейшим источником сведений для государственного аппарата о проблемах граждан.

3. Коммуникационная (партиципаторная) функция, которая заключается в том, что обращения граждан могут быть средством коммуникации между государством и гражданами, служить своего рода каналом воздействия, с помощью которого граждане смогут, так или иначе, воздействовать на властные решения, участвовать в процессе их принятия.

Однако в Российской Федерации указанные функции не имеют должной реализации. Так на сегодняшний день информационная функция является наиболее востребованной, при этом получаемая из обращений информация, как правило, распространяется только в рамках отдельных ведомств, общая статистика тематики жалоб не ведется, не публикуется, и тем самым не доводится до сведения тех, кто в силу компетенции призван решить указанную проблему на уровне правотворчества. Существующие на настоящее время формы отчетности о рассмотрении обращений граждан в первую очередь призваны отражать эффективность работы публичных органов, в то время как за полем зрения остается сама проблематика жалоб, наиболее часто задаваемых вопросов и разрешаемых проблем, обнаруживаемые пробелы в законодательстве.

Правозащитная функция развита и того хуже, так как из-за волокиты и несогласованности в работе различных ведомств большая часть (свыше 70%⁵) обращений рассматриваются с вопиющими нарушениями сроков или не рассматриваются вовсе.

Что касается коммуникационной функции, то она даже не имеет под собой серьезной нормативной базы. Она основывается пока только на благих пожеланиях. Между тем, именно ее широкое внедрение может наилучшим способом содействовать демократизации и модернизации системы государственного управления в России, наладить столь желанный диалог государства и личности

В Российской Федерации институт обращений граждан в органы государственной и местной власти нашел свое закрепление в ст. 33 Конституции РФ и в Федеральном законе «О порядке обращений граждан в Российской Федерации»⁶, провозгласивших, что «граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».

На региональном уровне порядок организации работы с обращениями граждан получил нормативное закрепление во многих субъектах Российской Федерации⁷, (Московская область Кабардино-Балкарская Республика, Республика Башкортостан). Необходимо отметить, что данный институт активно развивается в законодательстве

субъектов Российской Федерации. С конца 2008 г. в ряде субъектов получили нормативное закрепление гарантии реализации права граждан на обращение (Брянская область; Тверская область; Костромская область).

Не смотря на, казалось бы, подробное правовое регулирование, обращение гражданина в органы публичной власти за помощью в Российской Федерации представляет собой «хождение по мукам» и пустое «обивание порогов». Ведомственная волокита, бесчисленное количество отписок, пропуск всех мыслимых сроков на ответ лишает граждан последней надежды на то, что их вопрос будет разрешен по существу.

Анализ различных подходов к правовому регулированию работы с обращениями в современных органах власти и реальной организации такой работы показывает, во-первых, правовое регулирование работы с обращениями граждан крайне эклектично и противоречиво. Принятие в 2006 г. Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не принесло существенного изменения ситуации, поскольку основную роль в нем играют ведомственные инструкции и правила делопроизводства, которые по сути своей не предназначены для нормативного регулирования публичных институтов. Они не публикуются (так как имеют гриф «ДСП») и для граждан недоступны. Тем самым косвенным образом возникает противоречие с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ.

Во-вторых, эмпирические данные позволяют сделать вывод о том, что практическая работа с обращениями технически хорошо организована только в крупных федеральных органах власти (Администрации Президента, Аппарате Правительства). В остальных федеральных и региональных (не говоря уже о местных) органах власти ощущается недокомплект штатов, скудость материально-технической базы и т.п. Однако главное препятствие видится не в техническом обеспечении, а в явных недостатках нормативно-правовой базы, в том числе в слабости и поверхностности Федерального закона и устарелости правил делопроизводства⁸.

И наконец, в-третьих, необходимо отметить, что в этот относительно свежий Закон до сих пор не было внесено изменений или до-

полнений несмотря на то, что некоторые его положения содержат нормы, не улучшающие, а ухудшающие положение граждан, и требуют дополнительного рассмотрения и переработки. Например, существенно сужена сфера применения данного Закона. Если раньше под обращением понимались предложение, заявление, жалоба, направляемые в государственные и общественные органы, предприятия, учреждения, организации, должностным лицам, то после принятия Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» под обращением понимается предложение, заявление, жалоба, направляемые в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу.

Такое решение вопроса, по нашему мнению, представляется не обоснованным, поскольку не отвечает смыслу ст. 19 Конституции РФ, в которой говорится о том, что граждане должны иметь право на обращение во все организации, учреждения и предприятия различных форм собственности на территории России, а не только в государственные органы и органы местного самоуправления. В этом плане Федеральный закон от 2 мая 2006 г. несколько ухудшает положение гражданина по сравнению с прежним Указом от 12 апреля 1968 г., который содержал подобную норму.

Достаточно спорным является вопрос, связанный с порядком рассмотрения отдельных обращений граждан, в частности – с предоставлением ответа на определенную группу обращений. Согласно ч. 4 ст. 11 Федерального закона от 2 мая 2006 г. ответ на обращение не дается в случае, если его текст не поддается прочтению. Об этом решении гражданин подлежит уведомлению, если его фамилия и адрес поддаются прочтению. Речь здесь идет о письменном обращении, текст которого не виден, слова неразличимы вследствие различных причин (в том числе, если текст залит жидкостью, выцвел, написан крайне неразборчивым почерком, некачественным пишущим средством и т.п.).

Однако Федеральный закон от 2 мая 2006 г. не регламентирует случаи, когда текст обращения читабелен, но лишен смысла (логики), т.е. не поддается толкованию, что, как правило, свидетельствует о болезненном психическом состоянии заявителя. Такие случаи не являются редкостью на практике, и тут, как представляется, следовало бы

уведомить о невозможности рассмотрения его обращения, например, в силу неясности существа вопроса⁹.

Здесь же можно отметить возможность должностного лица принимать самостоятельно решения о обоснованности обращения и прекращении переписки с гражданином в случае, если в обращении содержится вопрос, на который ему неоднократно давались ответы по существу. Однако уже имеющаяся практика рассмотрения жалоб граждан позволяет предположить, что должностные лица и заявители нередко будут иметь различные точки зрения на то, что является существом вопроса в каждом конкретном случае¹⁰. К тому же такая свобода усмотрения может создавать коррупциогенную ситуацию.

Кроме того, в отношении предложения следует отметить формальный характер обязательности ответа. Если заявитель высказывает, например, свои рекомендации по совершенствованию нормативных актов, то в ответ, как правило, рассматривающий орган указывает, что его предложения будут учтены при последующем совершенствовании законодательства, если никаких аналогичных проектов или уже действующих правовых актов не имеется.

В то время как в случае если подобного рода обращение является не просто «эмоциональной разрядкой», а содержит в себе информацию о имеющей место проблеме и адекватный вариант её решения, уведомление о рассмотрении предложения будет воспринято заявителем как «отписка», а то и как «издевательство». Целесообразно было бы предоставить гражданину возможность участвовать в рассмотрении его предложения, знакомиться с данными на этот счет заключениями, давать пояснения и т.п. Такого рода пороки законодательства лишают граждан реальной возможности воздействовать на правотворческие органы.

Нельзя не отметить, что среди множества разновидностей обращений наибольшее значение с точки зрения реализации коммуникационной (партиципаторной) функции имеют петиции и гражданские наказы (т.е. массовые обращения). К сожалению, именно они исчезли из Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Особенности наказов состоят в том, что они, во-первых, представляют собой поручение избирателей; во-вторых, адресуются конкретному кандидату в депутаты, зарегистрированному окружной избирательной комиссией; в-третьих, имеют общественное значение; в-четвертых, являются обоснованными, реальными; в-пятых, принимаются большинством голосов присутствующих на предвыборном собрании; в-шестых, оформляются протоколом предвыборного собрания¹¹.

На федеральном уровне данный институт не получил нормативного закрепления. Между тем Закон «О статусе народного депутата СССР» предусматривал подобную норму: избиратели дают наказы своим депутатам. Совет рассматривает наказы, одобренные собраниями избирателей, утверждает план мероприятий по выполнению наказов, учитывает их при разработке планов экономического и социального развития и составлении бюджета, организует выполнение наказов и информирует граждан об их реализации¹². Наказы представляли собой нечто подобное сегодняшним предложениям. Однако не любое предложение являлось наказом, а только то, которое имело важное общественное значение и было принято на собрании избирателей. Именно через наказы осуществлялась постоянная организационная связь между депутатами и населением. Мы полагаем, что этот опыт заслуживает применения в настоящее время.

На основании ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ обращение, в котором обжалуется судебное решение, возвращается гражданину с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения.

Редакция данного правила представляется не очень удачной в связи с тем, что граждане, как правило, не обжалуют судебное решение, а выражают недовольство принятым в отношении них решением органом власти, по поводу которого, возможно, уже есть решение суда об отказе гражданину в удовлетворении требования признать решение противоречащим законодательству. Либо предлагают одновременно решить положительно их вопрос и изменить конкретный закон, на основе которого суд отказал заявителю в удовлетворении искового заявления.

Поэтому видится необходимым дополнение приведенной выше нормы правилом о том, что не только при обжаловании, но и при наличии судебного решения по вопросу, поднятому, по сути, в обращении, гражданину разъясняется его право обратиться в вышестоящие судебные инстанции без правового анализа сути обращения, если, конечно, такое обращение не направлено в контролирующий правоохранительный орган.

Таким образом, законодательство о рассмотрении обращений граждан нуждается в совершенствовании как путем внесения изменений в соответствии с реалиями жизни. Тот факт, что в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» за шесть лет не вносилось концептуальных изменений, говорит о том, что закон далек от практики его применения.

* Галкин А.А. Индивид, общество и структуры власти // Размышления о политике и политической науке. М.: ИСП РАН, 2004.

² Румянцева В.Г., Им В.В. Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти: понятие, сущность, содержание // История государства и права. – 2008. – № 14. – С. 2 – 4.

³ Чичерин Б.Н. О народном представительстве. – М., 1899. – С. 54.

⁴ Подъячев К.В. Обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления как форма гражданского участия: Автореф. дис. на соиск. степени канд. полит. наук. – М.: ВШЭ. – 2007.

⁵ Гриб В.В. Обращение граждан в органы государственной и местной власти как эффективная правовая форма воздействия на публичную власть // Юридический мир. – 2010 – № 12 – С. 28.

⁶ Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке обращений граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. – № 19. – Ст. 2060.

⁷ Закон Московской области от 5 октября 2006 г. № 164/2006-ОЗ (в ред. от 30.05.2008) «О рассмотрении обращений граждан» // Ежедневные новости. Подмосковье. – 2006. – № 189. 11 октября; Указ Президента Кабардино-Балкарской Республики от 31 марта 2006 г. № 39-УП (в ред. от 21.02.2007) «Об утверждении порядка организации работы с обращениями граждан» // Кабардино-Балкарская правда. – 2006. – № 72. 7 апреля; Закон Республики Башкортостан от 12 декабря 2006 г. № 391-З «Об обращениях

граждан в Республике Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан». – 2007. – № 3(249).- Ст. 82; Закон Брянской области от 11 ноября 2008 г. № 90-З «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Брянской области»; Постановление Администрации Тверской области от 21 октября 2008 г. № 385-па «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в органы государственной власти Тверской области» (вместе с Положением о порядке рассмотрения обращений граждан, поступивших по «телефону доверия» губернатора Тверской области); Распоряжение Администрации Костромской области от 8 августа 2008 г. № 469-ра «О порядке рассмотрения обращений граждан в Администрации Костромской области».

⁸ Головацкая М.В. К вопросу о порядке рассмотрения обращений граждан // Юрист. – 2007. – № 5. – С. 11.

⁹ Аргунова Ю. Челобитная в законе // Социальная защита. – 2006. – № 12. – С. 23.

¹⁰ Головацкая М.В. К вопросу о порядке рассмотрения обращений граждан // Юрист. – 2007. – № 5. – С. 11.

¹¹ См.: Зульфикаров А.С. Наказы избирателей в системе советской демократии: Автореф. дис. канд. юрид. наук. М.:1984. – С. 8.

¹² Пылин В. Наказ – не для проформы // Известия. – 1989.

Прасолов Павел Александрович*,

студент юридического факультета

ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»

(г. Самара)

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УЧЕТА ПРИНЦИПА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В современных условиях процесс формирования органов государственной власти, органов местного самоуправления прохо-

* © Прасолов П.А., 2012