

УДК 342.4

ЮРИДИЧЕСКИЕ ГАРАНТИИ ИНСТИТУТА ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2017 г. Д.А. Сергеева

Белгородский государственный
национальный исследовательский
университет
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

National Research University
Belgorod State University
85, Pobedy str.,
Belgorod, 308015

В данной статье автором обосновано использование универсального юридического подхода при определении гарантий института обращений граждан в публичные властные структуры. В работе подробно рассмотрена институциональная разновидность таких гарантий в институционально-обособленном, институционально-специализированном и институционально-рекомендательном (методическом) аспектах.

Ключевые слова: обращения граждан, институт, защита прав, органы государственной власти и местного самоуправления, гарантии.

The article justifies the use of universal legal approach while determining guarantees of the institution of citizens' appeals to public authorities. The article considers the institutional type of such guarantees in the institutional individual, institutional and specialized institutional recommendation (methodological) aspects.

Keywords: citizens' appeal, institution, protection of rights, state authorities, local self-government authorities, guarantees.

Юридические гарантии прав и свобод человека и гражданина, как известно, вводятся на конституционном уровне и содержательно развиваются законодательством с целью достижения позитивных правозащитных целей. Конституция России «не часто прибегает к словам «гарантии», «гарантируется», «гарантированный», «гарантирует»: во всем ее тексте слова с корнем «гарант» употреблены 22 раза, из них 15 – в главе II «Права и свободы человека и гражданина», в том числе применительно к защите прав и свобод человека и гражданина – 3 раза. Вместе с тем по смыслу, выводимому из конституционных норм, гарантии как совокупность условий, средств и факторов, положительно влияющих на реализацию правозащитных норм, упоминаются гораздо чаще» [1, с. 62-63]. Любое общество располагает определенной совокупностью культурных, экономических, политических и юридических гарантий прав и свобод личности. Именно они определяют характер взаимоотношений личности и государства, а также создают реальные возможности для осуществления прав и свобод [2].

В связи с тем, что ядром конституционного института обращений граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления выступает соответствующее субъективное право, то оно, на наш взгляд, и оказывает определяющее влияние на раскрытие его гарантий.

Реализация прав и свобод личности зависит от множества факторов. В широком плане гарантии представляются совокупностью объективных и субъективных факторов, которые направлены на подлинную реализацию прав и свобод, на устранение препятствий для их осуществления и защиту их от нарушений. По отношению к процессу реализации прав и свобод они выступают в качестве условий, предпосылок, средств, способов, приемов и методов правильного их осуществления. Сделаем ремарку, что мы солидарны и полностью разделяем данный подход.

Идею о наличии разветвленной системы гарантий в обществе признает большинство исследователей. Традиционно гарантии подразделяют на две категории – общие и специальные (юридические). Первые являются экономическими, политическими, идеологическими, организационными условиями и предпосылками, обеспечивающими фактическую возможность реализации прав граждан [3, с. 231]. Вторыми именуют правовые средства и способы реализации прав человека. Именно с их помощью обеспечивается правомерное и полноценное использование прав и свобод, а в случае посягательств и нарушений – их защита.

Юридические гарантии в общей системе гарантий выполняют специфическую функцию – они связаны с правом, то есть с правотворческой деятельностью государства и с применением норм, поэтому они проявляются в деятельности государственных органов и других институтов, а также в поведении самих граждан. Учитывая данное теоретическое положение, а также заявленную тему исследования, считаем обоснованным уделить внимание институциональной разновид-

ности гарантий, влияющих на реализацию субъективного права на обращения граждан в публичные властные органы.

Кроме того, уместно привести мнение В.В. Пасынкова о том, что гарантии прав человека отождествляются с условиями и средствами, реально обеспечивающими ему возможность пользоваться правами и свободами и неукоснительно исполнять возложенные на них обязанности [4, с. 17]. Исследователь в юридические гарантии включает механизмы и институты защиты прав, свобод и обязанностей человека [4, с. 18].

Исходя из заявленной нами позиции, считаем нецелесообразным выделение организационных гарантий, так как они у нас включены в институциональные (как статичный аспект) и процессуальные (как динамический аспект).

Итак, с учетом принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную рассмотрим структуры, гарантирующие реализацию заявленного права. Сделаем ремарку, что в органах государственной власти, а также в государственных органах различны подходы к определению структур, непосредственно ответственных за рассмотрение обращений граждан по существу. Хотя в ряде публичных властных органов не выделено специальных отделов / управлений. Мы же постараемся продемонстрировать функционал специально обособленных единиц в рамках органов государственной власти и государственных органов.

Сначала, безусловно, целесообразно обратиться к ресурсу главы российского государства – Президенту. Установления Конституции России определяют осуществление Президентом РФ государственной власти в качестве самостоятельного субъекта, не относящегося ни к одной из известных разновидностей власти (Глава 4). Способствовать реализации многочисленных полномочий Президента призвана его Администрация.

В структуре Администрации Президента РФ обособлено и функционирует как самостоятельное подразделение Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций [5].

Обращения от граждан и их объединений Президенту РФ являются многочисленными. Так, в I квартале 2017 г. увеличилось по сравнению с I кварталом 2016 г. и с I кварталом 2015 г. поступившее от заявителей в адрес Президента РФ количество корреспонденции. В I квартале 2017 г. поступило 202 276 обращений (58,9 % корреспонденции), в том числе из иностранных государств, соответственно, 2,3 % процента обращений. При этом наибольшее количество – 59,7 % обращений поступило в форме электронного документа, в том числе из иностранных государств 83,4 % обращений поступило в форме электронного документа, а количество обращений, поступивших в письменной форме и в устной форме, составили, соответственно, 33,3 % и 7,0 % [6].

В силу приведенной статистической информации, конечно, обоснованно выделение самостоятельной структуры в Администрации Президента РФ.

Противоположен опыт Правительства РФ. Хотя в соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ [7] оно вправе принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера (ст. 23). По факту этим занимается Аппарат Правительства РФ. Согласно легальному определению он является государственным органом, образованным для обеспечения деятельности Правительства РФ и Председателя Правительства РФ, а также организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых ими решений [8].

Судя по официальной статистике, Правительство России также является популярным адресатом обращения граждан. Так, в мае 2017 г. в адрес Правительства Российской Федерации поступило 17 997 обращений, в том числе 277 коллективных, под которыми поставили подписи 11 669 человек.

В форме электронного документа на официальный сайт Правительства Российской Федерации поступило 6 800 заявлений [9].

Исходя из изложенного, а также учитывая универсальный характер полномочий Правительства России, отметим, что в его структуре не выделено самостоятельное подразделение по рассмотрению обращений граждан. Порядок организации работы с ними определен в Регламенте. В целом сложившуюся ситуацию в ключевом органе исполнительной власти в России можно объяснить тем, что он является полиотраслевым с точки зрения реализуемых полномочий. В этом случае логично распределение поступающих в Аппарат Правительства РФ обращений по отраслевым структурам Правительства (министерствам, службам и пр.). Однако данный тезис не в полной мере коррелируется с практикой, так как отдельные государственные исполнительные органы в своей структуре предусматривают обособленный отдел / управление для рассмотрения обращений граждан (об этом укажем в последующем исследовании).

Что касается российского парламента, то в его структуре отсутствуют специальные подразделения по работе с обращениями граждан. Палаты Федерального Собрания Российской Федерации рассматривают обращения граждан в соответствии с рамочным российским законодательством, а также собственными регламентами и инструкциями.

Безусловно, судебные органы являются одним из самых популярных адресатов различных видов обращений граждан, что обусловили наличие в этой связи масштабной процессуально-правовой основы. Полагаем, она заслуживает внимания в рамках отдельной работы.

Среди государственных органов, которые задействованы как институт, гарантирующий оформление и развитие института обращений граждан в публичные властные структуры, следует указать российскую прокуратуру.

В научной литературе устоячиво мнение о том, что помимо непосредственной надзорной функции прокуратура реализует и правозащитное направление [10, с. 31-34; 11, с. 34-42; 12, с. 12-15].

Осуществление прокуратурой Российской Федерации правозащитной деятельности вытекает из п. 2 ст. 1 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» [13]. Таким образом, согласно действующему законодательству защита конституционных прав и свобод человека и гражданина одновременно является одной из целей деятельности прокуратуры. Именно от прокуратуры в значительной мере зависит наполнение реальным содержанием положений ст. 2 Конституции РФ о признании человека, его прав и свобод высшей ценностью.

Реализуя правозащитную деятельность, прокурор рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина (ст. 10), а также осуществляет надзор за соблюдением порядка рассмотрения обращений граждан (ст. 1).

В структуре Генеральной Прокуратуры выделено обособленное подразделение – Управление по рассмотрению обращений и приему граждан Генеральной Прокуратуры Российской Федерации [14].

Управление организует свою работу по предметно-зональному принципу.

Аналогичное подразделение было выделено и в Следственном комитете при Прокуратуре Российской Федерации [15]. Содержательно Положения, определяющие их статус, идентичны.

Отметим, в связи с особым статусом органов прокуратуры и их ролью в рассмотрении обращений граждан было издано Распоряжение Генпрокуратуры России от 19 декабря 2013 г. № 544/45р «О порядке предоставления органами прокуратуры отчетов о результатах рассмотрения обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации, и принятых по ним мерах» [16]. Данный документ устанавливает соответствующие формы отчетности. Полагаем, такая мера обоснована и, безусловно, упорядочивает реализуемые контрольно-надзорные мероприятия в этой сфере.

Как мы отмечали выше, в некоторых исполнительных органах обособлены самостоятельные отделы / управления по рассмотрению обращений граждан. К примеру, Управление рассмотрения обращений в исполнительном производстве Федеральной службы судебных приставов является структурным подразделением центрального аппарата ФССП России [17].

Среди рассматриваемых институциональных гарантий целесообразно указать специальные структуры, которые рассматривают обращения граждан в связи нарушением, ограничением определенных субъективных прав. К примеру, Приказами МИД РФ № 4301, МВД РФ № 264, Минобороны РФ № 158, ФСБ РФ № 160, СВР РФ № 22 от 14 апреля 2006 была создана Межведомственная комиссия по рассмотрению обращений граждан Российской Федерации в связи с ограничениями их права на выезд из Российской Федерации [18]. Эта Межведомственная комиссия формируется на представительной основе в порядке, установленном для создания межведомственных комиссий Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, для рассмотрения жалоб граждан Российской Федерации, связанных с ограничениями их права на свободный выезд из Российской Федерации в связи с осведомленностью в сведениях особой важности или совершенно секретных сведениях, отнесенных к государственной тайне, и принятия соответствующих решений.

В Комиссию обжалуются решения об ограничении права на выезд из Российской Федерации граждан, осведомленных о сведениях особой важности или совершенно секретных сведениях, отнесенных к государственной тайне, а также граждан, допущенных к таким сведениям до вступления в силу указанного Федерального закона.

Рассмотрение Комиссией жалоб граждан проводится в порядке, предусмотренном принятым ею регламентом.

О результатах своей деятельности Комиссия ежегодно докладывает в Правительство Российской Федерации.

Среди рассматриваемых гарантий также особый интерес представляют нормы, которые формулируют методические рекомендации по рассмотрению обращений граждан в определенной системе властных органов. Здесь целесообразно привести Приказ ФАС России от 7 сентября 2012 г. № 571 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации приема граждан, обеспечению своевременного рассмотрения обращений граждан, принятию решений и направлению ответов в установленный срок в территориальных органах Федеральной антимонопольной службы (ФАС России)» [19]. Структурно он состоит из общих положений, основных принципов работы с обращениями граждан, способов приема обращений, порядка рассмотрения устных обращений в ходе личного приема, порядка доступа в помещение и оформление рабочего места, требований к сотрудникам, ведущим прием граждан, особенностям консультирования граждан по телефону, порядка приема и рассмотрения обращений, поступающих в письменной форме, по факсимильной связи, порядка рассмотрения обращений, поступивших в электронном виде, порядка учета обращений граждан и их анализа, оснований для приостановления или отказа в рассмотрении обращения, приложений.

Отдельного внимания заслуживают выводы в данном документе. Полагаем, они должны быть методическими ориентирами для различных органов власти (естественно, с учетом их специфики). Они сводятся к следующим тезисам:

- обращения граждан следует принимать всеми доступными современными способами;
- информация о способах обращения граждан должна быть максимально понятной и доступной;
- должностные обязанности по организации, проведению приема устных обращений целесообразно вменить на постоянной основе отдельному сотруднику с указанием на сайте государственного органа контактного номера телефона и адреса электронной почты для обращений;
- для проведения личного приема в помещении должны быть созданы максимально комфортные условия как для граждан, так и для сотрудников;
- сотрудник при проведении личного приема граждан должен иметь представительный вид и максимально корректно и внимательно относиться к гражданам, не создавать конфликтных ситуаций, не забывать о собственной безопасности. Только в экстренных случаях гражданину может быть отказано в рассмотрении его обращения;
- при устном обращении гражданина по телефону следует максимально корректно и внимательно разбираться в сути обращения. Предоставляемые рекомендации должны быть полными и достоверными. Отказ или перенаправление обращения должны быть мотивированы;
- подлежат рассмотрению также обращения граждан, порядок направления которых в соответствии с законодательством Российской Федерации не был соблюден. Ответ на такое обращение может быть предоставлен гражданину любым доступным способом – по электронной почте, по телефону и др.;
- необходимо внедрить в работу систему учета и анализа обращений граждан;
- обращения граждан, на основании которых не представляется возможным провести проверку, выявить нарушения, принять меры к их устранению, следует систематизировать, выделять из них наиболее проблемные вопросы и представлять в форме доклада. На основании сведений из многократных обращений граждан, указывающих на одну и ту же проблему возможно инициировать проверку по конкретному вопросу, принять решение о проведении иных мер для урегулирования проблемы или организовать прием для граждан по разъяснению законодательства.

Полагаем, опыт принятия подобного рода актов является положительным и может быть предложен в качестве одного из направлений совершенствования деятельности иных властных вертикалей. Безусловно, это касается, в первую очередь, органов исполнительной власти.

Ключевыми выводами представим следующие положения.

В целом, признавая важность гарантирования института обращений граждан в публичные властные структуры, целесообразно использовать универсальный юридический подход при определении таких гарантий. Это совокупность объективных и субъективных факторов, которые направлены на подлинную реализацию прав и свобод, на устранение препятствий к их осуществлению и защиту их от нарушений.

При этом под институциональными гарантиями права на обращения граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления, по мнению автора, следует считать функционирующие на правовой основе публичные властные структуры различной юридической природы с определенным объемом полномочий, способствующие реализации заявленного права, пренебрежению его нарушения, а в необходимых случаях защиты.

Проведенный анализ также позволил автору обозначить институционально-обособленные, институционально-специализированные и институционально-рекомендательные (методические) виды гарантий.

Литература и источники

1. Мархгейм М.В. Защита прав и свобод человека и гражданина в России: опыт системного конституционного осмысления. Ростов н/Д., 2003. 353 с.
2. Федорова Л.Н. Механизм юридических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Дис. ...канд. юрид. наук. М., 2007. 215 с.
3. Патюлин В.А. Государство и личность в СССР. М., 1974. 224 с.
4. Пасынков В.В. Права человека в России: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. 25 с.
5. Указ Президента РФ от 17 февраля 2010 г. № 201 «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций» (ред. от 25.07.2014 г.) // Российская газета. 2010, 24 февраля; СЗ РФ. 2014. № 30 (часть II). Ст. 4286.
6. <http://letters.kremlin.ru/digests/181> (дата обращения 22.06.2017 г.).
7. Федеральный конституционный закон РФ от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ред. от 28.12.2016 г.) // Российская газета. 1997, 23 декабря; 2017, 9 января.
8. Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» (ред. от 22.03.2017 г.) // Российская газета. 2004, 8 июня; СЗ РФ. 2016. № 13. Ст. 1946.
9. <http://government.ru/services/overviews/28040/> (дата обращения 22.06.2017 г.).
10. Бойченко С.И. Теоретические основы правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации // История государства и права. 2009. № 7.
11. Гушин В.З. Правозащитные функции военной прокуратуры в современных условиях // Журнал российского права. 2000. № 4.
12. Цалиев А.М., Качмазов О.Х. Правозащитная функция органов конституционной юстиции и прокуратуры // Законность. 2010. № 7.
13. Закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 07.03.2017 г.) // Российская газета. 1992, 18 февраля; 2017, 10 марта.
14. Положение об управлении по рассмотрению обращений и приему граждан Генеральной прокуратуры Российской Федерации (утв. Генпрокуратурой России 19.03.2012 г.) // Документ опубликован не был; <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 22.06.2017 г.).
15. Приказ Следственного комитета при прокуратуре РФ от 18 ноября 2008 № 95 «Об утверждении Положения об управлении по рассмотрению обращений граждан и документационному обеспечению Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации» // Документ опубликован не был; <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 22.06.2017 г.).
16. Распоряжение Генпрокуратуры России от 19 декабря 2013 г. № 544/45р «О порядке предоставления органами прокуратуры отчетов о результатах рассмотрения обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации, и принятых по ним мерах» // Документ опубликован не был; <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 22.06.2017 г.).
17. Приказ ФССП России от 27 июня 2013 г. № 221 «Об утверждении Положения об Управлении рассмотрения обращений в исполнительном производстве Федеральной службы судебных приставов» (ред. от 21.03.2014 г.) // Документ опубликован не был; <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 22.06.2017 г.).
18. Приказ МИД РФ № 4301, МВД РФ № 264, Минобороны РФ № 158, ФСБ РФ № 160, СВР РФ № 22 от 14 апреля 2006 «О Межведомственной комиссии по рассмотрению обращений граждан Российской Федерации в связи с ограничениями их права на выезд из Российской Федерации» // Сборник приказов МВД России, признанных не нуждающимися в государственной регистрации 2005-2007 гг. (Бюллетень текущего законодательства). М., 2007.
19. Приказ ФАС России от 7 сентября 2012 г. № 571 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации приема граждан, обеспечению своевременного рассмотрения обращений граждан, принятию решений и направлению ответов в установленный срок в территориальных органах Федеральной антимонопольной службы (ФАС России)» // Документ опубликован не был; <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 22.06.2017 г.).