



ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

С.Ю. Тюрина, Н.И. Борисов

ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАСЕЛЕНИЯ И ВЛАСТИ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАКТИКА

В сфере защиты прав и свобод человека важное место принадлежит конституционному праву на петицию. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства, что обусловлено самой природой правового государства. В статье «Демократия и качество государства» Председателя Правительства РФ, ныне вновь избранного Президента РФ В.В. Путина, подчеркнуто в связи с этим: «Демократия, на мой взгляд, заключается как в фундаментальном праве народа выбирать власть, так и в возможности непрерывно влиять на власть и процесс принятия ею решений. А значит, демократия должна иметь механизмы постоянного и прямого действия, эффективные каналы диалога, общественного контроля, коммуникаций и «обратной связи»¹. В этих условиях еще более возрастает значимость института обращений граждан в органы государственной и местной власти в целях формирования эффективного механизма диалога власти и населения.

Нормативно-правовое регулирование в сфере обеспечения права граждан на обращения и оказание государственных (муниципальных) услуг

Обращение индивида в орган власти представляет собой его действие в установленной законом юридической форме (письменно, устно), которое создает информационный повод и запускает действие государственного механизма, обеспечивающего соблюдение, охрану и защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина. Их рассмотре-

ние — важнейшая функция, обязанность государственного (муниципального) органа. В том, что обращения граждан служат своего рода каналом воздействия на власть заключается их коммуникационная функция. Одновременно реализуя информационную функцию, обращения граждан являются для органов публичной власти каналом обратной связи и ценнейшим источником сведений о положении дел на местах, о проблемах граждан. При этом все обращения граждан в органы государственной и местной власти, как публичные, так и частные, представляют собой инструмент (от лат. *instrumentum* — орудие) воздействия на решения и действия властей, значимость которого будет неуклонно возрастать по мере повышения уровня правосознания населения, совершенствования функционирования в России демократических институтов. В этом качестве они представляют собой не-обходимое условие успешного решения задачи повышения эффективности деятельности как отдельного органа, так и системы государственного и муниципального управления в целом.

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. Еще первый русский общегосударственный судебник — «Судебник Ивана III» (1497 г.) позволял обращаться с челобитными вплоть до особы государя, а последующий аналогичный нормативный акт — «Судебник Ивана IV» (1550 г.) уже более подробно определил процедуру подачи подобного рода бумаг. В современной России правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, регулируются Конституцией РФ, международными договорами РФ, федеральными конституционными законами, Федеральным законом от 2 мая 2006 г. №

¹ См.: Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. — 2012. — 6 февраля.

59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»,² а также иными федеральными законами. К числу федеральных законов, обеспечивающих реализацию права граждан на обращение, относится ряд кодифицированных нормативных правовых актов, в том числе: Уголовно-процессуальный кодекс, Гражданский процессуальный кодекс, Арбитражный процессуальный кодекс, а также Кодекс РФ об административных правонарушениях. Указанные нормативные акты регламентируют право граждан на обращение за судебной защитой, а также закрепляют форму рассмотрения жалоб и заявлений граждан.

Конституция России (ст. 33) предоставляет гражданину РФ право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. Упомянутым Законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданами России права на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, а также определен порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Установленный данным законом порядок распространяется на все обращения граждан, за исключением тех, которые подлежат рассмотрению в ином порядке в соответствии с конституционными законами и иными федеральными законами. Такой же порядок распространяется (ч. 3 ст. 1 Закона) на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором РФ или Федеральным законом.

Однако Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ не содержит развернутого определения понятия «обращение граждан», не раскрывает его социальную сущность. Важной, в связи с этим, является характеристика института обращений граждан в органы публичной власти, которую дают В.Г. Румянцева и В.В. Им: «Сущность института обращений в органы власти заключается в комплексном характере и выражается в том, что граждане на его основе вправе участвовать в управлении делами государства, реализовывать и защищать свои права, свободы и законные интересы, использовать в качестве канала обратной информационной связи с государством, его органами и организациями, а также в целях взаимопроникающей и взаимообусловленной связи с другими конституционными правами в качестве способа их

реализации»³. При этом право граждан на обращения в органы государственной и местной власти принадлежит человеку от рождения, является неотчуждаемым, т.е. ни при каких обстоятельствах он не может быть лишен этого права, кроме отдельных ограничений, установленных законом. Он может действовать лично, а также через своего представителя, что гарантировано Конституцией России и гражданским законодательством.

Наряду с этим, Н.Г. Савосина отмечает: «Праву граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления соответствует обязанность этих органов, а также должностных лиц, которым они направлены, в установленном законом порядке и сроки рассмотреть обращение и принять по ним обоснованное и законное решение»⁴. Действующим законодательством, кроме того, установлены гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу. Они определены Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ, а также Федеральным законом от 27 июля 2006г. № 152-ФЗ (ред. от 25.07.2011) «О персональных данных» и др. Однако обратившийся к органам власти гражданин, в свою очередь, также имеет обязанности перед органами власти, заключающиеся в том, что он не должен злоупотреблять возможностями института обращений, его обращение не должно содержать оскорбительные выражения и угрозы в адрес должностного лица и т.д.

Современный этап развития российской государственности характеризуется расширением правового регулирования правоотношений, связанных с обращениями граждан. В частности, Федеральный закон от 25 декабря 2008г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» к основным направлениям деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции относит (ст. 7) усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц, создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с гражданами и институтами гражданского общества, обеспечение доступа к инфор-

² См.: СЗ РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

³ См.: Румянцева В.Г., Им В.В. Институт обращений в органы государственной и местной власти: понятие, сущность, содержание // История государства и права. – 2008. – № 14. – С. 3.

⁴ См.: Савосина Н.Г. О некоторых аспектах правового регулирования права граждан на обращение в органы государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 10. – С. 22.

мации о деятельности государственных органов. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» обязывает государственные органы (ч. 9 ст. 13) размещать в сети Интернет обзоры обращений граждан, организаций и общественных объединений, а также обобщенную информацию о результатах их рассмотрения и принятых по ним мерах. Важное значение, в связи с этим, имеет Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 02.12.2011) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁵, регулирующий отношения, возникающие по поводу оказания гражданам и юридическим лицам этих услуг исполнительно-распорядительными органами государственной власти и местного самоуправления. Нормами гл. 2.1 этого Закона, кроме того, в настоящее время регулируется порядок досудебного (внесудебного) обжалования заявителем решений и действий (бездействия) органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, а также должностных лиц этих органов, государственных и муниципальных служащих.

Кодекс об административных правонарушениях РФ дополнен рядом норм, значительно усиливающих ответственность должностных лиц, а также государственных и муниципальных служащих за нарушение установленного законодательством порядка работы с обращениями граждан, оказания государственных и муниципальных услуг. В частности, ст. 5.59 КоАП РФ (введена Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 199-ФЗ) предусматривает наложение на должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления административного штрафа в размере от 5 тысяч до 10 тысяч рублей за нарушение установленного законодательством РФ порядка рассмотрения обращений граждан. Статьей 5.63 КоАП РФ (введена Федеральным законом от 3 декабря 2011 г. № 383-ФЗ) предусмотрено наложение административных штрафов за нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг сотрудниками многофункциональных центров (МФЦ) и иных организаций, в том числе ч. 3 ст. 5.63 — наложение административного штрафа в размере от 20 тысяч до 30 тысяч рублей на должностное лицо, наделенное полномочиями по рассмотрению жалоб на нарушение порядка предоставления государственной или муниципальной услуги, порядка или сроков рассмотрения жалобы либо неза-

конный отказ или уклонение указанного должностного лица от принятия ее к рассмотрению⁶.

Указом Президента России от 13 апреля 2010 г. № 460 на руководителей федеральных органов государственной власти и иных государственных органов была возложена обязанность обобщать практику рассмотрения обращений граждан и организаций по повышению эффективности работы с обращениями. Органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления было рекомендовано руководствоваться данным требованием. Указом Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297 утвержден Национальный план противодействия коррупции на 2012-2013 гг., инициирована разработка проекта Федерального закона об общественном контроле, имеющего целью определение полномочий институтов гражданского общества по осуществлению общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления⁷.

Вместе с тем в практической деятельности органов власти необходимо учитывать специфику правоотношений, связанных с обращениями граждан. Комментируя ст.1 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ, А.Б. Смушкин отмечает, в связи с этим: «Спецификой правоотношений, являющихся предметом правового регулирования данного Закона, выступает их двойственная природа. С одной стороны, обращения граждан — это реализация их права, предоставленного Основным Законом Российской Федерации, то есть попадают в сферу действия норм конституционного права. А с другой стороны, вопросы приема и рассмотрения обращений граждан лежат в сфере административно-правового регулирования»⁸. Именно поэтому правовое регулирование широкого комплекса процедур, связанных с реализацией установленного российским законодательством порядка рассмотрения обращений граждан (предложений, заявлений, жалоб), осуществляется административно-правовыми актами, в первую очередь посредством разработки административных регламентов осуществления государственных (муниципальных) функций и оказания государственных (муниципальных) услуг.

⁶ См.: СЗ РФ. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1.

⁷ См.: СЗ РФ. — 2012. — № 12. — Ст. 1391.

⁸ См.: Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Система Консультант Плюс. [Электронный ресурс].

⁵ См.: СЗ РФ. — 2010. — № 31. — Ст. 4179.

Региональная и муниципальная практика работы с обращениями граждан и стратегия повышения эффективности взаимодействия власти и населения

Работа по совершенствованию организации и повышению качества рассмотрения обращений граждан охватывает широкий комплекс вопросов правового, организационного, социального, информационно-технологического и т.д. характера, реализуемых относительно государственного (муниципального) органа в двух сферах — внешней и внутренней. Это, в свою очередь, обуславливает необходимость осуществления органами власти (на основе системного подхода) мер как по совершенствованию внутри-организационной деятельности, так и по налаживанию эффективного взаимодействия с населением.

Правовое регулирование процедур, связанных с рассмотрением обращений граждан, в настоящее время осуществляется административными регламентами по предоставлению государственной услуги «Организация приема граждан, своевременного и полного рассмотрения их обращений». Более успешно эта работа ведется на уровне федеральных органов исполнительной власти (министерств, федеральных служб, федеральных агентств) в соответствии с Правилами, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»⁹. В частности, Административный регламент Министерства юстиции РФ, утвержденный приказом Минюста от 7 июня 2012 г. № 114, регулирует вопросы организации приема граждан и рассмотрений их обращений, определяет стандарт и порядок предоставления этой государственной услуги в Министерстве и его территориальных органах, в том числе состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур в электронной форме, а также досудебный (вне-судебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) Министерства и его должностных лиц¹⁰.

На региональном и муниципальном уровне повсеместно ведется работа по приведению аналогич-

ных административных регламентов в соответствие с требованиями Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и Постановления Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373, а также активный поиск путей и средств повышения эффективности работы с обращениями граждан в условиях современной России.

В Ульяновской области вопросы повышения качества работы по рассмотрению обращений граждан были всесторонне обсуждены на состоявшейся 7 декабря 2011 г. областной научно-практической конференции «Работа с обращениями граждан и организаций в Ульяновской области: перспективы развития, опыт взаимодействия, контроль за эффективностью». В ходе этого мероприятия состоялось пленарное заседание, пленарная дискуссия, а также была организована работа секций в форме тренингов, мастер-классов, творческих мастерских и семинаров. Выступивший на конференции Губернатор области С.И. Морозов подчеркнул: «Задачей власти любого уровня, включая органы местного самоуправления, является отладка системы работы с обращениями граждан, превращение ее в действенный инструмент обратной связи»¹¹.

Конференцией были определены основные направления реализации стратегии совершенствования работы с обращениями граждан, в том числе: совершенствование взаимодействия на основе взаимного доверия и соблюдения принципа целостности и объективности рассмотрения обращений, направленных по компетенции согласно ст. 8 Закона № 59-ФЗ; инициирование законодательных инициатив о внесении изменений в Федеральный закон № 59-ФЗ по итогам анализа работы с обращениями граждан за год; оптимизация схемы документационного обмена между Управлением Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций, государственными органами и органами местного самоуправления материалами по работе с обращениями граждан и организаций, внедрение трехуровневой системы обмена данными и нового тематического классификатора; разработка особого порядка рассмотрения обращений граждан и организаций, в которых содержится информация о коррупционных проявлениях, и внесение соответствующих дополнений в административные

⁹ См.: СЗ РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3169.

¹⁰ URL: http://www.miniust.ru/regulatory_inf/administrative_regulations (дата обращения 28.06.2012)

¹¹ Сборник материалов областной научно-практической конференции «Работа с обращениями граждан и организаций: перспективы развития, опыт взаимодействия, контроль за эффективностью» (7 декабря 2011 г.). – Ульяновск: Правительство Ульяновской области. 2011. [Электронный ресурс (CD-ROM)].

регламенты органов власти; обеспечение эффективного социального взаимодействия с населением через максимальную степень информационной открытости и прозрачности деятельности исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления с применением современных технологий обратной связи (в том числе официальных Интернет-сайтов, печатных средств массовой информации), и целевой экспертный подход при работе с гражданами и организациями и др.¹²

В Ульяновской области в минувший период была создана цельная система, объединившая различные общественные приемные, мобильные приемные, личный и выездной прием граждан руководителями Правительства области, акции «Лицом к человеку», «К барьеру» и др. Создана Палата справедливости, объединившая Уполномоченных по защите прав граждан по разным направлениям (по правам человека, правам ребенка, правам граждан в сфере ЖКХ, противодействию коррупции), чтобы обеспечить независимость разбирательств по фактам жалоб и обращений. Активно используются современные формы взаимодействия с обществом — через ведение блогов, создан Интернет-сайт Губернатора и Правительства Ульяновской области, в том числе виртуальная приемная «Задать вопрос Губернатору». С 2011 г. проводятся «Дни поселений» в районах области. На конференции было отмечено, что используемая в области система электронного документооборота позволила обеспечить исполнителям подготовку и направление более 70% ответов заявителям в меньшие сроки, чем это установлено Федеральным законом от 2 мая 2006г. № 59-ФЗ.

Важнейшая роль в обеспечении своевременного и качественного рассмотрения обращений граждан принадлежит органам местного самоуправления 167 муниципальных образований области, поскольку абсолютное большинство обращений касаются повседневных проблем и забот жителей. Именно на этом уровне наиболее остро проявляются как собственные недоработки чиновников этого звена, так и системные проблемы муниципальных образований — низкая бюджетная обеспеченность решения вопросов местного значения, нехватка технических средств, квалифицированных кадров и т.д. Тем более ценным является творческий поиск эффективных форм и методов работы с обращениями граждан, в наибольшей степени учитывающий специфику конкретных муниципальных образований, их объективные возможности.

Общими для всех муниципальных районов и городских округов формами работы являются: совершенствование организации работы с обращениями граждан с использованием современных информационных технологий, мониторинг количества и характера обращений, совершенствование контроля качества их рассмотрения, в том числе с проверками на местах, повышение ответственности исполнителей. Наряду с этим, все активнее внедряются новые формы и методы работы с обращениями граждан: организация личного приема непосредственно в поселениях, отчеты о работе администраций муниципальных образований на предприятиях (в организациях), создание виртуальных приемных Глав города или района, регулярная публикация в средствах массовой информации материалов о результатах рассмотрения обращений граждан. Расширяется взаимодействие с общественными объединениями в сфере работы с обращениями граждан, в том числе при проведении выездных проверок качества рассмотрения обращений. В большинстве муниципальных районов созданы Межведомственные советы по работе с обращениями граждан. В Новоспасском районе, не реже одного раза в квартал, в течение ряда лет проводятся по обращениям граждан «Круглые столы», транслируемые по TV «Сфера». В Мелекесском районе в декабре 2010 г. был проведен опрос жителей с целью выявления степени удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления, в том числе их информационной открытостью. Его результаты: удовлетворены деятельностью местной власти — 64,2%, не удовлетворены — 25,9%, затруднились с ответом — 9,8%.

Около половины населения Ульяновской области проживают в г. Ульяновске, на долю которого приходится более 40% обращений граждан в органы государственной и местной власти и наблюдается устойчивая тенденция роста их количества. За 2011 г., в частности, в Администрацию города поступило 22270 обращений граждан, увеличение в сравнении с 2010 г. — 22%, в сравнении с 2009 г. — 28,7%. В 2011 г. наиболее велика в них была доля обращений граждан по вопросам социальной помощи и социальной поддержки (29,7%), земельным вопросам (20,9%), жилищно-коммунального хозяйства (15,6%), строительства (10,2%), дорожного хозяйства и благоустройства (5,7%). В целом увеличение числа обращений граждан можно рассматривать как положительную тенденцию, свидетельствующую о возрастающем доверии населения к местной власти, признании позитивных сдвигов в решении многих актуальных проблем горожан. В частности, реали-

¹² Там же.

зация в городе трех муниципальных целевых программ по вопросам социальной поддержки и материальной помощи отдельным категориям граждан в значительной степени обусловила увеличение числа обращений этой категории населения, поскольку указанные виды социальной поддержки оказываются на заявительной основе. На рост числа обращений граждан о выделении земельного участка определенным образом повлияло принятие Закона Ульяновской области о выделении многодетным семьям бесплатно в собственность земельных участков под строительство индивидуальных жилых домов. Наряду с этим, сигналом неблагополучия является рост в 2011 г. доли обращений граждан по вопросам жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства (в 1,8 раза в сравнении с 2009 г.), что обусловило принятие ряда серьезных управленческих решений. Усилен муниципальный контроль за деятельностью домоуправляющих компаний, ТСЖ и ЖСК, в том числе с участием депутатов Ульяновской Городской Думы и общественности. С 2012 г. значительно расширены полномочия в этой сфере администраций районов города Ульяновска. С февраля 2012 г. действует Контакт-центр при Главе города Ульяновска, во всех четырех районах города созданы и действуют Центры оказания бесплатной юридической помощи гражданам по вопросам местного значения, образованные Ульяновской Городской Думой.

Имеющиеся в городе Ульяновске и области недостатки в работе с обращениями граждан обусловили, кроме того, необходимость совершенствования в региональном масштабе работы по профессиональному развитию и повышению квалификации кадров государственной и муниципальной службы, в первую очередь — непосредственно организующих работу с обращениями граждан. Регулярно обобщается опыт, наработанный специалистами-практиками Правительства Ульяновской области и муниципальных образований в рамках «Школ мастерства», издаются соответствующие сборники материалов, в том числе включающие образцы документов, сценарии мероприятий, а также сведения об опыте этой работы в муниципальных образованиях области¹³.

Вместе с тем в этой сфере еще имеется немало проблем как организационно-методического, так и правового характера. Ощущается, в частности, не-

обходимость совершенствования работы по обобщению и распространению положительного опыта работы с обращениями граждан и организаций применительно ко всем уровням власти и управления. Сегодня в периодической печати и сети Интернет преобладает новостная информация, большей частью констатирующая факты наличия положительного опыта работы в этой сфере. Для практических работников наиболее важно знать — как это делается, какими формами и средствами достигнут тот или иной результат, тем более что территории (муниципальные образования, субъекты РФ) располагают для этого различными возможностями, особенно сельские поселения. В деле поиска положительного опыта много параллелизма, т.к. его ищут все, в силу своего желания и возможностей. Явно недостаточно уделяется внимания анализу результатов и оценке эффективности тех или иных новых форм работы с обращениями граждан. Назрела, таким образом, необходимость формирования целостной системы обобщения и распространения положительного опыта работы с обращениями граждан в системе государственного и муниципального управления. В качестве первого шага в этом направлении было бы целесообразно, по нашему мнению, создание специальных порталов в сети Интернет «Обращения граждан: опыт работы», прежде всего на муниципальном (городской округ, муниципальный район) и региональном (субъект РФ) уровнях. Цель создания указанных порталов — аккумуляция опыта работы с обращениями граждан, создание условий для его анализа, оценки и распространения наиболее эффективных форм.

Наряду с этим, более значительными видятся недостатки правового регулирования работы с обращениями граждан. Сегодня в стране фактически отсутствует механизм правового регулирования рассмотрения обращений граждан и их объединений публичного характера, реализующих их конституционное право на участие в управлении делами государства. Эта функция государственных органов и должностных лиц законодательно не регламентирована и, соответственно, практически не реализуется. Не принимаются административные регламенты реализации этой государственной функции, поскольку нет нужной для этого законодательной основы.

Проведенный в настоящей статье анализ подтверждает, что в последние годы в России осуществлена значительная работа по совершенствованию нормативно-правовой базы работы с обращениями граждан частного характера. Вместе с тем мно-

¹³ Сборник материалов по итогам работы «Школы мастерства» 2010 г. по организации работы с обращениями граждан. — Ульяновск: Правительство Ульяновской области 2011. [Электронный ресурс (CD-ROM)].

гие авторы, в том числе С.Г. Соловьев, И.Е. Попов, А.Б. Смушкин, Н.Г. Румянцева и др., отмечают ее внутреннюю противоречивость и, прежде всего, несовершенство Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ, даже в сравнении с нормами ранее действовавшего Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»¹⁴, утвержденного Законом СССР от 26 июня 1968 г. № 2830-VII. С.Г. Соловьев и И.Е. Попов отмечают, в частности, что указанный Закон № 59-ФЗ «вобрал основные положения Указа от 12 апреля 1968 г., положительно зарекомендовавшего себя на практике, и установил ряд существенных гарантий реализации права граждан на обращение, которые ранее не были закреплены на законодательном уровне». Однако, говоря о Законе № 59-ФЗ, они отмечают далее, что «некоторые его положения содержат нормы, не улучшающие, а ухудшающие положение граждан, и требуют дополнительного рассмотрения и переработки»¹⁵.

Обоснованной, по нашему мнению, является позиция указанных и иных авторов, считающих, что существенно сужена сфера применения Закона № 59-ФЗ в сравнении с нормами упомянутого ранее Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII. Если ранее (по Указу от 12 апреля 1968 г.) под обращением понимались предложение, заявление, жалоба, направляемые в государственные и общественные органы, предприятия, учреждения, организации, должностным лицам, то сейчас (по Закону № 59-ФЗ) — лишь направляемые в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу. Вполне обоснованы, в связи с этим, критические замечания, что фактически содержание Закона № 59-ФЗ в этом отношении не вполне отвечает даже самому названию этого закона, а тем более смыслу ч. 2 ст. 19 Конституции РФ, которой установлено, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства и т.д., а также других обстоятельств». Следствием такой «ущербности» Закона № 59-ФЗ является, в частности, то, что миллионы граждан России оказались фактически в бесправном положении перед домоуправляющими ком-

паниями, ТСЖ, ЖК и т.д., которые нередко даже не утруждают себя ответами на письменные обращения граждан, а предусмотренный законодательством РФ механизм судебной защиты прав граждан в большинстве подобных жизненных ситуаций неэффективен из-за его сложности и длительности процесса во времени.

Другим серьезным «дефектом» Закона № 59-ФЗ ряд авторов признают увеличение срока рассмотрения обращений, который составляет теперь 30 дней с момента регистрации обращения гражданина. Действовавшее ранее законодательство, в частности Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 июня 1968 г., предусматривало возможность безотлагательного решения не требующего изучения и проверки вопроса, но при этом максимальный срок рассмотрения обращения был не более 15 дней. Очевидно, что установленные Законом № 59-ФЗ сроки увеличились не в пользу заявителя.

Даже краткий сравнительный анализ (лишь в части адресатов и сроков рассмотрения обращений граждан) норм федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ и соответствующих законов об обращениях граждан ряда государств — членов СНГ (Белоруссии, Казахстана, Украины) свидетельствует о том, что граждане этих государств наделены более широкими возможностями в части реализации их прав на обращения, поскольку круг их адресатов не ограничен лишь государственными органами и органами местного самоуправления, а основной срок рассмотрения обращений (не требующих дополнительного изучения и проверки) — пятнадцать дней. Несомненно, что указанные (по адресатам, срокам рассмотрения) и другие ограничения возможности реализации гражданами России их конституционных прав на обращение, а также прав юридических лиц в этой части должны быть устранены в неотложном порядке путем внесения соответствующих изменений в законодательство РФ.

Недостатки правового регулирования реализации права на обращение граждан РФ, а также функционирования механизма взаимодействия населения и органов власти имеют, таким образом, системный характер. Они не могут быть устранены внесением «косметических» изменений в действующий Закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ, фактически имеющий рамочный характер. Поэтому, наряду с внедрением современных, эффективных форм практической работы с обращениями граждан, остро назрела, на наш взгляд, необходимость повышения в России правового статуса института обращений граждан, совершенствования порядка рассмотрения обращений граждан и

¹⁴ Ведомости Верховного Совета СССР. — 1968. — № 17. — Ст. 144.

¹⁵ Соловьев С.Г., Попов И.Е. О совершенствовании законодательства об обращениях граждан // Российский юридический журнал. — 2010. — № 2. — С. 140.

юридических лиц (в том числе публичного характера), а также государственных гарантий их обеспечения путем разработки и принятия действительно «базового» Федерального закона «Об общих принципах реализации права на обращения граждан и организаций Российской Федерации». Это позволит, несомненно, снизить уровень социальной напряженности

в обществе, повысить уровень доверия к решениям и действиям власти, эффективность взаимодействия органов публичной власти и населения, в целом обеспечить повышение эффективности государственного управления за счет более полного использования творческой энергии населения и институтов гражданского общества.

Библиографический список:

1. Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. — 2012. — 6 февраля.
2. Румянцева В.Г., Им В.В. Институт обращений в органы государственной и местной власти: понятие, сущность, содержание // История государства и права. — 2008. — № 14. — С. 2-4.
3. Савосина Н.Г. О некоторых аспектах правового регулирования права граждан на обращение в органы государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. — 2010. — № 10. — С. 22-25.
4. Сборник материалов областной научно-практической конференции «Работа с обращениями граждан и организаций: перспективы развития, опыт взаимодействия, контроль за эффективностью» (7 декабря 2011 г.). — Ульяновск: Правительство Ульяновской области. 2011. [Электронный ресурс (CD-ROM)].
5. Сборник материалов по итогам работы «Школы мастерства» 2010 г. по организации работы с обращениями граждан.- Ульяновск: Правительство Ульяновской области. 2011. [Электронный ресурс (CD-ROM)]
6. Соловьев С.Г., Попов И.Е. О совершенствовании законодательства об обращениях граждан // Российский юридический журнал. — 2010. — № 2.
7. Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс. [Электронный ресурс].