

ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН

Беляев А.В.¹



ГРАЖДАНИН И ГОСУДАРСТВО: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО И ОРГАНИЗАЦИОННО- МЕТОДОЛОГИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ (часть 2)

О подходах к разработке некоторых положений проекта нового Федерального закона «Об обращениях граждан»

Исходя из изложенных в первой части настоящей статьи принципов построения важнейшего нормативного правового акта, посвященного работе с обращениями граждан, основными элементами структуры нового закона «Об обращениях граждан» должны явиться разделы, включающие в себя:

общие положения, объект правового регулирования, определение понятий, особенности отдельных видов обращений граждан;

статус субъектов регулируемых правоотношений (заявители, их представители, заинтересованные лица, государственные органы, должностные лица, вышестоящие в порядке подчиненности органы и должностные лица), перечень их прав и обязанностей;

требования к оформлению и подаче обращений (наличие необходимых реквизитов, сведений и материалов, сроки подачи обращений, направление обращений надлежащим органам и должностным лицам);

действия должностных лиц государственных органов при получении обращения (принятие обращения к рассмотрению, направление обращения по принадлежности, оставление обращения без рассмотрения, отказ в рассмотрении обращения, возврат обращения заявителю);

рассмотрение обращений граждан (полномочия должностных лиц государственных органов на рассмотрение обращений, подготовка к рассмотрению, истребование заключений от заинтересованных лиц, приглашение заявителей, их представителей);

принятие государственными органами решений по обращениям граждан, ознакомление заявителей с результатами рассмотрения их обращений;

участие заинтересованных сторон (заявителей и их представителей, представителей государственных органов) в рассмотрении обращений граждан;

исполнение решений государственных органов (понятие «государственный орган» условное, о чем сказано в части первой настоящей статьи) по обращениям граждан;

ответственность субъектов правоотношений за нарушение установленного порядка работы с обращениями граждан;

порядок обжалования решений государственных органов по обращениям граждан (процессуальные нормы о порядке обжалования содержатся, например, в ст.75 Федерального закона от 12 июля 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»).

Одним из условий успешного применения любого нормативного правового акта является наличие в нем хорошо проработанного понятийного аппарата. В целях обеспечения единообразия применения законодательства о работе с обращениями граждан предлагаются следующие определения понятий:

обращение гражданина — волеизъявление гражданина РФ, иностранного гражданина либо лица без гражданства, изложенное в письменной, устной или иной форме, адресованное для рассмотрения конкретным лицу, органу, организации (адресату);

адресат — орган, организация или должностное лицо, которым направлено обращение;

адресант — лицо, направившее обращение (заявитель либо его представитель) с указанием своих реквизитов;

заявитель — гражданин, составивший и подписавший от своего имени обращение, либо гражданин, от имени и в интересах которого составлено и подписано обращение его представителем, полномочия которого удостоверены в установленном законом порядке;

предложение — обращение гражданина по вопросам, относящимся к компетенции государственного органа, направленное на совершенствование законодательства, повышение эффективности деятельности государственных органов, улучшение положения граждан и другие позитивные изменения государственной и общественной жизни;

заявление — обращение гражданина по поводу реализации его прав и законных интересов, составленное, как правило, по определенной форме;

жалоба — заявление, в котором сообщается о нарушении прав и законных интересов гражданина решениями,

¹ Беляев Андрей Владимирович — консультант Приемной Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, советник Российской Федерации I класса.

действиями (бездействием) государственных органов и их должностных лиц, и содержатся требования о восстановлении нарушенных прав и законных интересов гражданина;

ходатайство — заявление, содержащее просьбу гражданина о признании и последующем осуществлении его прав и законных интересов;

запрос — обращение гражданина с просьбой или требованием к государственному органу либо его должностному лицу о предоставлении информации и (или) разъяснений по вопросам, относящимся к компетенции адресата и затрагивающим права и свободы гражданина;

протест — обращение о несогласии с решением, действием (бездействием) государственного органа либо его должностного лица, с обоснованием такого несогласия и требованием (либо без такового) об отмене опротестуемого решения, прекращении действия (бездействия) государственного органа либо его должностного лица;

коллективное обращение — одновременное и совместное обращение двух или более граждан по общему для них вопросу;

открытое письмо — коллективное обращение, предназначенное для широкой огласки;

петиция — письменное коллективное обращение граждан в государственные органы по вопросам, имеющим общественное значение, в целях проведения общественных реформ, внесения изменений в законодательство, совершенствования общественного устройства;

повторное обращение — второе и более обращение гражданина по одному и тому же вопросу, на который он не получил в установленный срок исчерпывающий ответ;

многократное обращение — третье и более обращение гражданина по одному и тому же вопросу, по которому ранее ему дан обоснованный и исчерпывающий ответ;

анонимное обращение — обращение гражданина, в котором отсутствует хотя бы один из следующих реквизитов заявителя — фамилия, имя, отчество, род занятий, почтовый адрес места жительства, личная подпись;

рассмотрение обращения — действия получивших обращение должностных лиц государственных органов, направленные на разрешение обращения по существу либо на определение дальнейшей судьбы обращения;

разрешение обращения (рассмотрение обращения по существу) — принятие государственным органом решения по существу вопросов, поднимаемых заявителем в обращении;

направление обращения по принадлежности (перенаправление) — направление обращения гражданина в соответствующий государственный орган, которому в соответствии с его компетенцией, определенной в нормативном правовом акте, подведомственно рассмотрение обращения по существу;

должностное лицо государственного органа — работник государственного органа, в служебные полномочия которого входит деятельность, связанная с признанием, соблюдением, защитой прав и свобод граждан, и (или) — деятельность по рассмотрению жалоб на решения, действия (бездействия) подчиненных ему должностных лиц государственного органа;

руководитель органа, рассматривающего обращение, — начальник органа (либо его заместитель, либо другой работник, исполняющий обязанности руководи-

теля органа и являющийся должностным лицом), принимающий решения, связанные с рассмотрением обращения граждан;

исполнитель — работник государственного органа, которому поручено рассмотрение обращения в соответствии с его компетенцией, установленной на основе положения о государственном органе и закрепленной в должностной инструкции работника.

Как представляется, процесс рассмотрения обращений во внесудебном порядке следует регулировать не менее тщательно, чем рассмотрение заявлений и жалоб граждан в судах. Поэтому процедура рассмотрения обращений в новом федеральном законе об обращениях граждан должна соответствовать «родственным» нормам гражданского процессуального законодательства, регламентирующим рассмотрение обращений граждан в судах общей юрисдикции.

В нормах гражданского судопроизводства достаточно подробно и юридически точно обозначен процесс рассмотрения заявлений граждан о восстановлении их прав и законных интересов, нарушенных неправомерными действиями либо бездействием государственных органов и их должностных лиц. В свое время в ГПК РСФСР были полностью перенесены нормы Закона РФ от 27 апреля 1993 года № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», сыгравшие положительную роль в регулировании

рассматриваемых правоотношений. Кроме того, в современном арбитражно-процессуальном законодательстве (ст. 198 АПК РФ) предусмотрено рассмотрение арбитражными судами заявлений граждан в случае нарушения их прав в сфере экономической деятельности. Аналогичные по духу и смыслу закона процессуальные нормы действуют и в международно-правовой практике, например при обращении граждан в Европейский Суд по правам человека (о чем будет сказано ниже).

Таким образом, в конструкции нового федерального закона об обращениях граждан должны присутствовать процессуальные нормы, содержащие:

- порядок подачи заявлений (ч. 1 и 2 ст. 254 ГПК РФ);
- возможность и порядок приостановления оспариваемого решения государственного органа на период рассмотрения заявления гражданина (ч. 4 ст. 254 ГПК РФ);
- предельные сроки для подачи заявления (ст. 256 ГПК РФ);
- основания для отказа в принятии заявления (ст. 248 ГПК РФ);
- требования к решениям, принимаемым по обращениям граждан (ст. 258 ГПК РФ, ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»);
- перечень оснований для отмены решения по обращению (например, ст. 76 и 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»);
- исполнение решения по обращению (ст. 258 ГПК РФ).

В новом законе также следует конкретизировать требования к форме и содержанию обращения, установить обязанность заявителей предоставлять документы, подтверждающие правомерность их требований, либо указывать местонахождение таких документов. Это сократит время работы с обращениями граждан и улучшит качество их рассмотрения.

Обращение гражданина — волеизъявление гражданина РФ, иностранного гражданина либо лица без гражданства, изложенное в письменной, устной или иной форме, адресованное для рассмотрения конкретным лицу, органу, организации (адресату).

Показателен и полезен опыт правового регулирования процесса направления гражданами обращений в органы Совета Европы. При подаче обращения в Европейский Суд по правам человека (далее — Европейский суд) подлжит обязательному и подробному заполнению специальный бланк заявления определенной формы, состоящий из девяти разделов и множества пунктов. При этом заявителю вменено в обязанность предоставлять информацию в полном объеме, давать четкое, ясное и краткое описание фактов, свидетельствующих о нарушении его прав, прилагать к обращению все имеющиеся документальные подтверждения правомерности своих доводов. В первом разделе бланка заявитель заполняет двенадцать пунктов, указывая свою фамилию, имя и отчество, дату и место рождения, гражданство, род занятий, адрес места жительства, телефон и другие обязательные сведения. В следующих разделах гражданином должны быть подробно и точно изложены предмет обращения, суть проблемы, ожидаемый заявителем результат. Примечательно, что в последнем, девятом, разделе бланка заявления, который называется «Декларация и подпись», гражданин расписывается в том, что все заявленные им сведения являются правдивыми и точными. Думается, что в результате введения таких требований в наших условиях резко сократится поток корреспонденции «скрытых анонимщиков», указывающих в обращениях вымышленные фамилии и несуществующие адреса.

Правило о предельном сроке подачи обращений (6 месяцев со дня принятия государственным органом оспариваемого решения) строго соблюдается при рассмотрении вопроса о принятии заявлений в Европейский Суд. Не удивительно, что подавляющее число обращений не принимается к рассмотрению по причине несоблюдения заявителем формальных требований — нарушения порядка оформления, сроков подачи обращения или непредставления необходимых документов. Полагаем, что установление в российском законодательстве предельного срока подачи заявлений и жалоб в государственные органы также сократит ненужную переписку с гражданами по поводу событий 10-летней давности (как правило, по всем подобным делам уже существуют вступившие в законную силу судебные решения).

Представляется интересным и полезным применяемое в судебной практике правило подачи заявлений и жалоб «наверх» через тот орган, чье решение обжалуется (ст. 320 и 337 ГПК РФ, ст. 257 и 275 АПК РФ). В случае установления такого правила государственный орган, получив жалобу «на себя», будет обязан в короткий срок (не более трех-пяти дней) составить мотивированное заключение и переслать его вместе с материалами жалобы в вышестоящий в порядке подчиненности государственный орган для рассмотрения и принятия им решения по жалобе.

Важной процедурой является приглашение заявителей на рассмотрение их обращений, что позволит более объективно и полно рассмотреть обращение по существу. При этом реализуется право граждан на участие в рассмотрении вопросов, затрагивающих их законные интересы. Практика приглашения заинтересованных сторон на рассмотрение заявлений и жалоб предусмотрена, например, в п. 12. ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ».

Необходимо установить обязательное привлечение сотрудников юридической службы государственного органа к рассмотрению обращений и изготовлению решений по ним. Участие юристов

в рассмотрении обращений граждан обеспечит надлежащее качество принимаемых государственным органом решений, их законность и обоснованность. Это, в свою очередь, приведет к сокращению числа обращений граждан, неудовлетворенных «отписками», в судебные органы за защитой своих прав и законных интересов.

В заключение следует отметить, что значение нового федерального закона об обращениях граждан для жизни государства и общества трудно переоценить. В случае принятия закон затронет все без исключения стороны деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Главное, он очень нужен гражданам, поток обращений которых не ослабевает и вряд ли уменьшится в будущем.

В следующей, заключительной части настоящей статьи будут затронуты некоторые аспекты организационно-методологического обеспечения работы государственных органов с обращениями граждан.

Участие юристов в рассмотрении обращений граждан обеспечит надлежащее качество принимаемых государственным органом решений, их законность и обоснованность.