

Веретенников Николай Николаевич,

канд. юрид. наук,

Ковтун Дарья Вячеславовна,

студентка специалитета,

ФГБОУ ВО «Тихоокеанский государственный университет»,

г. Хабаровск, Россия

ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОНЯТИЕ, ВИДЫ, ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

В статье рассматриваются основы законодательной базы по вопросу взаимодействия населения и власти, проблемы реализации этой идеи, предлагаются пути решения проблем. В статье также приводится анализ возможностей внедрения информационных технологий в процесс реализации конституционного права граждан на обращение в государственные органы.

Ключевые слова: право на обращение, обращение граждан, органы власти, цифровизация.

Nikolay N. Veretennikov,

Candidate of Juridical Sciences,

Darya V. Kovtun,

Student,

FSBEI of HE Pacific National University,

Khabarovsk, Russia

CITIZENS' APPEALS IN RUSSIAN FEDERATION: CONCEPT, TYPES, LEGISLATIVE REGULATION

The article examines the foundations of the legislative framework on the issue of interaction between the population and the authorities, the problems of implementing this idea, and suggests ways to solve the problems. The article also provides an analysis of the possibilities of introducing information technologies in the process of implementing the constitutional right of citizens to apply to state bodies.

Keywords: right to appeal, citizen's appeal, authorities, digitalization.

Одним из основных конституционных прав граждан Российской Федерации является право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (статья 33 Конституции Российской Федерации), в Конституционный Суд РФ (статья 125 Конституции РФ) [1].

Право граждан на подачу различного вида обращений закреплено в ряде федеральных законодательных актов и законов субъектов Федерации, например, в Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее закон 59-ФЗ) [2].

Под обращениями граждан в этих законах понимаются: предложения, заявления, жалобы, ходатайства, коллективные обращения и петиции граждан.

По мнению Н.Ю. Хаманевой обращение можно рассматривать как одну из форм их участия в управлении, в решении государственных и общественных дел, как инструмент охраны прав граждан, как гарантию их защиты, как способ восстановления нарушенного права, как источник информации для органов и должностных лиц [5, с.10].

Предложение – это устное или письменное обращение гражданина конкретного характера, не связанное с нарушением его прав и свобод, направленное на улучшение организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, общественных объединений в решении вопросов экономической, политической, социально-культурной и других сфер жизни. Научное определение дал С.А. Ширококов: обращение – это волеизъявление индивида, выражающееся в конкретных действиях, имеющих письменную или устную форму, соответствующую правилам, закреплённым в нормативно-правовых актах, направляемое в органы государства или органы местного самоуправления, в видах, необходимых для того, чтобы реализовать, предоставить, защитить или восстановить права и свободы [6, с. 8].

Заявление – это устное или письменное обращение гражданина по поводу реализации принадлежащих ему прав, не связанное с их нарушением.

Жалоба – это устное или письменное обращение гражданина по поводу восстановления его прав и свобод, нарушенных действиями (бездействием) или решениями органов государственной власти, местного самоуправления, их должностных лиц, руководителей организаций, общественных объединений.

Ходатайство – это письменное обращение гражданина с просьбой о признании за ним определенного статуса, прав, гарантий и льгот с предоставлением документов, их подтверждающих.

В реальной действительности в одном и том же обращении могут содержаться и предложение, и заявление, и жалоба, и ходатайство в различном сочетании.

Коллективное обращение – это обращение двух или более граждан в письменном виде, содержащее частный интерес, либо обращение, имеющее общественный характер и принятое на митинге, собрании и подписанное их организаторами или участниками.

Петиция – это коллективное обращение граждан в письменном виде в органы государственной власти о необходимости проведения общественных реформ или изменения законодательства [4, с. 272].

В соответствии с положениями закона 59-ФЗ органами власти и должностными лицами должно быть обеспечено объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения. В случае, если отдельные вопросы и доводы, указанные в обращении, находятся вне компетенции органа власти, то такое обращение должно быть направлено на рассмотрение в пределах полномочий в соответствующий орган власти или должностному лицу. Указанные положения закреплены в статьях 8 и 10 закона 59-ФЗ. Таким образом, в широком аспекте содержание закона 59-ФЗ можно раскрыть следующим образом: гражданин, в случае наличия у него заявления, предложения или жалобы, или деятельности органов власти и третьих лиц, вправе направить обращение в любой орган власти, который сочтёт

компетентным (в том числе Президенту РФ). Соответствующий орган власти или должностное лицо принимает обращение к рассмотрению в рамках полномочий, в случае отсутствия вопросов по компетенции – перенаправляет обращение в другие органы власти и должностным лицам, к компетенции которых относится решение указанных в обращении вопросов в течение 7 дней с момента его регистрации. Таким образом, изложив только одно комплексное обращение, которое может содержать различные вопросы, гражданин может получить несколько ответов из разных органов власти (или регионов) по каждому доводу или вопросу, изложенному в обращении. То есть, при соблюдении органами власти положений закона 59-ФЗ у гражданина отсутствует необходимость направлять несколько обращений в различные органы власти, а поставленные заинтересованным лицом вопросы должны либо решаться органами власти, либо гражданин должен получить обоснованное разъяснение об отсутствии возможности урегулирования поставленных им перед органом вопросов [2].

Таким образом, общий смысл закона 59-ФЗ не подразумевает направление гражданами большого количества обращений при эффективной работе государственных органов власти.

Несомненно, в идеальной схеме процесса рассмотрения обращений особый вес имеет высокая компетентность органов власти и должностных лиц, которым оно поступило. Однако в случае постоянного роста количества обращений возникают сложности с соблюдением установленных сроков и порядка их рассмотрения.

Теперь рассмотрим, что фактически происходит в настоящее время в сфере рассмотрения обращений граждан органами власти, осуществляющими свою деятельность по наиболее проблемным вопросам государственного управления (ЖКХ, социальное обеспечение, образование и т. д.).

С внедрением в государственное управление информационных технологий в закон 59-ФЗ были внесены изменения, касающиеся возможности направления обращений гражданами в электронной форме (на электронную

почту органа власти или через форму на сайте в сети «Интернет» соответствующего органа власти). Также появилась возможность направить обращение в любой орган на Едином портале государственных услуг (Госуслуги), пройдя авторизацию в Единой системе идентификации и аутентификации. Таким образом, важный канал взаимодействия населения и власти посредством обращений получил общедоступность без каких-либо материальных затрат со стороны заинтересованных лиц. С одной стороны, электронный документооборот соответствует современным принципам социального государства и «электронного правительства», с другой стороны – заинтересованные лица получили возможность с минимальными материальными и организационными затратами направлять в органы власти обращения.

По мнению О.И. Колмогорова введение электронного документооборота в институт охраны прав и свобод граждан повышает оперативность получения и обработки информации, позволяет снизить затраты и повысить продуктивность труда сотрудников, при этом обеспечение чёткой фиксации способствует ускорению скорости обслуживания и утверждению позитивного имиджа организации [3, с. 21].

Вместе с тем следует отметить, что к позитивным изменениям, происходящим в информационном пространстве и в электронном документообороте, должны быть готовы соответствующие органы и должностные лица: соответствовать изменяющемуся законодательству, быстро реагировать на требование общества – то есть действовать на опережение.

Также следует констатировать, что законодатель не всегда успевает «идти в ногу со временем» в связи с тем, что изменения, происходящие в общественных отношениях под воздействием цифровизации, носят более стремительный характер, а принятие поправок требует определённых процессуальных процедур и значительного временного периода.

Новые современные информационные технологии породили такой негативный феномен, как злоупотребление правом, когда для отдельных групп

населения обращения стали не инструментом взаимодействия с органами государственной и муниципальной власти в целях решения имеющихся локальных проблем, а средством достижения своих узких интересов, таких как удовлетворение потребности в общении, дискредитация третьих лиц, сведения счетов со своими противниками и т. д. В этой связи ещё Грасианом Бальтасаром было обоснованно замечено: человеческая природа такова, что очень мало есть людей, которые были бы в состоянии делать добро; но почти все умеют делать зло [7, с. 195].

Такое положение продиктовано статьёй 6 закона 59-ФЗ, согласно которой запрещено преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган или к должностному лицу. Таким образом, ощущение безнаказанности и вседозволенности побуждает отдельных заинтересованных граждан к злоупотреблению своим конституционным правом на обращение в органы власти [2].

Стоит отметить, что статьёй 16 закона 59-ФЗ предусмотрена возможность взыскания в судебном порядке расходов, понесённых государственным органом в ходе рассмотрения обращения гражданина, если гражданином были указаны заведомо ложные сведения. Однако практика применения данной нормы крайне незначительна [2].

Как результат, широкое применение современных информационных технологий, связанных с конституционным правом граждан РФ на обращение в органы власти и должностным лицам становится причиной увеличения количества обращений по наиболее проблемным вопросам – жилищно-коммунальной хозяйству, социальная сфера, тарифное регулирование, налоги, доленое строительство. Вследствие этого значительно растёт объём работы у сотрудников органов власти при неизменности кадровой составляющей. Итогом роста количества обращений без увеличения кадрового состава является сложность в объективном, всестороннем и, главное, своевременном рассмотрении обращения, что в свою очередь порождает еще большее количество новых обращений (жалоб).

Появление возможности направления и рассмотрения обращений в электронном виде связано с развитием в России концепции «электронного правительства». Электронные средства обработки информации станут доминирующими инструментами в работе органов власти и должностных лиц, что потребует от них формирования своеобразной культуры электронного общения.

Таким образом, цифровизация конституционного права граждан РФ на обращение в органы власти открыла новые возможности и стала новой ступенью на пути развития цифрового общества. Но внедряя принципы цифровой экономики и электронного правительства, необходимо всесторонне изучать нововведения и возможные последствия их внедрения в деятельность граждан и государственных структур. Помимо этого, требуется осуществлять регулярный мониторинг реализации новых принципов и вносить необходимые коррективы в нормативно-правовую базу. Данный подход является залогом эффективного развития социального государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 02.05.2021).
2. Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999/ (дата обращения 02.05.2021).
3. Колмогоров О. И. Цифровизация обращений граждан в органы власти: проблемы и пути их решения / О. И. Колмогоров // Hypothesis. – 2020. – № 1 (10). – С. 19–24. – Текст : электронный. – URL: https://hypothesis-journal.ru/sites/default/files/2020-05-%5Barticles%5D/Колмогоров%20О.И.%20Цифровизация%20обращений%20граждан%20в%20органы%20власти%20-%20проблемы%20и%20пути%20их%20решения%20-%2019_0.pdf (дата обращения 12.04.2021).
4. Маякова Е. О. Административно-процессуальный порядок рассмотрения обращений граждан в контексте дигитализации / Е. О. Маякова // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. статей по мат-лам

международ. научно-практ. конф-ции (Санкт-Петербург, 2020).– С. 271–275. – Текст : электронный. – URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=42682879> (дата обращения 23.04.2021).

5. *Хаманева Н. Ю. Конституционное право граждан на подачу обращений (проблемы законодательного регулирования) / Н. Ю. Хаманева // Государство и право. – 1996. – № 11. – С. 10. – Текст : непосредственный.*

6. *Широбоков С. А. Конституционное право человека и гражданина на обращение: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С. А. Широбоков. – Екатеринбург : Уральский юр. ин-т МВД России, 1999. – С. 8. – Текст : непосредственный.*

7. *Борохов Э. А. Энциклопедия афоризмов: мысль в слове / Э. А. Борохов. – Москва : ООО «Издательство АСТ», 2001. – С. 195. – Текст : непосредственный.*