

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

© Решетникова Д. С., 2018

Байкальский государственный университет, г. Иркутск

В данной статье делается обзор основных проблем, препятствующих эффективности института обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления. Автор анализирует законодательство, регулирующее порядок рассмотрения обращений граждан, и выделяет следующие основные проблемы: отсутствие единых стандартов качества содержания ответов на обращения, недостаточно урегулированная ответственность должностных лиц за нарушение порядка рассмотрения обращений и недостаточно полное использование электронных средств связи при работе с обращениями.

Ключевые слова: право граждан на обращение, ответственность, пробелы в законодательстве

Право граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления гарантируется Конституцией (ст. 33) и является одной из важнейших гарантий демократического устройства общества. Согласно Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти, утв.

распоряжением Правительства РФ от 30 января 2014 г. №93-р, реализация данного права граждан включена в число приоритетных направлений деятельности органов власти. Эффективная работа данного института способствует повышению прозрачности и подотчетности государственного управления, удовлетворенности граждан качеством

государственного управления, расширению возможностей непосредственного участия гражданского общества в процессах принятия государственных решений и развитию механизмов общественного контроля за деятельностью органов власти [4; 6 с. 5].

Согласно данным Федеральной службы государственной статистики, граждане довольно активно используют это право. Это может свидетельствовать о доверии со стороны населения к данному институту, то есть граждане считают, что могут решить свои проблемы с помощью обращения в органы власти. Вместе с тем, реализация данного права на практике сталкивается со множеством проблем, которые требуют решения. Ниже мы рассмотрим основные из них.

Порядок обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления регулируется федеральным законом от 02 мая 2006 г. №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» (ред. 27 ноября 2017 г.). Данный закон предусматривает виды обращений граждан, обязывает органы государственной власти и местного самоуправления отвечать на поступающие обращения, устанавливает общие сроки ответа на обращения. Вместе с тем в законе остаются существенные пробелы.

Одна из главных проблем заключается в том, что закон, к сожалению, оставляет без внимания вопрос качества работы с обращениями граждан. Закон закрепляет за государственным органом, органом местного самоуправления обязанность при поступлении обращения дать «письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов» (п.4 ч. 1 ст. 10 ФЗ №59), которое соответствует праву гражданина получить ответ по существу (ст. 3 ФЗ №59). При этом должно быть обеспечено «объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости — с участием гражданина, направившего обращение» (п. 1 ч.1 ст. 10 ФЗ №59). Однако в законе совершенно не предусмотрены требования к содержанию «ответа по существу» на заданные в обращении вопросы. Как результат, гражданин часто вместо необходимой информации или предложения реального решения его проблемы, получает лишь ссылки на законодательные нормы, которые и так ему были известны, и которые никак не способствуют решению поставленной проблемы. Например, по результатам проверки эффективности работы с обращениями граждан Министерства здравоохранения на 2016 г., лишь 19 % ответов на обращения содержали конкретные решения и рекомендации по устранению проблемы обратившегося гражданина, а 76 % содержали разъяснения нормативно-правового регулирования [7, с.92].

Есть проблемы и с принятием обращений по электронной почте. Федеральный закон приравнивает по статусу поступившие по почте

письменные обращения и обращения, направленные по электронной почте, что вытекает из определения «обращения», данного законодателем. Согласно ст. 4 «обращение гражданина (далее — обращение) — это направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина...». В п. 3 ст. 7 закона предусматривается, что «обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, подлежит рассмотрению в порядке, установленном настоящим Федеральным законом». Ответ, согласно этой же статье, должен быть также направлен гражданину по указанному адресу электронной почты.

Данный способ взаимодействия между органами власти и гражданами является быстрым, удобным и способствует экономии материальных и временных ресурсов в работе государственных органов и органов местного самоуправления. Однако, на практике граждане часто жалуются, что «по электронной почте многие не отвечают, считают ее чем-то несерьезным» [7, с. 102]. В связи с этим, представителям региональной власти и органам местного самоуправления необходимо больше уделять внимания развитию информационно-телекоммуникационной инфраструктуры для взаимодействия с гражданами. Тем более, что такая задача поставлена перед всеми органами государственной власти и органами местного самоуправления согласно Государственной программе РФ «Информационное общество (2011–2020)», утв. постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 г. №313 (посл. изм. от 12.01.2018 г.).

Следующая проблема, которая во многом обуславливает предыдущие две, заключается в том, что законодатель недостаточно четко регламентирует ответственность за нарушение требований по работе с обращениями граждан. Закон №59-ФЗ не регулирует вопрос ответственности подробно, а в ст. 15 отсылает к иному законодательству РФ. В частности, в КоАП РФ содержится норма, предусматривающая ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан в виде штрафа (ст. 5.59). Однако, данная статья содержит лишь общие формулировки и не раскрывает, в чем конкретно может выражаться нарушение такого порядка. Как правило, она применяется в случае нарушения сроков рассмотрения обращений. Согласно ст. 12 ФЗ №59, письменное обращение рассматривается в течение 30 дней. В некоторых случаях, предусмотренных законом, этот срок может быть продлен еще на 30 дней. При нарушении этих сроков, согласно ст. 5.59 КоАП, на соответствующее должностное лицо будет наложен

штраф. Однако закон совершенно не учитывает, что некоторые обращения имеют срочный характер и ответ на них к концу 30-дневного срока хотя и будет законным, но фактически уже несвоевременным.

Кроме того, законодательством совершенно не предусмотрена ответственность за ответ на обращение не по существу, тем более, что, как было отмечено выше, закон не закрепляет критерии того, что считать «ответом по существу». Статья 5.59 КоАП РФ предусматривает меры ответственности за отказ от дачи нужной информации, и ст. 5.63 КоАП РФ — за не предоставление государственной услуги. Но нет ни одной статьи, которая бы устанавливала ответственность за ненадлежащее качество ответа на обращения. Такой законодательный пробел приводит к тому, что работа с обращениями часто становится формальной и не имеет своей целью действительное взаимодействие с гражданами.

Особенно данные проблемы проявляются на региональном уровне и уровне местного самоуправления. Некоторые эксперты, называют разницу в подходах к обращениям граждан в федеральных и региональных органах власти как главную проблему действующей системы работы с обращениями граждан. Например, по данным результата обследования эффективности работы с обращениями граждан в рамках ведомства Министерства здравоохранения, многие респонденты замечали, что «понимание сути и важности работы с обращениями граждан есть только в Администрации Президента, в Правительстве и федеральных министерствах уже все не так оперативно, а за пределами Москвы, бывает, совсем плохо: нет штатов, нет инструментов, нет элементарного уважения к людям» [7, с. 52].

Как результат, граждане, даже по вопросам местного значения, предпочитают обращаться в федеральные органы власти, в Администрацию Президента, поскольку знают, что местные власти реагируют только на указания «сверху», а на обращения граждан, поступившие к ним напрямую, либо не реагируют совсем, либо дают «отписки». Таким образом, нарушается принцип субсидиарности при организации государственного управления. Центральные органы власти оказываются завалены вопросами, которые вполне успешно могли бы быть решены на региональном или местном уровнях.

Описанные проблемы усугубляются также в целом невысоким уровнем правовой культуры среди населения. Многие государственные и муниципальные служащие, работающие с обращениями граждан, жалуются: «количество обращений постоянно растет благодаря интернет-технологиям, но их содержание все чаще вызывает недоумение. Граждане не знают правовых основ, не знают грамматических основ: пишут без запятой и

точек, единым потоком с маленькой буквы. Что хочет этот человек — еще догадайся» [7, с. 97].

Выделенные пробелы в законодательстве в совокупности с нехваткой штатов и материального обеспечения, вызывают неудовлетворенность как со стороны граждан, так и со стороны служащих, работающих с обращениями граждан. В целом, это мешает эффективному развитию данного института. В связи с этим, органам государственной власти, прежде всего региональным и органам местного самоуправления, необходимо предпринять меры по урегулированию этого вопроса, как на законодательном, так и на организационном уровнях. ■

1. О порядке рассмотрения обращений граждан РФ: федеральный закон от 02 мая 2006 г. (изм. 27.11.2017 г.) №59-ФЗ. – Информационно-справочная система «Гарант»

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30.12.2001 г. №195-ФЗ (ред. от 05.02.2018) – Информационно-справочная система «Гарант»

3. Государственная программа РФ «Информационное общество (2011-2020)» утв. постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 г. №313 (посл. изм. от 12.01.2018 г.). – Информационно-справочная система «Гарант»

4. Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, утв. распоряжением Правительства РФ от 30 января 2014 г. №93-р. – Информационно-справочная система «Гарант»

5. Информационно-статистический обзор обращений граждан, организаций и общественных объединений, направленных в Федеральную службу государственной статистики. – 2017. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/about/appeal/ (Дата обращения: 23.03.2018)

6. Нудненко Л. А., Хаманева Н. Ю. Новый закон об обращениях граждан: достоинства и недостатки // Государство и право. – 2007. - №3. – С. 5-12.

7. Оценка эффективности механизмов реагирования на обращения граждан и общественных объединений в Министерстве здравоохранения РФ: отчет Общественного совета при Министерстве здравоохранения РФ. – 2016. [Электронный ресурс] // 138 с. – URL: <https://static-0.rosminzdrav.ru/system/attachments/attaches> (Дата обращения: 23.03.2018)

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Государственная программа РФ «Информационное общество (2011-2020)» утв. постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 г. №313 (посл. изм. от 12.01.2018 г.). – Информационно-справочная система «Гарант»

Информационно-статистический обзор обращений граждан, организаций и общественных объединений, направленных в Федеральную службу государственной статистики. – 2017. [Электронный ресурс] // Официальный сайт

Федеральной службы государственной статистики.
- URL:
http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rossstat/ru/about/appeal/ (Дата обращения: 23.03.2018)

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30.12.2001 г. №195-ФЗ (ред. от 05.02.2018) – Информационно-справочная система «Гарант»

Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, утв. распоряжением Правительства РФ от 30 января 2014 г. №93-р. – Информационно-справочная система «Гарант»
О порядке рассмотрения обращений граждан РФ: федеральный закон от 02 мая 2006 г. (изм. 27.11.2017 г.) №59-ФЗ. – Информационно-справочная система «Гарант»

Нудненко Л. А., Хаманева Н. Ю. Новый закон об обращениях граждан: достоинства и недостатки // Государство и право. – 2007. - №3. – С. 5-12.

Оценка эффективности механизмов реагирования на обращения граждан и общественных объединений в Министерстве здравоохранения РФ: отчет Общественного совета

при Министерстве здравоохранения РФ. – 2016. [Электронный ресурс] // 138 с. - URL: <https://static-0.rosminzdrav.ru/system/attachments/attaches> (Дата обращения: 23.03.2018)

Problems of effectiveness of the implementation of the right of citizens on the appeal to the government and local government

© **Reshetnikova D., 2018**

The paper summarizes the review of documents hindering the effectiveness of the institution of citizens appeals to state and local self-government. The author analyzes the legislation regulating the procedure for examining citizens appeals, and outlines the following main problems: the lack of uniform quality standards for the content of responses to appeals, insufficiently regulated responsibility of officials for violating the procedure for handling appeals, and insufficient use of electronic means of communication when dealing with appeals.

Keywords: citizens right to appeal, responsibility, gaps in legislation
