

УДК 342

DOI: 10.34670/AR.2020.72.57.001

Совершенствование законодательства об обращениях граждан в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации

Мальцев Николай Григорьевич

Аспирант,
кафедра Конституционного и муниципального права
Среднерусский институт управления,
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте Российской Федерации,
302028, Российская Федерация, Орел, бульвар Победы, 5а;
e-mail: malcev@mail.ru

Аннотация

В статье автором предложены приоритетные направления совершенствования законодательства по реализации конституционного права на обращение. По мнению автора целесообразно внесение изменений в действующее законодательство по реализации конституционного права на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления. Во-первых, внести изменения в Федеральный закон № 59-ФЗ направленные на более полное регулирование порядка проведения личных приемов. Во-вторых, многоадресные обращения имеют свою специфику, и порядок их рассмотрения с учетом существующего правового регулирования в связи с этим считаем целесообразным унифицировать порядок работы с ними и предусмотреть в Федеральном законе отдельную процедуру рассмотрения таких обращений. В-третьих, предусмотреть в Федеральном законе нормы, регулирующие порядок работы с обращениями граждан, публикуемыми в средствах массовой информации, в том числе электронных, в виде открытых писем. В-четвертых, установить критерии идентификация личности заявителя, направившего обращение в форме электронного документа. По нашему мнению, именно в этом заключается смысл реализации права граждан на обращение, когда государственная власть оперативно реагирует и устраняет нарушение прав и свобод.

Для цитирования в научных исследованиях

Мальцев Н.Г. Совершенствование законодательства об обращениях граждан в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 6А. С. 5-10. DOI: 10.34670/AR.2020.72.57.001

Ключевые слова

Право на обращение, конституционное право на обращение, совершенствование законодательства.

Введение

В настоящее время в Российской Федерации законодательство в данной сфере развивается стихийно, что приводит к коллизиям и пробелам. Изучение практики реализации законодательства об обращениях граждан автор выявляет отдельные вопросы, требующие законодательного регулирования на федеральном уровне.

Считаем целесообразным дополнить статью 6 Федерального закона № 59-ФЗ нормой, дающей право государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу направлять ответ на обращение заявителю, содержащий информацию, касающейся только лиц, за которых заявитель действует по доверенности (письменному уполномочию, выданному ему другим лицом или другими лицами для представительства перед третьими лицами). В противном случае гражданину, действующему за третье лицо без договоренности, направляется ответ с разъяснением о недопустимости разглашения персональных данных о частной жизни гражданина, а также направляется рекомендация обратиться вновь с приложением необходимых документов либо предложение о получении ответа по обращению непосредственно гражданином, в отношении которого обращался заявитель.

В соответствии с частью 2 статьи 8 Федерального закона № 59-ФЗ письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу. В соответствии с данной нормой срок регистрации обращений установлен продолжительностью три календарных дня. На практике возникают трудности при определении срока регистрации обращений, поступающих в форме электронного документа в выходные и праздничные дни через специальные страницы официальных сайтов государственных органов, предназначенных для приема обращений граждан. С учетом изложенного предлагаем часть 2 статьи 8 Закона № 59-ФЗ изложить в следующей редакции: «2. Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех рабочих дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу».

Первое предложение части 1 статьи 11 Федерального закона № 59-ФЗ после слов «почтовый адрес» предлагаем дополнить словами «либо адрес электронной почты (для обращений, поступивших в форме электронного документа)». Данное предложение обусловлено тем, что по смыслу Федерального закона обращения граждан, поступившие в форме электронного документа, приравниваются к письменным обращениям. Однако с точки зрения оснований, по которым ответы на обращения не даются, подход к этим двум формам обращений разный. В частности, указанной нормой Федерального закона установлено, что на письменные обращения, в которых не указан почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ не дается. Эта норма корреспондирована с частью 1 статьи 7 Федерального закона, где установлено, что такой почтовый адрес в обязательном порядке должен быть указан в письменном обращении. Однако в отношении обращений в форме электронного документа, в которых не указан адрес электронной почты для направления ответа, аналогичного требования не установлено, хотя часть 3 статьи 7 также содержит требование об обязательном указании в таком обращении адреса электронной почты, по которому должен быть направлен ответ.

Основное содержание

На практике такая ситуация встречается довольно часто. Конечно, современные электронные сервисы типа интернет-приемных, позволяют задать необходимые с точки зрения Федерального закона поля формы обращения, в том числе адрес электронной почты для

направления ответа, без заполнения которых обращение просто не будет отправлено. Однако граждане помимо интернет-приемных для отправки обращений в форме электронного документа пользуются и обычными адресами электронной почты. В случае получения обращений, полученных на такие адреса, при соответствующих настройках электронной почты отправителя его адрес может быть невидим для получателя. Если в тексте обращения отсутствует указание на адрес электронной почты (что чаще всего и бывает), по которому необходимо направить ответ, то ответ физически не может быть направлен, при этом в Федеральном законе отсутствует основание для не направления ответа.

В соответствии с частью 5 статьи 11 Федерального закона № 59-ФЗ в случае, если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу. О данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение.

Из приведенной нормы следует, что одним из необходимых условий для принятия решения о прекращении переписки с заявителем является направление обращения в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу.

В связи с этим возникает правовая неопределенность при оценке возможности принятия решения о прекращении переписки с заявителем в случае поступления очередного обращения от данного заявителя (в котором содержится вопрос, на который ему неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом не приводятся новые доводы или обстоятельства) в порядке перенаправления по компетенции от другого государственного органа или органа местного самоуправления, должностного лица.

С учетом изложенного считаем целесообразным внести изменения в часть 5 статьи 11 Федерального закона № 59-ФЗ, направленные на устранение указанной выше правовой неопределенности.

Считаем, что Федеральный закон не содержит четкого регулирования порядка рассмотрения обращений, которые направляются в несколько органов (нескольким должностным лицам), при этом все адресаты указаны в самом обращении, а разрешение поставленных в обращении вопросов входит в компетенцию одного из них. На практике имеют место различные подходы в работе с такими обращениями:

1) перенаправление их для рассмотрения по компетенции, т.е. одному из адресатов, которому обращение и так уже направлено заявителем;

2) запрос информации о результатах рассмотрения по существу от органа (должностного лица), в компетенцию которого входит разрешение поставленных в обращении вопросов, перенаправление этого ответа заявителю;

3) запрос информации о результатах рассмотрения по существу от органа (должностного лица), в компетенцию которого входит разрешение поставленных в обращении вопросов, и

подготовка на основании полученного ответа своего ответа заявителю.

Различие подходов в работе с такими обращениями свидетельствует о том, что многоадресные обращения имеют свою специфику, и порядок их рассмотрения с учетом существующего правового регулирования вызывает затруднения. В связи с этим считаем целесообразным унифицировать порядок работы с ними и предусмотреть в Федеральном законе отдельную процедуру рассмотрения таких обращений.

По нашему мнению, рассматривать такие обращения по существу и давать ответ заявителю должен тот орган (то должностное лицо), в компетенцию которого входит разрешение поставленных в обращении вопросов. Остальные адресаты не должны перенаправлять обращение для рассмотрения по компетенции, так как оно и так уже направлено туда заявителем. При этом заявитель в течение семи дней со дня регистрации обращения должен быть уведомлен о причинах нерассмотрения заявления по существу.

Идентификация личности заявителя, направившего обращение в форме электронного документа. Как показывает практика, иногда гражданин в обращении может указать недостоверные сведения о своих персональных данных, в частности указав имя, фамилию или адрес другого гражданина. Получив ответ на обращение, такой гражданин получает информацию о персональных данных другого гражданина, либо сведения, которые относятся к категории ограниченного доступа, как например врачебная, налоговая или банковская тайна. Отказать в рассмотрении такого обращения государственный орган не может, однако и для проверки достоверности указанных персональных данных у органа не имеется оснований. Возможным вариантом решения указанной проблемы может стать урегулирование процедуры идентификации личности заявителя, направившего обращение в форме электронного документа с обязательным условием подтверждения личности заявителя, например в Единой системе идентификации и аутентификации (ЕСИА).

Заключение

Таким образом, высказанные предложения будут способствовать совершенствованию законодательства в рамках регулирования конституционного права на обращение в Российской Федерации.

Библиография

1. Булыгина И. А. Совершенствование законодательства об обращениях граждан и нормативного правового регулирования работы с обращениями граждан в органах федеральной службы безопасности // Военное право. - 2020. - № 2 (60). - С. 23-34.
2. Гольяпина И.Ю. О совершенствовании законодательства об обращениях граждан // Юридический вестник ДГУ. - 2015.- № 1. - С. 115-120.
3. Гритчина Н.И. Совершенствование законодательства российской федерации об обращениях граждан // Закон и право. - 2013. - № 8. - С. 21-25.
4. Конституция Российской Федерации: официальный текст // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
5. Лоншаков, Ю.С. Теоретические основы права граждан на обращение: понятие, содержание, признаки, взаимосвязь с политическими правами// Бизнес в законе. – 2010. – № 2. – С. 141.
6. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 776.; 2018. – № 1 (Ч. I). – Ст. 7.
7. Савоськин А.В. Обращения граждан в российской федерации (конституционно-правовое исследование): дисс... д-ра. юрид. наук: 12.00.02 – РГБ.: Москва, 2019.

8. Скрябина, М.В. Реализация конституционного права граждан на обращения в органы публичной власти: дисс... канд. юрид. наук: 12.00.02 – РГБ.: Москва, 2007.
9. Титов А.А. Право граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти: конституционно-правовое исследование: дисс... д-ра. юрид. наук: 12.00.02 – РГБ.: Москва, 2018.
10. Хаманева, Н.Ю. Конституционное право граждан на подачу обращений (Проблемы законодательного регулирования)// Государство и право. – 1996. – № 11.

Improving legislation on citizens' appeals to state and local government bodies in the Russian Federation

Nikolai G. Mal'tsev

Post-graduate student
Department of Constitutional and municipal law
Central Russian Institute of Management,
The branch of the Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration,
3020286, 5a, Pobedy ave., Orel, Russian Federation;
e-mail: malcev@mail.ru

Abstract

In the article, the author suggests priority directions for improving legislation on the implementation of the constitutional right to appeal. According to the author, it is advisable to make changes to the current legislation on the implementation of the constitutional right to appeal to state authorities and local self-government. First, make changes to Federal law No. 59-FZ aimed at more complete regulation of the procedure for conducting personal receptions. Secondly, multicast requests have their own specifics, and the procedure for their consideration, taking into account the existing legal regulation, in this regard, we consider it appropriate to unify the procedure for dealing with them and provide for a separate procedure for considering such requests in the Federal law. Third, the Federal law should provide for rules regulating the procedure for dealing with citizens' appeals published in the mass media, including electronic ones, in the form of open letters. Fourth, establish criteria for identifying the identity of the applicant who sent the application in the form of an electronic document. In our opinion, this is the meaning of implementing the right of citizens to appeal, when the state authorities promptly respond and eliminate violations of rights and freedoms.

For citation

Mal'tsev N.G. (2020) Sovershenstvovanie zakonodatel'stva ob obrashcheniyakh grazhdan v organy gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii [Improving legislation on citizens' appeals to state and local government bodies in the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (6A), pp. 5-10. DOI: 10.34670/AR.2020.72.57.001

Keywords

Right to appeal, constitutional right to appeal, improvement of legislation.

References

1. Bulygina I. A. Improvement of legislation on citizens 'appeals and normative legal regulation of work with citizens' appeals in the Federal security service // Military law. - 2020. - № 2 (60). - Pp. 23-34.
2. Golyapina I. Yu. on improving the legislation on citizens 'appeals // Legal Bulletin of DSU. - 2015. - no. 1. - Pp. 115-120.
3. Gritchina N. I. Improving the legislation of the Russian Federation on citizens 'appeals // Law and law. - 2013. - № 8. - Pp. 21-25.
4. the Constitution of the Russian Federation: official text // Sz RF. - 2014. - № 31. - St. 4398.
5. Lonshakov, Yu. S. Theoretical foundations of the right of citizens to appeal: concept, content, features, relationship with political rights// Business in law. - 2010. - no. 2. - P. 141.
6. on providing access to information about the activities of state bodies and local self-government bodies: Federal law No. 8-FZ of 09.02.2009 (ed. from 28.12.2017) // Sz RF. - 2009. - No. 7. - St. 776.; 2018. – № 1 (Part I). - Article 7.
7. Savos'kin A. V. treatment of citizens in the Russian Federation (konstitutsionno-legal research): Diss... d-RA. legal science: 12.00.02-RGB.: Moscow, 2019.
8. scriabina, M. V. Implementation of the constitutional right of citizens to appeal to public authorities: Diss ... Cand. jurid. nauk: 12.00.02-RGB.: Moscow, 2007.
9. Titov A. A. the Right of citizens of the Russian Federation to appeal to state authorities: constitutional and legal research: Diss ... Dr. the faculty of law. Sciences: 12.00.02 – RGB.: Moscow, 2018.
10. Khamaneva, N. Yu. the Constitutional right of citizens to submit appeals (Problems of legislative regulation) // State and law, 1996, no. 11.