

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 34.342

С. 18—22

ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Токарев Д. С.

Уральский юридический институт МВД России

E-mail: tokarev@uralweb.ru

Российская Федерация гарантирует гражданам защиту их прав и законных интересов. В этих целях учреждена система органов государственной власти, для наибольшей эффективности функционирования которой, федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ, установлен порядок рассмотрения обращения граждан Российской Федерации. Однако некоторые граждане используют свое конституционное право на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления не в целях защиты своих прав и свобод, а как инструмент хулиганских действий, мести и других способов злоупотребления правом. Органы государственной власти и местного самоуправления вынуждены нести временные и материальные затраты на проверку несуществующих правонарушений, что негативно отражается на качестве рассмотрения обращений граждан, действительно нуждающихся в помощи государства. В своей статье автор на примере деятельности ОРЧ СБ ГУ МВД России по рассмотрению обращений граждан, описывает факты злоупотребления конституционным правом.

В публикации высказывается мнение о необходимости активизации мер, направленных на взыскание компенсации расходов органов государственной власти и органов местного самоуправления по проверке сообщений о заведомо не существующих фактах противоправной деятельности и пострадавших.

Ключевые слова: обращение в органы государственной власти, обращение в органы местного самоуправления, злоупотребление конституционным правом, ложные сведения о нарушении законности, ответственность за злоупотребление правом.

THE QUESTIONS OF REALIZATION OF THE CONSTITUTIONAL LAW OF CITIZENS ON THE APPEAL TO THE STATE AND LOCAL AUTHORITIES

Tokarev D. S.

Ural Law Institute of the Ministry
of Internal Affairs of Russia

E-mail: tokarev@uralweb.ru

Russian Federation guarantees citizens the defense of their rights and legitimate interests. In order to implement it the system of government departments was established. To make the system of government departments more effective the order of examination of Russian Federation citizens' appeal was approved with the federal law № 59-FZ of the 6th of May, 2006. However

some citizens use their constitutional law to appeal state and local authorities not as a defense of the rights and freedoms but as an instrument of hooligan actions, revenge and other methods of abuse of law. State and local authorities are forced to incur time and material costs to check fake offenses instead of investigation of real crimes. In the article the author shows the facts of the constitutional law abuse on the example of the work of ORCH SB of ministry of Internal Affairs of Russian Federation.

In the article the author provides the opinion about the necessity to activate the measures used to the recovery of costs of state and local authorities to examine the messages of obviously non-existing facts of illegal activities and injured.

Keywords: state authorities' appeal, local authorities' appeal, abuse of constitutional right, fake violations of law, liability for abuse.

Введение

Иерархичность приоритетов, расставленных в Конституции Российской Федерации 1993 года [1], в последовательности: гражданин, общество и государство, кардинально поменяла систему ранее существующих ценностей советского государства. Законодатель, двигаясь по заданному Конституцией Российской Федерации вектору, развивает в отраслевом законодательстве закрепленные ценности, четко регламентируя обязанности государственных и муниципальных органов власти по отношению к гражданам. Недопустимость нарушений прав граждан подкрепляется гарантией их защиты и восстановления органами государственной власти и органами местного самоуправления, обеспеченной в том числе путем своевременного реагирования на каждое обращение гражданина. Для реализации этой задачи принят Федеральный закон № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹ [3].

Описание исследования

ФЗ № 59 регулирует правоотношения, связанные с реализацией гражданином России закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления. Из признания возможности возложения законодателем отдельных публично значимых функций на субъектов, не относящихся к системе публичной власти, вытекает очень важное следствие, а именно — возможность граждан защищать свои права в отношении таких субъектов на основе норм конституционного права [5].

Для принятия мер реагирования, направленных на предупреждение, пресечение противоправных деяний, о которых сообщают граждане, восстановления их нарушенных прав, а так же анализа возможности удовлетворения поступающих заявлений и предложений, на должностных лиц

органов внутренних дел возложена обязанность по рассмотрению обращений граждан. Рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно [2].

В целях установления в системе МВД России единого порядка рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707, зарегистрирован в Минюсте России 31 декабря 2013 г. № 30957, утверждена и введена в действие Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации² [4].

Следует констатировать, что на сегодняшний день сформирован комплексный правовой и правоприменительный подход к реализации конституционного права гражданина на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления в целом и в системе МВД России в частности.

Однако всестороннему и полному разбирательству по вопросам, изложенным в обращениях граждан, действительно оказавшихся жертвами некомпетентных, а порой и коррумпированных сотрудников МВД, препятствует умышленное отвлечение лиц, проводящих проверку, на массовые обращения псевдопотерпевших от несуществующих фактов противоправной деятельности сотрудников органов внутренних дел. В настоящее время участились случаи злоупотребления гражданином предоставленным ему правом путем направления обращений, при этом не имея цель защиты, восстановления нарушенных прав или совершенствование деятельности органов государственной власти. Мотивами таких обращений могут быть: хулиганство, месть за принятие органом государственной власти хотя и законного решения, но не желаемого для заявителя, личные неприязненные отношения между привлекаемым к ответственности гражданином и привлекающим

¹ Далее — ФЗ № 59.

² Далее — Инструкция.

его должностным лицом и т. д. Примерами таких фактов являются обращения с идентичным или типовым текстом, направляемые по электронной почте якобы от разных граждан, сформированные через вредоносные программы (так называемые «спамы»). Либо обращения с идентичным или типовым текстом направляются от реальных граждан, спровоцированных лицом, злоупотребляющим правом и предоставившим в сети «Интернет» текст, с просьбой направить его в определенный орган государственной власти под своими персональными данными. Число таких обращений порой достигает нескольких десятков. Так, в период с января по март 2018 года в оперативно-розыскную часть собственной безопасности ГУ МВД России по Свердловской области¹ поступило 27 обращений от разных граждан с однообразным текстом по факту возможных коррупционных связей старшего инспектора исполнения административного законодательства и розыска 6 роты ДПС ГИБДД УМВД по г. Екатеринбургу во взаимодействии с судебными инстанциями. По результатам проведенных проверок указанные факты не нашли своего подтверждения, обращения определены как «неподдержанные».

В соответствии с п. 1 ст. 9 ФЗ № 59 обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. Таким образом, государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при получении каждого из идентичных или типовых обращений обязаны провести весь установленный ФЗ № 59 и ведомственными правовыми актами комплекс мероприятий по рассмотрению обращения и направлению ответа заявителю, несмотря на ранее проводимые мероприятия. В соответствии с п. 138 Инструкции ответ на типовые обращения дается каждому гражданину в порядке, установленном Инструкцией. Оснований принять решение о непроведении проверки по типовому обращению в соответствии с п. 76.5 Инструкции у руководителя нет. В соответствии с п. 5 ст. 11 ФЗ № 59 принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе, если указанное обращение и ранее направляемые обращения поступали

от одного и того же гражданина. По содержанию сходное положение закреплено и п. 135 Инструкции.

Также имеют место случаи, когда негосударственные правозащитные организации направляют обращение в органы внутренних дел, указывая факты правонарушений государственных служащих, ставшие им известными от граждан, якобы пожелавших остаться неизвестными. Такое обращение не может быть признано анонимным в соответствии с п. 61 Инструкции, поскольку в нем указаны фамилия, имя, отчество, адрес, как правило, председателя правозащитной организации, однако при разбирательстве по указанным фактам получить какие-либо более полные сведения об указанных в обращении обстоятельствах не представляется возможным, поскольку первоисточником информации является анонимное лицо. Принять решение о нецелесообразности проведения проверки по данному обращению в соответствии с п. 132 Инструкции руководитель органа внутренних дел не может, учитывая, что указанные в обращении данные председателя правозащитной организации исключают возможность признать данное обращение анонимным. Кроме того, направившие обращение осознают свою безнаказанность в части недостоверности излагаемых сведений, что формально образует признаки преступления, предусмотренного ст. 306 УК РФ [6], однако в силу невозможности доказательства умышленной формы вины, являющейся обязательным признаком данного преступления по отношению к ложности сообщаемых сведений, делает невозможным привлечение их к ответственности. Таким образом, ссылаясь на лиц, якобы потерпевших от незаконных действий госслужащих, обращающиеся правозащитные организации дискредитируют сотрудников органов внутренних дел, честно выполняющих свои служебные обязанности, запускают механизм проверочных действий со стороны надзорных органов, умышленно используя силы и средства контрольно-надзорной функции государства не по назначению. Так, в 2018 году в ОРЧ СБ ГУ от председателя региональной правозащитной организации «Антикоррупционный комитет по Свердловской области» гражданина А. поступило 10 обращений о противозаконном функционировании бань, торговых точек, предприятий общепита и сферы услуг (автосервис) в г. Екатеринбурге по адресам: пр. Космонавтов, д. 132, 136, 143, коррупционных проявлений сотрудников отделов полиции № 14

¹ Далее — ОРЧ СБ ГУ.

и № 15 УМВД России по г. Екатеринбург в части содействия незаконной деятельности. По мнению гражданина противозаконное функционирование указанных объектов заключается в незаконной предпринимательской деятельности руководителей этих объектов, а так же расположении объектов на землях не предназначенных для осуществление предпринимательской деятельности. Содействие же незаконной деятельности проявляется в бездействии сотрудников полиции, в зоне оперативного обслуживания которых расположены вышеуказанные объекты. В своих обращениях гражданин А. ссылался на якобы обратившихся к нему граждан, проживающих по соседству с указанными адресами, права которых ущемлялись в связи с деятельностью данных организаций. Также гражданин А. указывал, что обратившиеся к нему граждане не желают сообщать свои персональные данные. Установить данные граждан в ходе проверочных мероприятий не представилось возможным. По результатам проведенных проверок указанные факты не нашли своего подтверждения, обращения определены как «неподдержанные».

Не имея возможности в рамках действующего законодательства обособиться от проверочных мероприятий по обращениям о несуществующих фактах нарушения законности, контролирующие органы растрачивают ресурсы для выявления и пресечения реальных преступлений.

Совершение вышеупомянутых действий со стороны граждан являются примером злоупотребления конституционным правом на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, и отраслевого законодательства, а именно ч. 2 ст. 2 ФЗ № 59 «Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц», в частности должностных лиц,

в отношении которых сообщаются ложные сведения о якобы имевших место фактах нарушения законности.

Отсутствие должного правосознания некоторых граждан приводит к искажению сути установленных правоотношений гражданина и государства. Вместе с тем, установленный ч. 2 ст. 2 ФЗ № 59 запрет не корреспондируется нормой предусматривающей ответственность за подобные нарушения. В этой связи считаем необходимым в случае установления фактов злоупотребления установленным правом, реализовывать ответственность через нормы гражданского права, а при наличии признаков административного правонарушения или преступления, через нормы административного и уголовного законодательства соответственно.

Так, после участвовавших случаев заведомо ложных сообщений о террористическом акте, наряду с уголовной ответственностью положительно зарекомендовала себя практика гражданских исков о компенсации затрат на проведение антитеррористических мероприятий в лжезаминированных местах.

Заключение

Видится, что распространение практики взыскания с лиц, злоупотребляющих правом на обращение в органы государственной власти, затрат на проверку сообщений о несуществующих фактах противоправной деятельности представителей власти, а так же сообщений «спам», позволят минимизировать ущерб государственных и муниципальных органов от случаев злоупотребления правом на обращение. Высвобождаемые материальные и человеческие ресурсы, затрачиваемыми на проведение проверки по обращениям, инициированным не в целях защиты или восстановления нарушенных прав могут быть перераспределены на защиту прав лиц, действительно нуждающихся в этом.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ дата обращения: 20.07.2019).
2. Мигачев, Ю. И. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение : монография / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова. — М. : Юр. Норма ; ИНФРА-М, 2011. — 320 с.
3. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС ГАРАНТ. — URL: <http://base.garant.ru/12146661/#ixzz4zYFo5BB3> (дата обращения: 18.07.2019).
4. Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707, зарегистрирован в Минюсте России 31 декабря 2013 г. № 30957 [Электронный ресурс] // СПС ГАРАНТ. — URL: <http://base.garant.ru/70564276/#ixzz4zYJikNpU> (дата обращения: 18.07.2019).

5. Современные проблемы организации публичной власти : монография / С. А. Авакьян, С. Н. Швердяев, И. П. Кененова [и др.]. — М. : Юстицинформ, 2014. — 596 с.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС ГАРАНТ. — URL: <http://base.garant.ru/10108000/#ixzz4zYLkobrv> (дата обращения: 20.07.2019).

References

1. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 g.) [Elektronnyy resurs] // SPS KonsultantPlyus. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (data obrashcheniya: 20.07.2019).
2. Migachev, Yu. I. Gosudarstvennoe upravlenie i ispolnitelnaya vlast: sodержanie i sootnoshenie : monografiya / L. L. Popov, Yu. I. Migachev, S. V. Tikhomirov ; pod red. L. L. Popova. — М. : Yur. Norma ; INFRA-M, 2011. — 320 s.
3. O poryadke rassmotreniya obrashcheniy grazhdan Rossiyskoy Federatsii : feder. zakon ot 2 maya 2006 g. № 59-FZ [Elektronnyy resurs] // SPS GARANT. — URL: <http://base.garant.ru/12146661/#ixzz4zYFo5BB3> (data obrashcheniya: 18.07.2019).
4. Ob utverzhdenii Instruksii ob organizatsii rassmotreniya obrashcheniy grazhdan v sisteme Ministerstva vnutrennikh del Rossiyskoy Federatsii : prikaz MVD Rossii ot 12 sentyabrya 2013 g. № 707, zaregistrirovannyy v Minyuste Rossii 31 dekabrya 2013 g. № 30957 [Elektronnyy resurs] // SPS GARANT. — URL: <http://base.garant.ru/70564276/#ixzz4zYJikNpU> (data obrashcheniya: 18.07.2019).
5. Sovremennyye problemy organizatsii publichnoy vlasti : monografiya / S. A. Avakyan, S. N. Sheverdyayev, I. P. Kenenova [i dr.]. — М. : Yustitsinform, 2014. — 596 s.
6. Ugolovnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii : feder. zakon ot 13 iyunya 1996 g. № 63-FZ [Elektronnyy resurs] // SPS GARANT. — URL: <http://base.garant.ru/10108000/#ixzz4zYLkobrv> (data obrashcheniya: 20.07.2019).

Рецензент: канд. пед. наук, доцент Д. В. Деккерт.
Дата поступления статьи в редакцию: 22.09.2019.
