УДК 342.736

Николай Ефремович Васюткин, старший преподаватель кафедры конституционного, административного и муниципального права Бурятского государственного университета им. Доржи Банзарова, г. Улан-Удэ, Россия

**Дополнительные гарантии реализации права граждан на обращение при организации личного приема граждан в субъектах Российской Федерации**

Аннотация

В статье анализируется дополнительные гарантии реализации права граждан на обращение при организации личного приема граждан, закрепленные в законах субъектов Российской Федерации. По итогам анализа обобщается положительный региональный опыт, который может быть взят федеральным и региональными законодателями для совершенствования правового регулирования по организации личного приема граждан.

Ключевые слова: институт демократии, обращение граждан, устное обращение, право на обращение, личный прием, предварительная запись на прием.

Согласно ст. 33 Конституции Российской Федерации граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления [1]. В юридической литературе выделяют несколько форм реализации конституционного права граждан на обращение – письменное и устное, индивидуальное и коллективное [5, С. 22].

Одной из наиболее традиционных и известных форм непосредственного взаимодействия населения c органами публичной власти является личный прием, как вида устного обращения [4, С. 63; 7, С. 64]. В свою очередь, у руководителей и должностных лиц органов публичной власти в ходе личного приема граждан появляется возможность непосредственно узнать о нуждах и проблемах населения, услышать мнение граждан о положении дел на подведомственной территории, сделать анализ результатов работы своего аппарата.

Порядок организации и проведения личного приема граждан регулируется статьей 13 Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" [3] (далее – Федеральный закон), который установил обязательность информирования граждан о личном приеме граждан, некоторые вопросы организации личного приема (предъявление гражданином документа, удостоверяющего личность обратившегося, обязательность ведения карточки личного приема гражданина, некоторые особенности организации работы с устным обращением гражданина, право отдельных категорий граждан на личный прием в первоочередном порядке).

Анализ федерального закона позволяет сделать вывод о недостаточном правовом регулировании порядка организации и проведения личного приема граждан. Однако федеральный законодатель предоставил право субъектам Российской Федерации устанавливать дополняющие гарантии реализации права граждан на обращение своими законами и иными нормативными правовыми актами (часть 2 статьи 3 Федерального закона).

В этой связи многие законодательные пробелы по организации и проведению личного приема граждан пытаются решить региональные законодатели путем принятия законов о дополнительных гарантиях права граждан на обращение. Данный фактор привел к разнообразной законодательной практике [6, С. 72], которую попробуем проанализировать в настоящем исследовании.

*Способы информирования граждан о личном приеме*

Согласно части 1 статьи 13 Федерального закона информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан [3]. В то же время федеральный законодатель не установил способ доведения данной информации до граждан.

Региональная законодательная практика выделяет три способа доведения информации о личном приеме до граждан:

а) средства массовой информации;

б) официальный сайт органа или учреждения в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет";

в) визуальный способ доведения информации путем размещения печатного текста (информационного стенда) на доступном месте в зданиях (помещениях), занимаемых органами публичной власти (учреждениями).

Необходимо отметить о разнообразной практике по установлению требований по порядку доведения информации до граждан при реализации третьего способа:

- при входе в здание (помещение) или в фойе здания (Республика Коми, Брянская, Орловская и Саратовская области). Указанные места должны обеспечиваться условиями для беспрепятственного доступа инвалидов (Воронежская область);

- информация должна быть доступна для обозрения граждан (Республика Бурятия, Алтайский край, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра), размещается в общедоступных местах в зданиях (Республика Тыва, Архангельская область);

- непосредственно возле мест проведения личного приема граждан (Ненецкий автономный округ);

- информация размещается на информационных стендах (Республика Ингушетия, Ямало-Ненецкий автономный округ), регламентных табличках кабинетов (Ямало-Ненецкий автономный округ), информационном листе (Республика Бурятия, Алтайский край).

*График личного приема граждан*

Федеральный законодатель обязал устанавливать дни и часы приема граждан, однако он не предъявил какие-либо требования по графику приема граждан, в связи с чем, полномочия руководителей органов публичной власти (учреждений) достаточно широки. Данный пробел попытался устранить региональный законодатель, устанавливая некоторые требования по вопросам определения графика приема граждан.

Например, руководители органов публичной власти (учреждений) и уполномоченные на то лица проводят личный прием граждан:

- не менее двух дней в месяц (Республика Татарстан);

- не реже одного раза в месяц (Республика Бурятия, Алтайский, Ставропольский и Хабаровский края, Ивановская, Томская и Омская области).

В Нижегородской области и Ненецком автономном округе региональные законодатели установили разные графики приема граждан для руководителей государственных органов и органов местного самоуправления. Первые должны осуществлять личный прием не реже одного раза в два месяца (Нижегородская область), в квартал (Ненецкий автономный округ), то вторые не реже одного раза в месяц.

В случае при совпадении дня личного приема граждан с нерабочим праздничным днем или с выходным днем, перенесенным при совпадении выходного и нерабочего праздничного дней, личный прием граждан проводится в следующий за ними первый рабочий день (Саратовская область, Республики Башкортостан и Калмыкия).

В Томской области и в Республике Татарстан региональные законодатели указали, что прием должен проводиться в удобное для граждан время, а в необходимых случаях - в вечерние часы, по месту работы или жительства граждан. В Орловской области руководители органов и учреждений вправе при возникновении необходимости установить дополнительный день (дни) и часы для личного приема вне графика приема.

Данные декларационные нормы направлены на установление дополнительных гарантий реализации права на обращение граждан, в то же время следует обратить внимание, что подобные понятия как «удобное время», «необходимые случаи» - это оценочные категории, в связи, с чем может образоваться неоднозначная правоприменительная практика.

*Язык делопроизводства при рассмотрении обращений граждан*

Согласно части 2 статьи 68 Конституции Российской Федерации республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации [1].

Три республики в своих законах предусмотрели право граждан обращаться в органы власти на родном языке, пользоваться услугами переводчика (Чеченская республика, республики Татарстан и Бурятия), а официальное делопроизводство осуществляется на государственных языках республик.

Анализ республиканских законов позволяет говорить о фактическом дублировании правовых норм, установленных Законом РФ от 25.10.1991 № 1807-1 "О языках народов Российской Федерации" [2].

*Предварительная запись граждан*

Правовая конструкция осуществления личного приема граждан предполагает принятие граждан руководителем органа публичной власти (учреждения) в порядке «живой очереди». Однако на практике могут возникнуть ситуации, когда на прием граждан пришло большое количество граждан, в связи с чем, не все граждане имеют возможность быть принятым и обратиться с устным обращением должностному лицу в отведенное время для личного приема граждан. Некоторыми региональными законодателями для решения подобных вопросов предусмотрена возможность приема граждан руководителем или должностным лицом в нерабочее время (в вечерние часы), а также введена практика предварительной записи на личный прием.

Предварительная запись выгодна для адресата, который будет осуществлять прием граждан, т.к. имеется возможность собрать необходимые материалы и документы и подготовиться к приему, а у гражданина появляется возможность получить полный и развернутый ответ на устное обращение в ходе личного приема. Порою должностными лицами при подготовке к личному приему граждане могут получить консультацию и узнать позицию адресата еще до приема, в результате чего может исчезнуть потребность в личном приеме.

В трех субъектах Российской Федерации в законах предусматривается предварительная запись, которая устанавливается в целях надлежащей организации проведения личного приема (Алтайский край), в целях сокращения времени ожидания личного приема (Ямало-Ненецкий автономный округ) и направлена на информирование граждан о месте и времени личного приема (Нижегородская область).

Следует согласиться с мнением ученых о том, что предварительная запись – это дополнительная гарантия реализации права граждан на обращение при организации личного приема граждан. Она не может быть направлена на ограничение данного права, в связи с чем, ее отсутствие не может служить основанием отказа гражданину в принятии на личный прием. Хотя правоприменительная практика показывает обратную ситуацию, когда в некоторых случаях предварительная запись становится препятствием в реализации права граждан на обращение [8, C. 74].

По нашему мнению, практика предварительной записи адекватна и прогрессивна, которую можно применить на всей территории Российской Федерации. Более того, на практике сложилась ситуация, когда граждане, предварительно записавшиеся на личный прием, не могут попасть на него продолжительное время (порою ждать приходиться до полугода), в связи с чем, предлагаем установить максимальный срок обязательного приема граждан с момента предварительной записи - не более двух месяцев.

*Дополнительные гарантии личного приема граждан*

Правовая конструкция осуществления личного приема граждан предполагает принятие граждан в помещении (здании), где находится публичный орган (учреждение). В законодательной практике, как указывалось выше, предусмотрен личный прием – по месту жительства или работы граждан. В Орловской области предусматривается личный прием с выездом в муниципальные образования, а в Республике Хакасия и Астраханской области граждане, являющиеся инвалидами I группы, обладают правом на личный прием по месту их нахождения (личный выездной прием).

В Республике Хакасия законом предусмотрены особенности принятия группы лиц, если вопрос обращения затрагивает одновременно интересы указанных граждан либо неопределенного круга лиц. Данный опыт заслуживает внимания, т.к. важным условием для развития и функционирования правового государства является гражданское общество, основанное на социальной активности граждан и разнообразии форм ее проявления [9, С. 56].

С учетом развития информационных технологий в ряде субъектов предусмотрено на законодательном уровне осуществление личного приема граждан в режиме видеоконференцсвязи (Ямало-Ненецкий автономный округ, Архангельская область).

В целях организации приема органы публичной власти вправе создавать органы (общественные приемные) на территории автономного округа (Ханты-Мансийский автономный округ - Югра) либо специальные структурные подразделения по личному приему граждан (Республика Башкортостан).

В Архангельской области предусмотрено, что в случае несогласия с результатами рассмотрения обращения на личном приеме уполномоченным должностным лицом, то гражданин имеет право на его личный прием руководителем данного органа публичной власти.

В Нижегородской области органами публичной власти может быть установлен единый день личного приема граждан.

*Заключение*

Анализ законодательного законодательства регионов позволяет выделить положительную и позитивную практику, которую можно использовать для совершенствования правового регулирования по организации личного приема граждан на федеральном и региональном уровнях. Более того, федеральному законодателю следует обратить внимание на данный опыт, т.к. многие законодательные пробелы по организации и проведению личного приема граждан региональные законодатели попытались решить путем принятия законов о дополнительных гарантиях права граждан на обращение.

**Библиографический список**

1. Конституция Российской Федерации // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 04.07.2020

2. Закон РФ от 25.10.1991 N 1807-1 "О языках народов Российской Федерации" // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. - № 50. - ст. 1740

3. Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. – 2006. - № 19. - ст. 2060

4. Галицков В.А., Мещерягина В.А. Личный прием граждан как форма реализации субъективного конституционного права на обращение / В.А. Галицков // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2019. - № 3 (23). – С. 62-67.

5. Марченко А.М. Проблемы реализации гражданами права на обращения в органы государственной власти в устной форме / А.М. Марченко // [Алтайский вестник государственной и муниципальной службы](https://elibrary.ru/contents.asp?id=43982311). – 2020. - № 18. – С. 22 – 24.

6. Савоськин А.В. Личный прием граждан: проблемы правового регулирования и практики реализации / А.В. Савоськин // Lex russica (Русский закон). -2019. - № 10 (155). – С.71-83.

7. Савоськин А.В. Правовые и организационные проблемы проведения личного приема граждан в России / А.В. Савоськин // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2019. - № 2. – С. 64-69.

8. Савоськин А.В. Предварительная запись на личный прием (конституционно-правовой анализ) / А.В. Савоськин // Актуальные проблемы российского права. - 2017.- № 1 (74) – С. 73 – 79.

9. Сорокина А.Г. Некоторые проблемы проявления социальной активности граждан в сфере образования в правовых формах / А.Г. Сорокина // [Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями](https://elibrary.ru/contents.asp?id=37172137). – 2019. – № 19-2. – С. 56-57.