

УДК 34

DOI 10.21661/r-559553

Савин Д.С.

К ВОПРОСУ О ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ ПРОКУРОРОВ ПО РАССМОТРЕНИЮ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

***Аннотация:** в статье рассматривается актуальная проблема – как обеспечить своевременное и качественное рассмотрение каждого обращения при ежегодно увеличивающемся количестве поступающих в прокуратуру заявлений и жалоб граждан. Приводя статистические данные, анализируя зарубежный опыт, автор предлагает внести изменения в Федеральный закон от 02.05.2006 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».*

***Ключевые слова:** прокурор, обращения граждан, рассмотрение обращений прокурором, обжалование ответов, повышение эффективности работы прокуроров, Федеральный закон о порядке рассмотрения обращений граждан, внесение изменений в федеральный закон.*

Одним из основных закрепленных в Конституции Российской Федерации прав граждан является право на обращение в органы государственной власти, которое является институтом прямой демократии, позволяющим гражданам участвовать в управлении государственными делами, обеспечивает реализацию важнейшего конституционного принципа – народовластия, а также является способом реализации иных прав граждан и их защиты.

Прокуратура по ряду причин занимает особое место в системе публичных органов и должностных лиц, осуществляющих деятельность, направленную на защиту прав и свобод человека и гражданина.

Прежде всего, прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением законов и за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, в связи и чем граждане направляют большинство своих обращений, касающихся признания, защиты и восстановления их прав и свобод, именно в прокуратуру.

Обращение в органы прокуратуры не требует юридических знаний и специального оформления. При направлении обращения в прокуратуру не является обязательным подтверждение своих доводов посредством предоставления документов и материалов. В отличие от некоторых других органов обращение в органы прокуратуры не ограничено никаким сроком. В ряде случаев граждане не знают, в ведении каких органов находятся поставленные вопросы, поэтому обращаются в органы прокуратуры, которые направляют обращение для рассмотрения в соответствующий орган или должностному лицу.

С учетом изложенного обращение в органы прокуратуры о защите своих прав наиболее оперативный, простой, бесплатный и эффективный способ защиты, что не исключает значимость и важность судебной защиты прав, так как в некоторых случаях восстановить нарушенные права возможно только в судебном порядке.

Как отметил Ф.М. Кобзарев, прокуратура была и остается «бюро жалоб простого человека» [5, с. 3], органом, независимым от других государственных институтов и органов местного самоуправления в обеспечении единства и укрепления законности, верховенства закона, защиты прав и свобод гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. В большинстве своем именно прокуратура оказалась фактически единственным органом, способным оказать квалифицированную бесплатную юридическую помощь гражданам и реально противодействовать нарушениям закона, исходящим от органов власти и хозяйствующих субъектов, восстановить нарушенные права заявителей и особенно тех, которые в силу тех или иных причин не могут сделать это самостоятельно. Этому в значительной мере способствует оперативность и гласность деятельности прокуратуры по рассмотрению обращений, недопустимость вмешательства других органов в ход разрешения жалоб и заявлений [5, с. 3].

В целях обеспечения защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина, укрепления законности и правопорядка прокуроры ориентированы на

своевременное и качественное рассмотрение обращений граждан, совершенствование практики применения новых способов и методов реализации прав граждан на подачу обращений в органы прокуратуры и личное обращение.

Генеральный прокурор Российской Федерации И.В. Краснов в докладе на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по итогам работы за 2021 год отметил, что в органы прокуратуры поступило свыше 5 млн 127 тыс. обращений граждан – «максимальное количество за последние 20 лет. Исхожу из того, что это объективный показатель роста доверия наших граждан к прокуратуре и мы будем продолжать его укреплять» [2].

Поставленные Генеральным прокурором Российской Федерации задачи, изменившиеся требования к организации и осуществлению указанной работы требуют изучения как правового регулирования, так и практического аспекта деятельности прокуроров по рассмотрению обращений граждан и организации их приема в целях выработки механизма повышения эффективности и развития.

Тем более, что наметившаяся ранее тенденция роста количества поступающих в органы прокуратуры обращений сохранилась и в 2022 году, на рассмотрение прокуроров поступило 5 576 362 обращения. Как и прежде, основную часть разрешенных прокурорами обращений – две трети составляют обращения по вопросам надзора за исполнением законов и законностью правовых актов [8].

Поводами для обращения в прокуратуру являются, как правило, нарушения в сфере жилищно-коммунального хозяйства, трудовых, жилищных, пенсионных прав, права на благоприятную окружающую среду, земельного законодательства, законов о несовершеннолетних, исполнительном производстве и законодательства об административных правонарушениях.

Особое внимание в работе с обращениями прокурорами уделяется социально незащищенным категориям населения (ветеранам, инвалидам, несовершеннолетним, многодетным семьям, малоимущим гражданам).

Как отметил Генеральный прокурор Российской Федерации И.В. Краснов, «испытывшие все тяготы войны ветераны, обращаясь к нам по поводу нарушения их прав, порой характеризуют ситуацию как неравный бой с чиновниками» [1].

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 02.12.2020 №668 «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 30.01.2013 №45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» и Инструкцию, утвержденную данным приказом» пункт 3.8 Инструкции, закрепляющий перечень обращений, передаваемых для доклада Генеральному прокурору Российской Федерации либо замещающему его лицу, дополнен и в него включены обращения, содержащие сведения о правонарушениях, характеризующихся повышенной общественной опасностью, в отношении социально незащищенных категорий населения: ветеранов, инвалидов, несовершеннолетних, многодетных семей и малоимущих граждан [9].

Обращениям о нарушениях прав социально незащищенных категорий населения и их объективному и полному рассмотрению в прокуратуре придается первостепенное значение.

Прокурорами практически ежедневно выявляются нарушения прав таких лиц на обеспечение жильем, жизненно необходимыми лекарственными препаратами, средствами реабилитации и принимаются меры к реальному восстановлению прав.

К примеру, в 2022 году обращения граждан о необоснованных отказах в бесплатной выдаче препаратов, отсутствии их в аптеках рассматривались прокурорами почти во всех регионах России. В результате принятых мер реагирования между субъектами дополнительно распределены почти три миллиарда рублей на финансирование обеспечения граждан лекарствами и лечебным питанием [3].

По-прежнему в ряде случаев люди сталкиваются с формализмом при рассмотрении их обращений, незнанием и несоблюдением должностными лицами органов власти и местного самоуправления требований законодательства, грубейшими нарушениями сроков рассмотрения обращений.

В целях повышения ответственности чиновников, понуждения их к добросовестному исполнению обязанностей по объективному, всестороннему и своевременному рассмотрению обращений прокуроры широко используют право на

возбуждение дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.59 КоАП РФ, в связи с нарушением порядка рассмотрения обращений граждан.

Как отметил Генеральный прокурор Российской Федерации И.В. Краснов, были приняты меры по исключению избыточных этапов разрешения заявлений, установлению обратной связи с людьми. Эта работа стала более открытой, нацеленной на ощутимый для граждан результат [1]. «Наша задача – разъяснить суть принятого решения не канцелярским языком формальных писем, а довести до человека понятный для него смысл ответа и, если это нужно, организовать с ним встречу. Выслушать гражданина, убедиться, что все в порядке. Либо наоборот: у него еще остались какие-то сомнения в законности принятого решения или тех мер, которые мы смогли в соответствии с требованиями закона применить для того, чтобы защитить его права и интересы. Должны быть не отписки, а взаимопонимание, которое, как правило, достигается в ходе диалога. Ведь чрезмерная бюрократия создает преграду между обществом и государством, которая должна быть преодолена. В этом я вижу роль прокуратуры как органа надведомственного надзора» [4]

Гарантией качественного разрешения обращений граждан является отсутствие формального подхода к данному направлению работы, а самое главное – это внимание к людям, обратившимся в органы прокуратуры за помощью и возлагающим надежды на восстановление их нарушенных прав и достижению социальной справедливости.

Работа по рассмотрению и разрешению в органах прокуратуры заявлений, жалоб, обращений граждан и иных лиц предполагает соблюдение работниками прокуратуры этики общения с посетителями, внимательного отношения, тактичности, доброжелательности и искренней заинтересованности в разрешении вопросов, явившихся предметом такого обращения. Характер работы с обращениями граждан, в том числе непосредственно с посетителями на приеме в прокуратуре, предполагает наличие у работников прокуратуры развитых коммуникативных качеств – способности выслушивать заявления посетителей и оперативно

уяснять суть излагаемых проблем, задавать необходимые уточняющие вопросы в корректной форме; готовности обеспечивать проведение этой работы без волокиты, творческого отношения к решению возникающих вопросов [10, с. 52–53].

Качественная организация работы по рассмотрению и разрешению обращений граждан в органах прокуратуры, принятие всего комплекса мер по фактам выявленных нарушений прав и свобод человека и гражданина, контроль за фактическим устранением нарушений, восстановлением нарушенных прав, возмещением причиненного ущерба, своевременная и качественная подготовка и направление ответов заявителям, а также информации о результатах рассмотрения актов прокурорского реагирования являются залогом надлежащей реализации полномочий и достижения целей и задач органов прокуратуры [11, с. 132].

Нельзя не отметить, что обоснованными признается только около 20% разрешенных прокурорами обращений граждан. Так, по итогам 2022 года удовлетворены требования, содержащиеся в 19,1% обращений [8], 2021 года – 19,4% обращений [7] (2020 г. – 16,2%, 2019 г. – 17,5%) [6]. В большинстве остальных случаев требования заявителей признаются необоснованными.

Реализуя право на обжалование принятого по обращению решению вышестоящему прокурору, заявители обращаются сначала в региональные прокуратуры, а затем в Генеральную прокуратуру Российской Федерации. Фактически большую часть рабочего времени работников прокуратур занимает разрешение обращений граждан.

В ряде случаев жалоб на принятые нижестоящими прокурорами решения можно было избежать.

Во-первых, при условии более глубокой и детальной проверки по первичному обращению прокуратурой, к компетенции которой относится его разрешение, на что непосредственно обращено внимание в п. 1.8 указания Генерального прокурора Российской Федерации от 06.03.2020 №137/9 «О совершенствовании работы по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» [12].

Во-вторых, при безусловном выполнении прокурорами требований пункта 1.12 названного указания Генерального прокурора Российской Федерации об изложении ответов о результатах рассмотрения обращений в доступной для понимания форме со ссылкой на нормы действующего законодательства по всем затрагиваемым вопросам и доводам; практике с согласия заявителя проведения личного приема гражданина руководителем прокуратуры, подписавшим ответ, для разъяснения требований законодательства, оснований и мотивов принятого решения по жалобе, поступившей на личном приеме [12].

В связи с этим наиболее сложным, проблемным моментом при общении с гражданами по результатам рассмотрения их обращений представляется объяснение им причин отклонения изложенных в обращениях доводов. Особенно это касается социально незащищенных категорий граждан, которые в силу престарелого возраста, отсутствия высшего, в том числе юридического образования, не всегда понимают нормы закона и подзаконных нормативных правовых актов.

Обжалуя решение, принятое по обращению нижестоящей прокуратурой, заявители зачастую приводят новые доводы, дополнительные доказательства справедливости своей позиции, которые не были известны при рассмотрении первичного обращения.

В этой связи интересен опыт Франции, где принят Закон №2013-1005 от 12.11.2013, наделяющий правительство полномочиями упрощать отношения между администрацией и гражданами, в том числе правительству предложено определить условия, при которых заявителям могут быть представлены предварительные уведомления, а также их мотивы, когда они являются неблагоприятными, собранные по их просьбе в соответствии с законодательными и нормативными положениями, до того, как административные органы вынесут свое решение, в частности в тех случаях, когда такие уведомления могут позволить заявителю изменить или дополнить свое заявление и сократить время, необходимое для реализации проекта [13].

В случае внесения изменений в российское законодательство, устанавливающих возможность определения условий, при которых заявителям могут быть

представлены предварительные ответы (уведомления) с указанием мотивов, когда они являются неблагоприятными, до вынесения органами и должностными лицами решения, такие уведомления могут позволить заявителю изменить или дополнить свое заявление.

Кроме того, полагаем целесообразным рассмотреть вопрос о возможности внесения изменений в Федеральный закон от 02.05.2006 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», предусмотрев право заявителя на обжалование принятого по обращению решения должностному лицу, уже принявшему ранее решение по обращению, в случае наличия дополнительных материалов и обстоятельств, которые не были известны при первичном рассмотрении обращения.

Представляется, что указанные изменения законодательства будут способствовать повышению эффективности работы прокуроров по рассмотрению обращений граждан вследствие сокращения времени, затрачиваемого на рассмотрение обращений, а в ряде случаев это позволит избежать обжалования принятого по обращению решения вышестоящим должностным лицам, так как каждое обращение должно получить полное и объективное рассмотрение в той прокуратуре, к компетенции которой оно относится.

В заключение, приведем слова Генерального прокурора Российской Федерации И.В. Краснова: «Будем и впредь средствами координации и надзора добиваться, чтобы результатом рассмотрения каждого поступившего обращения становилась действенная помощь людям и фактическое устранение нарушений» [1].

Список литературы

1. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации И.В. Краснова в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в 2020 году и о проделанной работе по их укреплению 23.04.2021 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=61267146> (дата обращения: 16.12.2021).

2. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации И.В. Краснова на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации об итогах работы за 2021 год и задачах по укреплению законности и правопорядка на 2022 год 25.04.2022 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=73312986> (дата обращения: 15.12.2022).

3. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации И.В. Краснова на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации об итогах работы за 2022 год и задачах по укреплению законности и правопорядка на 2023 год 15.03.2023 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/70678> (дата обращения: 17.03.2023).

4. Интервью Генерального прокурора Российской Федерации Игоря Краснова газете «Коммерсантъ» 09.09.2020. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/interviews-and-presentations?item=54951896> (дата обращения: 21.09.2021).

5. Кобзарев Ф.М. Организация работы с обращениями граждан в органах прокуратуры: лекция / Ф.М. Кобзарев; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2009. – 42 с.

6. Основные результаты прокурорской деятельности за январь-декабрь 2020 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=58866781> (дата обращения: 16.12.2021).

7. Основные результаты прокурорской деятельности за январь-декабрь 2021 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=71671102> (дата обращения: 05.09.2022).

8. Основные результаты прокурорской деятельности за январь-декабрь 2022 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=85327980> (дата обращения: 17.03.2023).

9. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.12.2020 №668 «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации» от 30.01.2013 №45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» и Инструкцию, утвержденную данным приказом» // Законность. – 2021. – №1.

10. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан: метод. пособ. / рук. авт. кол. Д.В. Григорьев; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2010. – 72 с.

11. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина: учеб. пособ. / Е.А. Борисенко, Н.Д. Бут; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2020. – 152 с.

12. Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 06.03.2020 №137/9 «О совершенствовании работы по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // Законность. – 2020. – №4.

13. LOI n° 2013–1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens (1): Закон Франции №2013-1005 от 12 ноября 2013 г., наделяющий правительство полномочиями по упрощению отношений между администрацией и гражданами [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000028183310/2013–11–14/> (дата обращения: 21.09.2021).

Савин Дмитрий Сергеевич – магистрант ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры Российской Федерации», Россия, Москва.
