ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН К ПРЕЗИДЕНТУ РФ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ



Александр Владимирович САВОСЬКИН,
кандидат юридических наук, доцент, советник заместителя председателя Уставного суда Свердловской области, доцент кафедры публичного права Уральского государственного экономического университета
savoskinav@yandex.ru
620075, Россия, г. Екатеринбург, ул. Пушкина, д. 19

Аннотация. *Публикация посвящена исследованию разновидностей обращений граждан и организаций, подаваемых Президенту РФ, а также характеристике последнего в качестве их адресата. Анализу подвергнуты особенности статуса обращений и роль главы государства в их разрешении.*

Установлено, что Администрация Президента РФ подразделяет все поступающие обращения на следующие наиболее крупные разновидности: электронные, письменные, устные, запросы о предоставлении информации, а также сообщения. В дополнение к этому в работе предлагается классифицировать обращения в адрес Президента РФ в зависимости от субъекта волеизъявления, в соответствии с объективной стороной (внешней формой) волеизъявления, в зависимости от цели волеизъявления и по способу подачи.

Выявлены особенности направления Президенту РФ электронных обращений (в том числе проанализированы возможности официального сайта Президента РФ при направлении обращений), исследовано проведение личного приема (как формы подачи устных обращений), проанализирована статистика рассмотрения обращений Администрацией Президента РФ.

Сделан вывод об отнесении главы государства к числу «адресатов-посредников», которые, не разрешая обращение по существу, перенаправляют его по подведомственности и могут существенно повысить вероятность удовлетворения интереса заявителя «адресатом-исполнителем», в компетенцию которого непосредственно входит решение вопроса, поставленного в обращении.

Доказано, что имеющиеся способы подачи обращений в адрес Президента РФ являются достаточными для полного и своевременного удовлетворения конституционного права граждан на обращение.

Ключевые слова: *обращение, право на обращение, глава государства, сайт президента, электронное обращение, личный прием, способы подачи обращений, администрация президента, адресат, выездная приемная, электронная приемная.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.46.6.097-104

© А. В. Савоськин, 2018

A. V. SAVOSKIN,
PhD in Law, Associate Professor, Advisor to the Judges of the Charter Court of Sverdlovsk region, Associate Professor of the Public Law Chair of the Ural State Economic University
savoskinav@yandex.ru
620075, Russia, Ekaterinburg, ul. Pushkina, d. 19

CITIZENS' APPEALS TO THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION: CONSTITUTIONAL-RIGHT RESEARCH

Abstract. *The publication examines the types of appeals of citizens and organizations submitted to the President of the Russian Federation. Analysis of the peculiarities of citizens' appeals and the role of the head of state in their resolution are subjected. The dynamics of the direction of appeals or their content is not investigated.*

It is established that the Administration of the President of the Russian Federation subdivides all appeals into the following groups: electronic, written, oral, requests for information, communications. In the work it is proposed to classify appeals addressed to the President of the Russian Federation: depending on the subject of will expression, in accordance with the objective side (external form) of expression of will, depending on the purpose of expression of will and on the method of submission.

The specifics of sending electronic appeals to the President of the Russian Federation (the possibilities of the official website of the President of the Russian Federation were analyzed), the personal reception (as a form of submission of oral appeals), the statistics of consideration of appeals by the Administration of the President of the Russian Federation.

The conclusion is drawn that the lava of the state is the «addressee-mediator» which, does not permit treatment on the merits. He redirects it according to jurisdiction and can significantly improve the quality of its consideration by the «addressee-executor», whose competence directly includes the circulation of the issue put in circulation.

It is proved that the available methods of filing appeals to the President of the Russian Federation are sufficient. They completely satisfy the constitutional right of citizens to appeal.

Keywords: *appeal, right to appeal, head of state, president's website, electronic appeal, personal reception, ways of filing appeals, presidential administration, addressee, exit reception, electronic reception.*

Глава государства занимает особое место не только в системе органов власти России, но и в массовом сознании. Видимо, в силу этих обстоятельств он ежегодно становится адресатом более одного миллиона обращений граждан и организаций[1]. Вместе с тем характеристика таких обращений и способов их по-

[1] По данным сводных отчетов Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций за 2009—2017 годы // Официально не опубликованы. Официальный

дачи, равно как и правовое положение главы государства в качестве их адресата, являются малоисследованными (а в отдельных случаях вообще не изученными) в отечественной юриспруденции в целом и конституционной науке в частности.

Неопределенность правовой характеристики обращений граждан к главе государства прослеживается в том числе по ежегодным отчетам Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций. Так, если в отчетах за 2009—2013 гг. фигурируют только обращения, рассмотренные в порядке Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»[2], то с 2014 г. к ним добавляются сведения о поступивших запросах информации, рассмотренных в порядке Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»[3] (кстати, если в 2014 г. их подано 110 046, то в 2017 г. уже 452 227, то есть прирост почти на 400 %) и сообщения (114 433 в 2014 г. и уже 722 221 в 2017 г., прирост боле чем на 600 %). Причем статус последних вообще нормативно не урегулирован[4], если не считать нескольких фактов упоминания о них в актах об Администрации Президента РФ[5].

В настоящей статье намеренно не исследуется содержание обращений и изменения динамики их направления, поскольку это относится скорее к области социологии и менеджмента, чем к конституционно-правовому анализу. Предметом публикации является правовая характеристика именно обращений к Президенту РФ как формы реализации ст. 33 Конституции РФ и особенностей обеспечения главой государства конституционного права на обращение.

Переходя к анализу практики подачи обращений Президенту РФ и правилам их рассмотрения, напомню, что ст. 33 Конституции РФ гарантирует право граждан обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления. В теории конституционного права существуют различные подходы к вопросу, признавать ли Президента РФ должностным лицом. Не вдаваясь в эту дискуссию, отмечу, что применительно к институту обращений граждан этот вопрос не стоит, так как согласно п. 1 ст. 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» данный Закон распространяет свое действие не только

сайт Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций http://letters.kremlin.ru/info-service/acts.

[2] Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006.№ 19.Ст. 2060.

[3] Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

[4] Инструкция по делопроизводству в Администрации Президента Российской Федерации, утвержденная распоряжением Администрации Президента Российской Федерации от 2 апреля 2010 г. № 486 // Официальный сайт Президента РФ. URL: http://letters.kremlin.ru/info-service.

[5] Положение об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций, утв. Указом Президента РФ от 17.02.2010 № 201 (ред. от 25.07.2014) «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций». Пп. «ж» п. 5 // СЗ РФ. 2010. № 8. Ст. 838.

на органы власти, но и на должностных лиц. Кроме того, многолетняя практика и акты Президента РФ наглядно свидетельствуют о его обязанности принимать обращения граждан и реагировать на них. Другое дело, что особенности его статуса в сочетании с массовостью обращений неизбежно накладывают свой особый отпечаток.

Если обратиться к практике работы Администрации Президента РФ, то все обращения подразделяются ею на следующие основные группы: электронные, письменные, устные, запросы о предоставлении информации, а также сообщения[6]. Очевидно, что используемая Управлением Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций группировка обращений не является классификацией, поскольку предполагает разные основания выделения их разновидностей (в одних случаях — это способ подачи и оформления, а в других — предмет обращения).

Опираясь на более ранние теоретические изыскания[7], можно предложить следующие классификации разновидностей обращений в адрес Президента РФ:

1) в зависимости от субъекта волеизъявления: индивидуальные, коллективные[8], обращения организаций (в том числе организаций без образования юридического лица);
2) в соответствии с объективной стороной (внешней формой) волеизъявления: письменные и устные (в том числе в форме аудиовидеозаписи);
3) в зависимости от цели волеизъявления: предложения, заявления, жалобы, запросы о предоставлении информации, сообщения;
4) по способу подачи: телефонные обращения; устные обращения на личном приеме (в том числе посредством систем видеоконференцсвязи); письменные обращения, поданные на личном приеме; письменные обращения, направленные посредством почтовой связи; письменные обращения, переданные посредством сети Интернет.

Основными формами подачи обращений граждан Президенту РФ являются: направление письменных обращений (рукописных и печатных) посредством операторов почтовой связи (преимущественно Почты России) или в ходе личных приемов должностными лицами Администрации Президента РФ (в том числе приемных в регионах) — 268 183; подача электронных обращений посредством заполнения специальной формы (электронной приемной) на сайте Президента РФ — 540 489; устное изложение своих требований в ходе личного приема — 63 091[9]. При этом отдельные способы подачи обращений (прежде всего электронные) нуждаются в дополнительных пояснениях.

---

[6] Например, отчеты Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций за последние 3 года (2015—2017 гг.) // Официальный сайт Президента РФ. URL: http://letters.kremlin.ru/info-service/acts.

[7] *Савоськин А. В.* Обращения граждан в РФ: понятие и виды : монография. Екатеринбург : Издательство УрГИ, 2015.

[8] Замечу, что, в отличие от официальных сайтов иных органов власти в сети Интернет, сайт Президента РФ предусматривает отдельную форму для подачи коллективных обращений (см.: URL: http://letters.kremlin.ru/letters/collective_send).

[9] По результатам 2017 г. см.: Отчет Управления Президента РФ по работе с обращениями

Так, удивляет факт отсутствия официальной электронной почты на официальном сайте Президента РФ в сети Интернет, хотя ее размещение предусмотрено ст. 10 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». При обращении к разделу сайта «Контакты» гражданин получает доступ к телефонам (в том числе для отправки смс-сообщений) и электронным формам отправки различных видов обращений. При этом предусмотрена даже возможность отправки голосового сообщения (в настоящее время только при использовании специальных терминалов Электронной приемной Президента РФ, которые размещены во всех крупных городах страны).

Думается, что при наличии столь разнообразных возможностей для подачи обращений посредством сети Интернет отсутствие адреса электронной почты хотя и является отступлением от нормы закона, но не блокирует реализацию ст. 33 Конституции РФ.

Вызывает вопрос также практика проведения личных приемов главой государства, являющихся формой подачи устных обращений, поскольку согласно п. 1 ст. 13 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» личный прием граждан проводится руководителями органов власти и уполномоченными на то лицами, а информация о месте и времени его проведения должна быть доведена до сведения граждан. Этой норме корреспондирует пп. 9 п. 1 ст. 13 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», в соответствии с которым на официальном сайте должна быть размещена информация о порядке и времени приема граждан.

Согласно материалам официального сайта главы государства в сети Интернет, в России создана разветвленная территориальная сеть приемных Президента РФ, функционируют выездные приемные, а также имеется возможность предварительной записи на личный прием к конкретным должностным лицам Администрации. Вместе с тем сайт не содержит указаний на часы личного приема Президента РФ и не предлагает возможности предварительной записи на личный прием к нему. Возникает закономерный вопрос, насколько это соответствует нормам упомянутых федеральных законов? Думается, что это нарушение только формальное, причем вынужденное, поскольку фактически конституционное право на личное устное обращение граждан к главе государства реализовано в иных формах, даже тех, которые не названы в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» (например, регулярные многочасовые ответы Президента РФ гражданам в рамках прямых линий). В известной мере можно говорить о крайней необходимости, когда приходится взвешивать ценность конституционного права конкретного гражданина на личный прием главой государства и эффективность государственного управления, осуществляемого тем же должностным лицом. Думается, что в силу объема полномочий и важности решаемых задач Президент РФ вынужден делегировать свою обязанность личного приема должностным лицам

граждан и организаций за 2017 год // Официальный сайт Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций. URL: http://letters.kremlin.ru/info-service/acts.

Администрации. При этом работа разветвленной сети приемных Президента РФ, а также функционирование мобильных приемных (организационной формы реализации полномочий главы государства по обеспечению права граждан и организаций на обращение путем выезда сотрудников Администрации Президента РФ в регионы для личного приема граждан)[10] с точки зрения реализации права на личное устное обращение многократно эффективнее (и доступнее), нежели персональное проведение личного приема главой государства. В противном случае запись на личный прием к Президенту РФ растянулась бы на годы вперед, а конституционное право на обращение осталось бы объективно не реализованным.

Возвращаясь к особому месту Президента РФ в системе государственного механизма, следует подчеркнуть, что полномочия главы государства практически исключают разрешение им заявлений конкретных граждан по существу, поскольку это не входит в его компетенцию[11]. Иными словами, разрешением проблем и вопросов, поставленных в обращении, должен заниматься конкретный орган государственной власти (преимущественно исполнительной) или местного самоуправления. Исключение составляют вопросы гражданства, помилования и политического убежища, по которым решение должен принять только Президент РФ. Вместе с тем, обладая атрибутами (признаками) верховенства власти[12], глава государства в России наделен необходимыми полномочиями для воздействия на все без исключения органы власти, в том числе в целях реализации (восстановления) субъективных прав граждан, указанных в их обращениях.

Это позволяет причислить Президента РФ к условной группе «адресатов-посредников», которые, не разрешая проблемы заявителя по существу, в состоянии поспособствовать ее решению адресатами-исполнителями, в компетенцию которых проблема непосредственно входит. Помимо главы государства в России к адресатам-посредникам можно отнести депутатов (всех уровней), уполномоченных по правам человека, по правам предпринимателей, по правам ребенка и прокуратуру. При этом адресата-посредника не следует путать с органом власти, осуществляющим механическое перенаправление обращения по подведомственности в соответствии с ч. 4 ст. 8 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ». В этом случае имеет место ошибка заявителя, когда обращение подано неуполномоченному на его разрешение должностному лицу или органу, а перенаправление документов носит технический характер.

Ключевая особенность адресата-посредника (особенно Президента РФ) состоит в том, что, перенаправляя обращение, он его усиливает. И чем «весомее»

---

[10] Например, 20 апреля 2018 г. под руководством начальника референтуры Президента РФ Д. Р. Калимулина мобильная приемная Президента РФ работала в Новгородской области (см.: URL: http://letters.kremlin.ru/news/mobile-receptions/19037).

[11] Подтверждается это и практикой работы Администрации Президента РФ. Например, по результатам личного приема граждан 17 апреля 2018 г. во Владимирской области начальником Государственно-правового управления Президента РФ Л. И. Брычевой, поручения по выполнению требований заявителей направлены губернатору Владимирской области (см.: URL: http://letters.kremlin.ru/news/mobile-receptions/19022).

[12] *Осавелюк А. М., Осавелюк Е. А.* Об особенностях правового статуса Президента России // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 54—58.

адресат-посредник, тем выше вероятность удовлетворения искомого блага (особенно в случае направления поручения Президента РФ с указанием конкретного срока его исполнения).

Указанная практика основывается на пп. «е» п. 5 Положения об Управлении Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций, предполагающем возможность перенаправления обращений «для рассмотрения в соответствующие самостоятельные подразделения Администрации Президента РФ, федеральные органы государственной власти, иные государственные органы, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит решение вопросов, поставленных в обращениях». Зачастую факт перенаправления обращений вызывает у граждан нарекания. Например, в 2014 г. указанная норма стала предметом судебного разбирательства. Однако Верховный Суд РФ признал ее законной и подтвердил право главы государства на перенаправление обращений, хотя и указал, что законодательство не допускает переадресацию обращений граждан по вопросам, отнесенным к исключительной компетенции Президента РФ[13].

Согласно данным официального сайта Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций, в 2017 г. 81 % обращений (843 817 вопросов) был перенаправлен по подведомственности в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также в организации, реализующие публично значимые функции. Соответственно остальные (то есть более 200 000 обращений) рассмотрены и разрешены непосредственно Администрацией Президента РФ[14].

Следует признать, что за последние несколько лет процент перенаправляемых обращений несколько вырос (так, в 2014 г. Администрацией Президента РФ была разрешена почти треть всех обращений), однако в целом ситуация остается неизменной. Глава государства (в лице своей Администрации), как гарант Конституции РФ, не ограничивается ролью адресата-посредника (тем более что зачастую даже такого усиливающего фактора, как глава государства, недостаточно для положительного разрешения требования гражданина по существу). Президент РФ по-прежнему огромное количество обращений разрешает самостоятельно и вынужденно вторгается в компетенцию подконтрольных ему органов власти в целях защиты прав и законных интересов граждан.

Отрадно, что Президент РФ, несмотря на его верховное положение в системе государственного управления, не только не отказывается рассматривать обращения граждан, но и, наоборот, стремится расширить каналы и возможности

[13] Решение Верховного Суда РФ от 16.12.2014 № АКПИ14-1230 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующим подпункта “е” пункта 5 Положения об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций, утв. Указом Президента РФ от 17.02.2010 № 201» // Документ официально не опубликован. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[14] Официальный сайт Управления Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций в сети Интернет. URL: http://letters.kremlin.ru/digests/year/2017/195.

их подачи, повышая доступность конституционного права на обращение, в том числе к главе государства, то есть наполняет реальным содержанием положения Конституции РФ о том, что Президент РФ является гарантом прав и свобод граждан. Именно глава государства и его Администрация являются авторами многочисленных начинаний в сфере работы с обращениями граждан (речь идет и о практике использования систем видеоконференцсвязи, и о специальных электронных терминалах, и об общероссийских днях личного приема[15] и о многом другом). А с 2017 г. глава государства еще и взял на себя обязанность мониторить рассмотрение всех обращений граждан во все органы государственной власти (независимо от принадлежности к той или иной ветви власти) и органы местного самоуправления[16].

Созданная Президентом РФ система работы с обращениями (от получения до рассмотрения и обобщения для последующей выработки управленческих решений) не только в полной мере гарантирует реализацию конституционного права на обращение и обеспечивает право каждого на доступ к главе государства, но и предопределяет высокую вероятность разрешения поставленных в обращениях вопросов по существу.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Савоськин А. В.* Обращения граждан в РФ: понятие и виды : монография. — Екатеринбург : Издательство УрГИ, 2015.
2. *Осавелюк А. М., Осавелюк Е. А.* Об особенностях правового статуса Президента России // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 11. — С. 54—58.

[15] Методические рекомендации по проведению общероссийского дня приема граждан, утв. Администрацией Президента РФ 28.09.2017 № А1-3936о (протокол заседания от 28.09.2017 № 14) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[16] Указ Президента РФ от 17.04.2017 № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru. 17.04.2017.