

А. М. Миронов*

Новые формы обеспечения реализации права на обращение: от челобитного приказа до системы приемных Президента Российской Федерации

Появление института приемных Президента Российской Федерации стало важным шагом в развитии конституционно-правового института обращения граждан.

Так повелось с древних времен: защиту искали у сильного, правду — у государя. Били челом, посылали челобитные государю, верили: царь-батюшка рассудит.

Правители тоже понимали, что нужно не только защищать свою вотчину от набегов, но и блюсти должный порядок в своих владениях, чинить правый суд и защищать подданных. Дружины, армии, войска защищали княжества, царства, империи от внешних и внутренних врагов во времена нашествий, смут и бунтов. Властителям была необходима поддержка народа. Для постоянной связи с ним создавались специальные институты — челобитный приказ, речетмейстерство, канцелярия Его Императорского Величества, позднее — различные бюро жалоб и приемные в советский период, приемные в современной России, где рассматривались и рассматриваются многочисленные устные и письменные обращения граждан в адрес руководителей высших органов государственной власти. Это то, что мы сегодня называем обратной связью власти и народа. Формы этой связи изменяются и совершенствуются. Хотя, по правде говоря, письменная коммуникация мало в чем переменялась. Да, правила их оформления и подачи менялись, как и сама письменность, но челобитная, прошение, жалоба, заявление — будь-то на глиняной дощечке, папирусе, бересте, на гербовой или простой бумаге, облагаемые пошлиной или нет, простые или заказные с уведомлением — это способ общения народа с высшими должностными лицами государства, право посредством письма донести до них информацию о своих нуждах и проблемах.

Формы организации и проведения личного приема населения тоже менялись, но у пришедших на прием к должностным лицам была и остается реальная возможность не только изложить им лично свои просьбы, проблемы, требования, но и сразу получить разъяснение по поводу поставленных вопросов.

* Профессор кафедры конституционного и муниципального права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, доктор юридических наук.

В советский период в РСФСР работали приемные Президиума Верховного Совета и Совета Министров, других республиканских министерств и ведомств, где по графику ежедневно кроме выходных и праздничных дней велся прием населения по личным вопросам.

В новой России эти функции выполняют приемные Администрации Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В приемной Правительства РФ кроме ежедневного приема граждан сотрудниками Отдела по работе с обращениями граждан, их прием в соответствии с утвержденным графиком ведут заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры. Граждане информируются об этом заранее. График приема размещается в Интернете на официальном сайте Правительства РФ.

В приемной Администрации Президента РФ граждан принимают руководитель Администрации, его заместители и другие высшие должностные лица Администрации.

В этом формате граждане имеют возможность обсудить личные и другие вопросы с высшими должностными лицами государства. Подобная форма общения получила поддержку у населения, о чем свидетельствует значительное число — до 800 тысяч в год — устных и письменных обращений на имя Президента страны. Поскольку в большей их части речь идет о вопросах местного значения, Президент потребовал определить новые формы и методы работы с населением, создать надежные каналы «обратной связи» главы государства с гражданами и представителями общественности, повысить оперативность и результативность рассмотрения обращений граждан на его имя.

Администрацией Президента РФ были подготовлены соответствующие предложения: образовать в Управлении Президента РФ по работе с обращениями граждан приемную Президента РФ по приему граждан, организовать в ней по поручению Президента РФ личный и видеоприем граждан руководителем Администрации Президента РФ, его заместителями, помощниками, советниками Президента РФ, начальниками самостоятельных подразделений Администрации, руководителями федеральных органов исполнительной власти; до 1 января 2010 г. совместно с руководителями субъектов РФ создать приемные Президента РФ в столицах федеральных округов; в течение 2009—2010 гг. преобразовать общественные приемные полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, расположенных в административных центрах субъектов РФ, в приемные Президента РФ.

Рассмотрев представленные предложения, Президент РФ дал поручение о создании системы его приемных в столицах федеральных округов и административных центрах субъектов РФ. В сроки, утвержденные Президентом РФ, была осуществлена большая организационная, материально-техническая и нормативно-правовая работа по созданию системы приемных Президента РФ.

В Москве, столицах федеральных округов и в административных центрах субъектов РФ были выделены и оснащены всем необходимым помещения, в них установлены современные телекоммуникационные системы и средства связи, с помощью которых посредством стационарных и передвижных абонентских пунктов видео-конференц-связи в регионах обеспечивается в режиме онлайн видеоприем граждан в любой точке Российской Федерации.

На конец 2010 г. поручения Президента РФ о создании системы его приемных были выполнены. В Москве, во всех федеральных округах и субъектах РФ

приемные Президента РФ начали свою работу. В них, в отличие от обычных приемных, не только осуществляется личный и видеоприем граждан, но и рассматриваются письменные обращения на имя Президента РФ.

Приемные Президента РФ осуществляют свою деятельность в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и утвержденными Президентом РФ и Администрацией Президента РФ положениями о приемных Президента РФ.

В Москве приемная Президента РФ по приему граждан расположена по адресу: ул. Ильинка, 23/16. Она работает со вторника по субботу включительно с 9 часов 30 минут до 16 часов 30 минут. Приемная была открыта 7 апреля 2009 г., 9 апреля 2009 г. Президент России впервые в истории нашего государства лично провел прием граждан. Он был осуществлен как в формате личной встречи с заявителями, так и в режиме видеоприема. На связь с главой государства выходили россияне, проживающие на Камчатке, Курильских островах, в Краснодарском и Красноярском краях, в Калининградской и Ростовской областях. По всем вопросам, с которыми участники приема обращались к Президенту страны, были даны конкретные поручения.

В дальнейшем глава государства взял за правило в ходе видеоприемов, на которых в обязательном порядке присутствуют руководители федеральных органов исполнительной власти, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, руководители субъектов РФ, в порядке контроля за сроками и результатами заслушивать их доклады о выполнении его поручений по обращениям граждан.

В целях нормативно-правового регулирования деятельности приемных Президента РФ распоряжением Администрации Президента РФ было утверждено положение о приемной Президента РФ в федеральном округе, где определен порядок их функционирования.

Полномочным представителям Президента РФ в федеральных округах было поручено утвердить положение о приемных Президента РФ в административных центрах субъектов РФ, находящихся в пределах соответствующего федерального округа, укомплектовать их квалифицированными кадрами. Такие положения во всех округах утверждены. Президентом РФ определено, что система его приемных создается в целях обеспечения рассмотрения по поручению главы государства, в пределах соответствующих федеральных округов, адресованных ему устных и письменных обращений граждан. Их главная задача — организация согласованного взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти относительно реализации конституционных полномочий Президента страны как гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, доведения уровня их обеспечения до европейского и международного стандартов.

На окружные приемные главы государства также возложена обязанность участвовать в подготовке и проведении совместно с Управлением Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций приема граждан в режиме видеоконференц-связи Президентом страны и другими высшими должностными лицами Администрации Президента РФ.

Для оперативного рассмотрения жалоб граждан о грубом нарушении их конституционных прав, жалоб на действия (бездействие) должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, государственных органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления Распоряжением Администрации Президента РФ создана мобильная приемная Президента РФ. По поступившей в адрес Президента РФ жалобе уполномоченные высшие должностные лица Администрации

Президента РФ с группой специалистов прибывают в соответствующий субъект РФ и разбираются с каждым фактом по существу. Проверка проводится, как правило с участием заявителей, представителей местных органов государственной власти и местного самоуправления. Это позволяет без проволочек и волокиты принимать меры по восстановлению справедливости, прав, свобод и законных интересов заявителей, а также устранять или минимизировать причины жалоб.

Новым шагом, направленным на повышение правовой защищенности россиян, стало создание при Администрации Президента РФ рабочей группы, которая в соответствии с утвержденным Президентом РФ Положением, осуществляет координацию и оценку работы с обращениями граждан в органах публичной власти в стране. Рабочая группа является коллегиальным органом, возглавляет ее заместитель руководителя Администрации Президента РФ. Она осуществляет, в первую очередь, координацию и оценку деятельности приемных Президента РФ, мобильной приемной Президента РФ, самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, иных органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению полного и в установленные законом сроки рассмотрения в субъектах РФ адресованных главе государства обращений граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства, организаций и общественных объединений, касающихся грубых нарушений их конституционных прав, жалоб на действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц государственных гражданских и муниципальных служащих. Подобный формат реакции на жалобы, адресованные Президенту страны, получил широкую поддержку среди населения.

Анализ практики показывает, что образование системы приемных Президента РФ заложило основу для более широкого и ответственного подхода в центре и на местах к проблеме минимизации бюрократических процедур за счет полноценного подключения к этой работе самих граждан и выдвигения на первый план их реальных интересов. Еще раз убеждаемся, что решать сложные задачи можно, но только путем объединения усилий и создания новых, эффективных, постоянно действующих институтов. В чем это заключается? Во-первых, произошло не создание еще одной «конторы» для подачи жалоб, а создание реальной возможности для граждан оперативно донести до главы государства свои предложения, замечания и просьбы, требующие, по их мнению, внимания Президента страны. Это новый открытый «шлюз» для народных инициатив, который обеспечивает устойчивую и стабильную обратную связь. Во-вторых, приемные Президента РФ стали важными центрами организации работы с населением на основе новейших средств связи и телекоммуникационных технологий, что позволяет дойти до каждого муниципального образования, а значит, практически до каждого конкретного россиянина. В-третьих, приемные Президента РФ не заменяют существующие и во многих случаях эффективно действующие органы и институты по защите прав, свобод и законных интересов граждан. Они дополняют и поднимают на более высокий уровень систему обратной связи власти и народа, позволяют совместно с другими органами и институтами использовать их ресурс для обеспечения реализации конституционных прав граждан России. В-четвертых, приемные Президента РФ — это открытый проект, хотя и имеющий свою «вертикаль». Осуществляется тесное сотрудничество с приемными государственных органов и органов местного самоуправления, политических партий, движений, других общественных организаций.

Все это происходит без диктата, определения «кто старше» и позволяет совместными усилиями, согласованно решать насущные проблемы граждан и организаций, обращающихся за помощью к главе государства, продвигать вносимые ими проекты и предложения.

В заключение следует еще раз подчеркнуть, что приемные Президента РФ ни в коем случае ни от кого не отгораживаются и тем более никому не стремятся противостоять. Эта система создана для того, чтобы объединять вокруг себя все силы, стремящиеся в рамках Конституции РФ, в соответствии с принципами обеспечивать повышение уровня защищенности конституционных прав граждан Российской Федерации, доведение его до уровня европейского и международного стандартов.