

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 342.736

DOI: 10.19073/2658-7602-2020-17-4-534-544

«ОТПИСКА» КАК НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПОРЯДКЕ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

ГЛУХОВ Евгений Александрович*

✉ evgenijgluhov@yandex.ru

Ул. Большая Садовая, 14, Москва, 123001, Россия

***Аннотация.** Слово «отписка» давно и прочно вошло в обиход российских граждан, однако указанное социальное явление до настоящего времени практически не изучалось в юридической науке. В представленной статье автор постарался восполнить данный пробел и проанализировать характер отписок современных российских чиновников, провести их классификацию, а также выявить причины и условия, их детерминирующие.*

При подготовке статьи использовались методы формальной логики – сравнение, описание, классификация, анализ, синтез и др., которые позволили охарактеризовать существующую систему рассмотрения обращений граждан с позиции ее нормативного содержания. Из числа частнонаучных методов использованы формально-юридический метод, применявшийся при анализе норм законодательства о рассмотрении обращений; логико-юридический, посредством которого исследовано содержание юридических норм применительно к рассматриваемой проблеме; конкретно-социологический, использовавшийся при анализе статистических данных, относящихся к проблематике исследования.

Автором предложена классификация отписок в зависимости от их содержания, мотива составления, круга субъектов, а также степени кратности. Отдельно в статье анализируются формальные малосодержательные ответы, направленные из вышестоящих и надзорных органов в случае обращения к ним заявителя уже после получения ответа из другого органа власти и в случае несогласия с ним. На примере конкретных отписок разбираются варианты уклонения от проведения проверок должностных лиц правоохранительных органов.

В качестве причин формального отношения к обязанности по всестороннему и объективному рассмотрению обращений автор приводит корпоративные правила поведения, желание избавиться от работы, «отстаивание чести мундира», излишнее засекречивание деятельности, а также безнаказанность готовившего ответ должностного лица.

Принимаемые меры по недопущению нарушений прав граждан в сфере рассмотрения их обращений, в частности, введение в КоАП РФ ст. 5.59, не сняло актуальности рассматриваемой проблемы. Как правило, наказание по указанной статье происходит ввиду нарушения сроков рассмотрения обращений либо в случае уклонения от дачи ответа на обращения, но при этом полнота и смысловая нагрузка самого ответа не участвуют. Автором вносятся некоторые предложения по повышению эффективности взаимодействия человека и органов власти.

***Ключевые слова:** обращения, отписка, формализм, чиновник, бюрократизм, диалог с властью, делопроизводство, злоупотребления должностных лиц.*

* Докторант Военного университета Министерства обороны Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

“Unsubscription” as a Violation of the Legislation of the Russian Federation on the Procedure for Considering Citizens’ Appeals: Problem Statement

Glukhov Evgenii A.**

✉ evgenijgluhov@yandex.ru

14 Bolshaya Sadovaya st., Moscow, 123001, Russia

Abstract. The word “unsubscription” has long been firmly used by Russian citizens, but this social phenomenon has not yet been studied in practice in legal science. In this article, the Author tried to fill this gap and analyze the nature of the replies of modern Russian officials, classify them, and identify the causes and conditions that determine them.

When preparing the article, we used methods of formal logic-comparison, description, classification, analysis, synthesis, etc., which allowed us to characterize the existing system of consideration of citizens from the position of its normative content. Among the private scientific methods, the formal-legal method used in the analysis of legal norms on consideration of appeals was used; logical-legal method, by which the content of legal norms in relation to the problem under consideration was studied; specifically, it is a sociological approach that was used in the analysis of statistical data related to the research problem.

The Author offers a classification of unsubscriptions depending on their content, the motive for writing, the circle of subjects, and the degree of multiplicity. Separately, the article analyzes formal responses with little content, sent from higher and Supervisory authorities, if the applicant applies to them after receiving a response from another authority and disagrees with it. On the example of specific unsubscriptions, we analyze options for evading inspections by law enforcement officials related to violations of the rights of citizens-applicants.

The author cites corporate rules of conduct, a desire to get rid of work, “defending the honor of the uniform”, excessive secrecy of activities, as well as the impunity of the official who prepared the response as reasons for the formal attitude to his responsibility for a comprehensive and objective review of appeals.

Take measures to prevent violations of the rights of citizens in the sphere of consideration of their applications, in particular, the introduction to the Code of the Russian Federation on Administrative offenses of article 5.59, not removed the relevance of the problem. As a rule, punishments under this article occur due to violation of the terms of consideration of appeals or even from evasion of giving a response to appeals, but the completeness and semantic load of the response itself are not studied. The author makes some suggestions for improving the effectiveness of interaction between people and authorities.

Keywords: appeals, unsubscription, formalism, official, bureaucracy, dialogue with the authorities, clerical work, abuse of officials.

Как только человек сводится к простому номеру в каком-то списке, бюрократы могут совершать по отношению к нему самые жестокие поступки, и не потому, что ими движет жестокость, а потому, что они не испытывают никаких человеческих чувств к обезличенным цифрам и номерам. Они не испытывают даже конфликта между совестью и долгом: их совестью является выполнение долга.

Эрих Фромм

I. Формальные бессодержательные ответы на обращения граждан – отписки.

Практически каждый из нас сталкивался лично либо наслышан от знакомых о таком социально-бюрократическом явлении как отписки, т. е. о ситуациях, когда в ответ на обращение гражда-

нину дают ответ, ничуть не помогающий реализовать право или просьбу заявителя, а часто и вовсе лишенный смысла. В толковом словаре значение слова «отписка» определяется как «бессодержательный, формальный письменный ответ на обращение, не затрагивающий существа дела»¹.

** Doctoral Student of the Military University of the Ministry of Defence of Russian Federation, Candidate of Legal Sciences, Docent.

¹ *Отписка* // Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов и Н. Ю. Шведова. М. : Азъ, 1992. URL: <https://ozhegov.slovaronline.com/26568-PRINTSIP>

Попытаемся установить причины указанных нарушений своих обязанностей должностными лицами, провести их классификацию и предложить способы борьбы с ними.

Итак, отписки – это один из видов ответов на обращение, они производны от обращений, вызваны ими. Следовательно, для анализа дефектов в рассмотрении обращений необходимо сначала изучить правовую базу о петициях граждан.

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.

Порядку подачи и рассмотрения обращений граждан посвящен специальный правовой акт – Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»² (далее – Закон об обращениях). Статья 2 указанного Закона несколько расширяет категорию лиц, которым граждане вправе направлять обращения, по сравнению с нормой ст. 33 Конституции РФ. Кроме органов публичной власти и их должностных лиц адресатами обращений также являются иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностные лица.

Под обращением в данном Федеральном законе понимаются предложения, заявления или жалобы (абз. 2 ст. 4).

В соответствии с п. 3 ст. 5 комментируемого закона заявитель имеет право получать письменный ответ по существу поставленных им вопросов. А согласно ст. 10 Закона об обращениях публичный орган власти или его должностное лицо:

- обеспечивает всестороннее, объективное и своевременное рассмотрение обращения (п. 1),
- принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина (п. 3).

Существуют и специальные по отношению к Закону об обращениях правовые акты (Феде-

ральные законы «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»³ (ред. от 27 декабря 2019 г.), «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁴ (ред. от 28 декабря 2017 г.), «О защите прав потребителей»⁵ (ред. от 24 апреля 2020 г.), Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации⁶ (ред. от 6 мая 2020 г.) и др.), но все они подтверждают и в некоторых случаях лишь конкретизируют право гражданина на обращение, а также обязанность публичных должностных лиц рассмотреть данное обращение и дать на него мотивированный ответ.

Итак, первый промежуточный вывод настоящей статьи: писать, обращаться в органы власти имеет право любой житель нашей страны. К слову, так было далеко не всегда, в Российской истории даже описаны ситуации, когда властители буквально отнимали у населения средства связи для подачи ими жалоб. Так, интересный случай противодействия жалобщикам приводит М. Сперанский: «Готовясь к встрече с новым генерал-губернатором, нижеудинский исправник Лоскутов отобрал у населения своего уезда чернила, бумагу и перья, так как прекрасно понимал неизбежность жалоб на него со стороны избираемых им жителей» [9, с. 137].

В юридической литературе высказывалось мнение о том, что некоторые государственные органы или даже институты власти в своей работе не занимаются рассмотрением обращений граждан, например Правительство РФ и Совет безопасности РФ [6, с. 20–29]. По нашему мнению, с приведенной позицией согласиться нельзя, поскольку даже если у такого органа и отсутствует компетенция по рассмотрению поступившего обращения, он все равно не может его «просто выкинуть», а должен переслать по компетентности в иной орган власти.

В современной России на первый план выходит проблема не изложения заявителем своих мыслей и донесения их чиновнику⁷, а ненадлежащая

² Рос. газ. 2006. 5 мая.

³ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Рос. газ. 2010. 30 июля.

⁴ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : федер. закон от 9 февр. 2009 г. № 8-ФЗ // Рос. газ. 2009. 13 февр.

⁵ О защите прав потребителей : закон Рос. Федерации от 7 февр. 1992 г. № 2300-1 // Рос. газ. 1996. 16 янв.

⁶ Утвержден Указом Президента РФ от 10 нояб. 2007 г. № 1495 (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 47, ч. 1, ст. 5749).

⁷ Под термином «чиновник» в настоящей статье будем понимать одно из указанных в толковом словаре значений – это служащий государственного аппарата какого-либо ведомства; государственный служащий. URL: <https://kartaslov.ru/значение-слова/чиновник>

реакция чиновника на такие обращения, выраженная в форме отписки. Косвенно данный факт подтверждают и социологические данные. Так, 83,5 % опрошенных заявили, что проблема, с которой они обращались к власти имущим, очень долго решалась, «заматывалась» [2, с. 54]. А в отчете Индекса верховенства права (Rule of Law Index – RLI) за 2020 г., опубликованным Некоммерческой организацией World Justice Project (WJP), по таким показателям как *Ограничение полномочий институтов власти* Россия заняла лишь 115 место из 128 государств, по *Прозрачности институтов власти* – 69 место⁸.

II. Классификация отписок современных российских чиновников.

Основанием для нерассмотрения по существу поставленного в обращении вопроса могут быть:

1. Подмена предмета заявления или жалобы.

Так, заявитель ставит в своем обращении перед органом власти конкретные вопросы, но ответ он получает совсем по другому предмету. Заявитель пишет чиновнику про работодателя-самодура, чиновник ему – про решения антикоррупционной коллегии министерства. Заявитель в жалобе ставит вопрос о незаконности увольнения, чиновник ему в ответ – про выплаченное пособие по безработице и т. п. Такой ответ напоминает сюжет русской пословицы про Фому и Ерему, но в любом случае, поставленный вопрос так и остался нерассмотренным.

2. Подмена качества проверки доводов обращения количеством проведенных мероприятий.

Описание количества всевозможных мероприятий в ответе чиновника как бы свидетельствует о полном и всестороннем разрешении вопросов обращения, однако это совершенно разные вещи. Проведенные чиновником мероприятия могут совсем не касаться поставленных в обращении вопросов. Например, направленность описанных в ответе усилий органов власти не влияет на разрешение поставленного вопроса по существу. Хотя по логике составившего такую отписку чиновника ответ на обращение дан, проблема исчерпана. Абсурдность поведения составившего отписку чиновника можно проиллюстрировать по аналогии со школьником, который вместо решения задачи по арифметике и представления правильного ответа исписывает умными формулами (не имеющими отношения к задаче) пять листов текста.

3. Подмена основных доводов заявителя второстепенными (несущественными).

В этом случае чиновник в ответе действительно рассматривает доводы обращения и дает по ним ответ, но при этом «забывает» учесть остальные, неписывающиеся в концепцию ответа доводы. Хотя именно нерассмотренные, оставленные без ответа аргументы заявителя наиболее ярко свидетельствуют о нарушениях или необходимости воздействия должностных лиц. Например, из пяти доводов заявителя о незаконности его увольнения с работы выбирается один, как раз тот, который не реально не был нарушен при увольнении, и именно на него дается подробный развернутый ответ, с аргументацией, почему автор жалобы не прав. И в заключение ответа делает глобальный вывод о том, что «доводы заявителя (чиновник в отписке уже речь ведет о всех доводах, в т.ч. и вовсе не рассмотренных) в ходе проведенной проверки не нашли объективного подтверждения».

4. Несоответствие выводов ответа установленным фактам.

В ответе содержатся верные факты, подтверждаются изложенные в обращении доводы, но вывод делается совершенно в другом направлении. Так, гражданин жалуется прокурору на неправомерное применение к нему физической силы со стороны сотрудника полиции, а в ответ прокурор сообщает заявителю, что указанный в обращении полицейский действительно в то время исполнял служебные обязанности, но при этом оный при несении службы форму одежды не нарушал, имел при себе нагрудный жетон, ранее к ответственности не привлекался.

5. Законообразие.

Можно завалить просителя избыточной и сознательно усложненной информацией, перегруженной научными терминами, подробнейшим цитированием нормативных правовых актов, либо не имеющих прямого отношения к сути рассматриваемого вопроса, либо и так хорошо известных заявителю (сам заявитель на них же и ссылается). При этом обильные цитаты и ссылки на документы заменяют собой рассмотрение заявления по существу, заявителю как бы разъясняется суть законодательства, но на самом деле стиль изложения ответа представляется настолько сложным, что уловить характер данного ответа представляется затруднительным.

⁸ Всемирный индекс верховенства права. 2020 год // World Justice Project. URL: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2020/Russian>

6. *Невозможность дать ответ по существу или отказ в удовлетворении просьбы ввиду не приложения заявителем какого-либо документа, который легко мог получить сам чиновник.*

Например, для постановки на учет нуждающихся в жилых помещениях гражданин должен представить в уполномоченный орган набор документов, подтверждающие право на получение жилья. Автору знакомы ситуации, когда претендент на получение жилья представлял набор документов в уполномоченный орган, получал отказ в признании его нуждающимся в жилье, спустя некоторое время снова обращался в тот же самый уполномоченный орган с новым таким заявлением. Однако в этот раз заявитель в новом наборе документов не представлял какой-либо документ, который был им представлен ранее в первом наборе документов (например, заверенная копия свидетельства о рождении или заключения брака), рассчитывая, что этот документ и так имеется у уполномоченного органа. Однако при наличии фактического права на признании нуждающимся в жилых помещениях заявитель и во второй раз получал отказ по формальным признакам, т. к. не представил полный набор документов (возможны вариации: один из документов не заверен в установленном порядке).

7. *Надуманное отнесение запрошенных сведений к охраняемой законом тайне.*

Такого рода отписки наиболее часто можно встретить при попытке получить информацию в медицинских, банковских, страховых организациях. Так, заявитель просит предоставить ему соглашение о взаимодействии между банком и страховой организацией при получении и страховании кредита, в ответ ему сообщают о невозможности предоставить запрашиваемую информацию ввиду коммерческой тайны. Заявитель просит орган военного управления предоставить ему сведения-подтверждение о получении травмы в ходе боевых действий, в ответ ему сообщается о невозможности предоставления такого рода сведений ввиду отнесения самих боевых действий к государственной тайне.

8. *Сообщение об отсутствии финансирования, в связи с чем орган власти – получатель обращения де ничего делать не может.*

Вам ответили на обращение, что собираются устранить нарушение в далеком две тысячи тридцатом году, при условии наличия финансирова-

ния. Такой ответ не является отпиской в чистом виде, однако и полным он тоже не является. Действительно, многие социально значимые проекты, а также устранение дефектов, предоставление социальных обязательств возможно лишь при наличии финансирования на указанные цели. Вместе с тем, выделение денежных средств, как правило, происходит по заявкам именно тех органов власти на местах, которые и составляют указанные в настоящем пункте ответы. Поэтому кроме сообщения заявителю об отсутствии финансирования было бы правильным еще и сообщить заявителю, какие конкретные меры приняты должностным лицом для получения данного финансирования.

9. *Ответ с рекомендацией обратиться в другую правоохранительную инстанцию (административная карусель).*

Нередко заявителю дают ответ о том, что разрешение его жалобы не входит в компетенцию данного чиновника. Опыт показывает, что иногда люди действительно обращаются не по адресу, но тогда чиновник сам обязан переслать обращение заявителя в компетентный для разрешения его вопроса орган, о чем уведомить самого заявителя. Вместо выполнения данной обязанности составляется отписка об обращении не по адресу.

Такого типа бюрократ описан А. П. Гайдаром: «Он молча и любезно выслушает просьбу, предложит подать заявление по одной из пятнадцати установленных форм, провести его через входящую и зайти за ответом через неделю, после чего через исходящую возвратит его обратно с аккуратно наложенной резолюцией о том, что такая адресована не по адресу, а следует обратиться с ней туда-то и туда-то» [4, с. 2].

В любой из вышеперечисленных видов отписок может быть указано в завершении, что права заявителя могут быть восстановлены в судебном порядке (но не обязательно, что вообще получится их восстановить даже в суде). Только в судебном порядке, и никак иначе, а сам контролирующий, надзирающий или вышестоящий орган власти своими силами их восстановить не имеет никакой возможности. Так, заявитель просит прокурора применить меры реагирования к должностному лицу, не отвечающего на его претензию и не возвращающему деньги по договору оказания услуг, а прокурор в ответ сообщает, что «доводы заявителя могут быть рассмотрены в порядке гражданского судопроизводства»⁹.

⁹ *Определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 2 окт. 2019 г. № 2611-О. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-02102019-n-2611-o/>*

Кроме собственно вышеуказанных отписок, довольно часто практикуется и затягивание с направлением ответов на обращения. Законодательно установленный тридцатидневный срок для рассмотрения обращения (ч. 1 ст. 12 Закона Об обращениях) легко нарушается следующим нехитрым способом: проставляется исходящий номер ответа в установленные сроки, а реально направляется ответ спустя неделю или более. И виноват в задержке уже не чиновник, готовивший ответ, а делопроизводитель или нештатный почтальон учреждения (организации), отправившие ответ на обращение с задержкой.

По степени кратности отписки можно подразделить на единичные, повторные, многократные.

Как правило, последующие ответы на обращения граждан готовят те же лица, которые подготавливали и первый ответ. Естественно, что и сам исполнитель, и те, кто визировал и подписывал ранее посланные ответы, «лезут из кожи вон», чтобы доказать правильность своего прежде принятого решения. Им проще объявить автора повторного обращения «настырным жалобщиком», «графоманом», «кляузником» и даже «сумасшедшим», чем признать свои ошибки, свою недобросовестность, а порой и юридическую безграмотность, и таким образом «подставить» под возможный удар себя и своих начальников [1, с. 69–93].

По мотиву составления отписки делятся на:

1) неосознанные (без изначального желания обидеть заявителя);

2) по мотиву «а вдруг не заметят!» – формат отписок, в основе которых лежит умысел служащих на то, что отписку без ответа по существу не заметит ни руководитель, подписавший письмо (в силу занятости), ни заявитель (в силу отсутствия необходимых специальных знаний);

3) принципиальные отписки, в которых есть осознанный интерес служащих защитить честь мундира любыми способами [5, с. 4].

По кругу субъектов отписки подразделяются на:

а) отписки органов, которые полномочны принимать решения по существу поставленных вопросов;

б) отписки органов, неуполномоченных принимать решение по существу обращения, невыполнивших свою обязанность переслать обращение по принадлежности;

в) отписки вышестоящих, контрольных или надзорных органов, куда обращался заявитель уже после получения ответа из того органа, решение которого он и пытается оспорить в вышестоящем (надзорном) органе.

На отписках вышестоящих и надзорных органов следует остановиться более подробно. Одной из основных функций указанных органов власти как раз и является контроль и надзор за законностью действий подконтрольных (поднадзорных) органов и должностных лиц, в т.ч. нижестоящих. В своей жалобе заявитель, кроме всего прочего, сам указывает доводы, на основании которых он не согласен с решением и действиями (бездействием) органа власти, работника публичной организации. Заявителем могут быть представлены документы, подтверждающие свои доводы, либо их копии¹⁰.

Проблемой является то, что и в данных органах «сидят» такие же чиновники, которые также не заинтересованы в увеличении своей работы, в «выносе сора из избы», в защите чести мундира. Поэтому если заявитель оспаривает правильность, законность ответа нижестоящего должностного лица, то с большой вероятностью проект ответа будет готовить чиновник того же самого органа, чьим решением недоволен заявитель (хотя законодательно и запрещено пересылать жалобу на рассмотрение в тот орган или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется, но такой подход практикуется неофициально). Следовательно, при наличии хотя бы малейшего основания отказать заявителю, ему будет отказано в пересмотре ранее принятого решения.

Сложностью в данном случае является то, что первоначально права заявителя были нарушены иным лицом, а не органом, в который обращается заявитель за помощью, т. е. нарушение прав здесь произошло не по вине адресата обращения (обычно, правоохранительного органа),

¹⁰ Пункт 3 Правил подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, государственных корпораций, наделенных в соответствии с федеральными законами полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, и их должностных лиц, организаций, предусмотренных ч. 1.1 ст. 16 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», и их работников, а также многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и их работников, утв. постановлением Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840 (ред. от 13 июня 2018 г.) (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 35, ст. 4829).

последний всего лишь своей отпиской отказывается в защите нарушенного права.

Стоит заострить внимание и еще на одной актуальной проблеме внесудебной защиты прав граждан. Речь идет о спорах, вытекающих из правоотношений по защите прав потребителей. Специально для защиты прав потребителей, как более слабо стороны в отношениях с продавцом (изготовителем товара, исполнителем услуги, владельцем агрегатора)¹¹ был создан специальный государственный контрольный орган – Роспотребнадзор¹². Соответственно, именно территориальные органы Роспотребнадзора уполномочены рассматривать жалобы потребителей на обман, на продажу некачественных товаров, на отсутствие реакции на поданные продавцам претензии и т. п.

Вместе с тем с апреля 2020 г. у должностных лиц Роспотребнадзора появилось новое, часто надуманное, основание не проводить проверки и направлять отписки потребителям. В качестве примера приведем письмо Территориального управления Роспотребнадзора по г. Санкт-Петербург от 18 мая 2020 г. № 78-00-03/21-24400-2020 обратившемуся потребителю, в котором после перечисления относящихся и не относящихся к жалобе норм законодательства указывается, что правоотношения между продавцом и покупателем (по жалобе об обмане потребителя) подлежат рассмотрению в рамках гражданского судопроизводства и в административном порядке не рассматриваются в силу ст.ст. 11, 12 Гражданского кодекса Российской Федерации и ст.ст. 15, 17 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей». Далее в ответе приводится еще более интересная фраза: «Сообщаю, что в соответствии с постановлением Правительства РФ от 03.04.2020 № 438¹³ проверки в отношении хозяйствующих субъектов до 31.12.2020 не проводятся».

Если поверить чиновникам Роспотребнадзора, готовящим и подписавшим данное письмо, то получается, что в 2020 г. продавцы могут делать все, что захотят, управы на них нет, а Роспотребнадзор можно частично распустить

до 31 декабря 2020 г. за отсутствием для них какой-либо работы.

Однако на самом деле все не так. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 438 ограничен объем проверок не всех хозяйствующих субъектов, как указали чиновники Роспотребнадзора в приведенном выше письме, а лишь некоторых из них. Ограничены проверки в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, отнесенных к субъектам малого и среднего предпринимательства, сведения о которых включены в единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства. Многие из организаций – продавцов к субъектам малого и среднего предпринимательства не отнесены, на сайте ФНС России в соответствующий реестр не включены. Следовательно, на них действие вышеуказанного Постановления Правительства РФ не распространяется, и Роспотребнадзор может и даже обязан проводить проверки их деятельности.

Наши сограждане с советских времен привыкли доверять служащим контрольных и надзорных органов, авторитету государственной власти. Поэтому получив на свое обращение ответ на бланке государственного органа на нескольких листах с высокопарными и труднодоступными для понимания фразами законов, а также выводом о том, что «оснований для удовлетворения обращения не усматривается» неусушенный заявитель может подумать о действительно большом объеме проделанной по его обращению работе. На самом же деле на «проверку доводов обращения» и составление типовой отписки у чиновника уходит несколько минут. Текст ответа может быть и длинным, пестрить реквизитами документов, что не меняет сути дела. Подобранный ответ, скорее всего, уже давным-давно набирался на компьютере, сохранялся и видоизменялся; и по новому обращению достаточно всего лишь заменить фамилию одного заявителя на фамилию другого и уточнить дату обращения.

Проблемным моментом является и оспаривание такого рода ответа в суде, так как права заявителя изначально даже если и были нарушены,

¹¹ Далее в настоящей статье все указанные коммерческие структуры в целях экономии будем именовать продавцами.

¹² Пункт 5 Положения о Федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей (утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 2 мая 2012 г. № 412 (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19, ст. 2435)).

¹³ Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : постановление Правительства Рос. Федерации от 3 апр. 2020 г. № 438 (ред. от 22 апр. 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 15, ч. 4, ст. 2292.

то другим лицом, на которое заявитель и жаловался в своем обращении. Получается, в данном случае органы власти, направляя отписку, самоустраиваются от выполнения своей функции по защите прав граждан, по выявлению и предупреждению нарушений закона.

Л. фон Мизес в приведенном ракурсе приводит интересную логику чиновника: «Людовик XIV был совершенно откровенен, когда говорил: “Государство – это я”. Чиновник гораздо скромнее. Он говорит: я слуга государства; но при этом подразумевает, что государство – это Бог. Можно восстать против короля Бурбона, что французы и сделали. В этом случае ясно, что имела место борьба человека против человека. Но как подняться против Бога – государства и против его смиренного слуги – бюрократа?» [11, р. 33].

III. Причины и условия формализма должностных лиц при рассмотрении обращений.

Почему чиновники занимаются отписками вместо исполнения своей обязанности дать ответ по существу обращения?

Формально чиновники существуют для учета и выполнения интересов, как рядовых граждан, так и своего руководства, которое, в свою очередь, должно проводить в жизнь политику в интересах населения. Проект Конституции Европейского союза даже содержал в качестве конституционного права человека новое право – «право на хорошее управление» (“right to good administration”). Российская Федерация также позиционируется как социальное государство, поскольку одной из его основных обязанностей является обеспечение и защита прав и свобод человека, повышение уровня жизни граждан.

Следовательно, чиновник должен воспринимать обратившегося к нему гражданина не как отвлекающую обузу и не как дополнительный источник денежного дохода, а как потребителя услуг, которые он (чиновник) обязан предоставить данному гражданину. В этом плане совершенно справедливо утверждение, что не человек существует для чиновника, а чиновник существует для человека.

Вместе с тем, кроме формального законодательства, существуют и неписанные правила поведения, корпоративизм, естественная лень сотрудника. Согласно пятому закону Паркинсона, если есть способ отложить принятие важного решения, «настоящий чиновник» всегда им воспользуется [12, р. 42]. Современный чиновник не любит брать на себя ответственность, при-

нимать смелые решения, а тем более признавать промахи и недочеты. За все это его могут критиковать и наказать более старшие начальники, такая позиция может повлечь и возможный проигрыш в суде какого-либо должностного лица органа власти, трату бюджетных средств на возмещение ущерба, а зачем это чиновнику? Служебный документ (и доклад по сути обращения, и сам ответ на него) пишется зачастую не для того, чтобы честно разобраться в возникшем вопросе, а для того, чтобы выполнить обязательную процедуру, а возможно и защитить от негативных последствий автора этого документа.

Современный российский чиновник не стремится изменить мир, победить замеченное зло. Скорее, наоборот, изменение существующего уклада жизни, вмешательство в деятельность иных публичных органов власти (без личной заинтересованности) для чиновника – моветон. Направляя вместо ответа отписку, можно уменьшить объем своей работы: не вникать в тонкости законодательства, не разбираться со схоластическими формулировками договоров, не выявлять виновных, а просто сообщать заявителю, что нарушений не выявлено, ну и для полноты ответа разъяснить заявителю о наличии у него конституционного права на обращение в суд. Фактически в рассмотренных выше примерах административная деятельность сводится к письмоводству; сотрудники больше имитируют бурную деятельность по работе с обращениями заявителей, чем реально стараются разрешить жалобы и чаяния людей.

Жалобы людей на чиновников, на их волокиту, бездушие и даже причиненный по их вине вред рассматривают такие же чиновники, которые ввиду корпоративной морали не заинтересованы в наказании своего коллеги и даже в предании огласке корпоративных нарушений. Поэтому бюрократическая система вырабатывает некий специальный стиль работы в целях минимизации количества жалоб, и экономии своего рабочего времени.

К сожалению, и обжаловать в суде отписки чиновников весьма проблематично. Материалы судебной практики пестрят такими же формальными постановлениями судов, как и сами обжалуемые ответы. Так, заявитель оспорил в суде ответ прокурора, с которым был не согласен. Суд в решении указал, что «оценка действий (бездействия) прокурора по осуществлению его права

на применение либо неприменение мер прокурорского реагирования не входит в компетенцию суда. В противном случае это означало бы лишение органов прокуратуры самостоятельности в решении подведомственных им вопросов»¹⁴. В другом деле тот же суд указал: «Требования заявителя о признании ответа Управления... отпиской не основаны на законе, так как действующее законодательство не содержит в себе такого правового понятия»¹⁵. По мнению другого суда «действующее законодательство не предусматривает возможность обжалования содержания ответов на обращения граждан в случае их несогласия с ними. Пункт 4 ст. 5 Закона об обращениях предусматривает право граждан обжаловать только принятое по обращению решение или действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения, но не содержание ответа»¹⁶.

Становится вполне понятным, почему у гражданина, получившего такого рода отписки опускаются руки в поиске справедливости.

Возможность вступать в диалог с органами публичной власти в целях отстаивания как частного, так и публичного интереса, связанного с поддержанием и обеспечением законности и правопорядка (обусловленная правом гражданина участвовать в принятии и реализации решений, затрагивающих его интересы, и контроле за их исполнением), является неотъемлемой характеристикой нормативного содержания взаимоотношений личности с обществом и государством и элементом конституционных гарантий защиты прав личности всеми не противоречащими закону средствами. Право граждан на обращение в органы власти позволяет им выразить свое отношение к ее деятельности, свои потребности, выступает средством осуществления и охраны прав и свобод граждан и одновременно через выявление конкретных проблем и возможных путей их решения является способом оптимизации деятельности органов публичной власти (постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П).

Общеизвестно, что условием качественного функционирования аппарата государства является его признание и поддержка населением страны, что обеспечивает легитимность власти.

И вряд ли такая поддержка возможна в условиях извращения самой сути права на обращение, когда вместо анализа поступившей информации и улучшения на ее основе своей деятельности органы власти занимаются отписками. А ведь обращение гражданина в органы власти – это один из видов обратной связи власти и общества, полезная, главным образом, для самих субъектов управленческого аппарата.

Нередко именно этот способ защиты может быть наиболее быстрым и эффективным в тех случаях, когда требуется государственно-властный механизм принуждения (к правонарушителю). Вместе с тем он в настоящее время недостаточно регламентирован и зачастую непредсказуем по временным издержкам, подвержен коррупционному воздействию [3, с. 3–6].

Бывший Президент России Д. Медведев так охарактеризовал это явление: «В принципе шансы достучаться до любого уровня власти есть у всех. Вопрос как раз совсем в другом – в том, что люди-то как раз пишут, дают информацию, а эффективность этих обращений ничтожна. Вот это реальная проблема»¹⁷.

На руку недобросовестным чиновникам и пассивность современного российского общества. С пассивным обществом проще взаимодействовать бюрократам: можно принимать неудобные законы, поднимать оплату тарифов, не отвечать по сути обращений, многие примут указанный подход как должное. Люди ходят по ямам в своих дворах, живут годами в бараках, возмущаются в личных беседах. А горький опыт получения отписок в ответ на обращения делает людей еще более пассивными, что очень даже выгодно бюрократам.

В юридической литературе верно подмечено, что «отписка» представляет собой «выброшенные на ветер» бюджетные средства соответствующими чиновниками в ответ на обращение граждан. В масштабах страны это огромные денежные суммы, которые тратятся никак не на защиту прав, свобод и законных интересов граждан. В настоящее время нет статистических данных о количестве «отписок» и числе пострадавших от них граждан [7, с. 112–117].

¹⁴ Апелляционное определение Моск. гор. суда от 18 мая 2017 г. № 33а-859/2017. URL: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/9a10b505-c4cc-4087-884a-eb3cd1c9a2b6?caseNumber=33-18259/2017>

¹⁵ Апелляционное определение Моск. гор. суда от 3 апр. 2012 г. по делу № 11-230. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Определение Верхов. суда Респ. Башкортостан от 17 мая 2012 г. по делу № 33-5632. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Дмитрий Медведев встретился с представителями общественного комитета. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/13112>

Более десяти лет назад в Федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2007–2011 гг.»¹⁸ в качестве одной из задач было названо введение внесудебных и досудебных способов урегулирования споров, в том числе вытекающих из административных правоотношений, что должно способствовать снижению нагрузки на судей и, как следствие, экономии бюджетных ресурсов и повышению качества осуществления правосудия. По-видимому, эта задача так и осталась всего лишь продекларированной.

По словам Д. А. Медведева, российский чиновник «отличается паталогической незаинтересованностью, отсутствием желания заниматься своим основным делом и делать это просто по велению сердца. У него глаз тусклый, ему ничего не интересно»¹⁹.

Руководством страны принимаются меры по недопущению составления чиновниками нарушений при рассмотрении поступивших обращений граждан. Так в июле 2011 г. в Кодекс об административных правонарушениях РФ внесены изменения – введена ст. 5.59, согласно которой нарушение установленного законодательством порядка рассмотрения обращений граждан и их объединений должностными лицами влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей. В качестве негативного фактора следует отметить, что срок давности привлечения к административной ответственности по данной статье составляет всего три месяца.

Комментируя указанную норму права, Конституционный Суд РФ указал, что ст. 5.59 КоАП РФ не освобождает должностных лиц прокуратуры и судей от обязанности проверить в ходе рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении выполнение должностным лицом *всех* требований законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан²⁰.

К сожалению, в большинстве случаев чиновников наказывают лишь за нарушение сроков рассмотрения обращения, а не за их формальное бессмысленное содержание. Поэтому представляется целесообразным на уровне нормативного правового акта Правительства РФ разработать и принять типовой административный регламент рассмотрения жалоб, заявлений и предложений с указанием круга действий (полномочий) публичных органов и примерные сроки их осуществления.

Вряд ли возможно формализовать всю деятельность российских чиновников таким образом, чтобы у последних не осталось дискреционных полномочий для уклонения от рассмотрения всех доводов заявителей. Однако при рассмотрении административных дел по ст. 5.59 КоАП РФ в обязательном порядке необходимо сопоставлять поставленные в обращении вопросы (требования) и данные на них ответы. При уклонении от ответов на поставленные вопросы можно говорить об обнаружении объективной стороны административного правонарушения.

Заслуживает внимания и предложение общественных организаций запретить чиновникам перенаправлять обращения граждан нижестоящим структурам и в другие органы²¹.

Следует согласиться с мнением П. А. Скобликова, что неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом своих обязанностей по рассмотрению обращения в некоторых случаях и при наличии обстоятельств должна влечь наступление для чиновника уголовной ответственности по ст.ст. 293 (халатность), 292 (служебный подлог), 290 УК РФ (получение взятки) [8, с. 18–23].

В завершение хотелось бы вспомнить слова Р. фон Иеринга «Защита своих прав, свобод и интересов есть обязанность каждого индивида по отношению к самому себе (нравственное самосохранение) и к обществу» [10, р. 38].

Список литературы

1. Беломестных Л. Л. Проблемы реализации конституционного права на обращение // Труды Института государства и права РАН. 2008. № 5. С. 69–93.
2. Бюрократия и власть в новой России: позиции населения и мнения экспертов : аналитический доклад, подготовленный специалистами Института социологии РАН / под общ. ред. М. К. Горшкова. М., 2005. 182 с.

¹⁸ Утверждена постановлением Правительства Рос. Федерации от 21 сент. 2006 г. № 583 (ред. от 1 нояб. 2012 г.) (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 41, ст. 4248).

¹⁹ Встреча Д. Медведева с молодыми учеными и предпринимателями в Сколково 29 октября 2011 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/13268>

²⁰ Определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 29 мая 2019 г. № 1467-О. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-29052019-n-1467-o/>

²¹ Обращение председателя движения «Общественная солидарность» Г. Федорова к спикеру Госдумы В. Володину. URL: <https://bel.ru/news/society/27-12-2019/chinovnikam-mogut-zapretit-otpiski-po-obrascheniyam-grazhdan>

3. Василькова С. В. Формы защиты субъективных гражданских прав в Российской Федерации и перспективы их совершенствования // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2019. № 9. С. 3–6.
4. Гайдар А. П. Мысли о бюрократизме // *Звезда (Пермь)*. 1926. 25 июля.
5. Жильцов С. Типология бюрократических отписок по итогам анализа эмпирических данных и опроса экспертов // *Экономика Черноземья и жизнь регионов*. 2015. 13 июля.
6. Мальявкина Н. В., Алексикова О. Е. Особенности реализации конституционного права граждан Российской Федерации на обращение в органы публичной власти // *Вестник Поволжского института управления*. 2019. Т. 19, № 2. С. 20–29.
7. Рыбка Л. П. Влияние решений Европейского суда по правам человека на толкование надзорными органами правовых норм // *Право в Вооруженных Силах – военно-правовое обозрение*. 2017. № 11 (244). С. 112–117.
8. Скобликов П. А. Ответственность по ст. 5.59 КоАП РФ как способ предупреждения коррупции при рассмотрении обращений граждан: законодательство, правоприменительная практика и возможные пути усовершенствования // *Российская юстиция*. 2019. № 2. С. 18–23.
9. Яковлев С. А. Курс лекций «Отечественная история IX–XXI веках». Саратов, 2011. 336 с.
10. Jhering R. *Der Kampf ums Recht* / Rudolf Huch [Hrsg.]. Leipzig : Reclam, 1925. 127 p.
11. Mises L. *Bureaucracy*. New Haven : Yale University Press, 1944. 125 p.
12. Northcote Parkinson's C. *Parkinson's Law: A Modern-Day Interpretation of a True Classic (Infinite Success)*. Oxford : Infinite Ideas, 2011. 128 p.

References

1. Belomestnykh L. L. Problemy realizatsii konstitutsionnogo prava na obrashchenie [Problems of Implementation of the Constitutional Right to Appeal]. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN – Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*, 2008, no. 5, pp. 69–93.
2. Gorshkov M. K. (Ed.). *Byurokratiya i vlast' v novoi Rossii: pozitsii naseleniya i mneniya ekspertov* [Bureaucracy and Power in New Russia: Positions of the Population and Opinions of Experts]. Moscow, 2005. 182 p.
3. Vasil'kova S. V. Formy zashchity sub"ektivnykh grazhdanskikh prav v Rossiiskoi Federatsii i perspektivy ikh sovershenstvovaniya [Forms of Protection Of Subjective Civil Rights in the Russian Federation and the Prospects for Their Improvement]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika – Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice*, 2019, no. 9, pp. 3–6.
4. Gaidar A. P. Mysli o byurokratizme [Thoughts About Bureaucracy]. *Zvezda (Perm') – The Star (Perm)*, 1926, 25th July.
5. Zhil'tsov S. Tipologiya byurokraticeskikh otpisok po itogam analiza empiricheskikh dannykh i oprosa ekspertov [Typology of Bureaucratic Replies Based On the Analysis of Empirical Data and a Survey of Experts]. *Ekonomika Chernozem'ya i zhizn' regionov – Economy of the Black Earth Region and the Life of Regions*, 2015, 13th July.
6. Malyavkina N. V., Aleksikova O. E. Osobennosti realizatsii konstitutsionnogo prava grazhdan Rossiiskoi Federatsii na obrashchenie v organy publichnoi vlasti [Features of Realization of Constitutional Right of Citizens of the Russian Federation to the Appeal to Public Authorities]. *Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya – The Bulletin of the Volga Region Institute of Administration*, 2019, vol. 19, no. 2, pp. 20–29.
7. Rybka L. P. Vliyanie reshenii Evropeiskogo suda po pravam cheloveka na tolkovanie nadzornymi organami pravovykh norm [Influence of Decisions of the European Court of Human Rights on Interpretation of Legal Standards by Supervisory Authority]. *Pravo v Vooruzhennykh Silakh – voenno-pravovoe obozrenie – Law in the Armed Forces – Military-Legal Review* 2017, no. 11 (244), pp. 112–117.
8. Skoblikov P. A. Otvetstvennost' po st. 5.59 KoAP RF kak sposob preduprezhdeniya korruptsii pri rassmotrenii obrashchenii grazhdan: zakonodatel'stvo, pravoprimeritel'naya praktika i vozmozhnye puti usovershenstvovaniya [Responsibility Under Art. 5.59 of the Administrative Code as a Way to Prevent Corruption in the Consideration of Citizens: Legislation, Law Enforcement Practice and Possible Ways of Improvement]. *Rossiiskaya yustitsiya – Russian Justitia*, 2019, no. 2, pp. 18–23.
9. Yakovlev S. A. *Kurs lektsii «Otechestvennaya istoriya IX–XXI vekakh»* [A Course of Lectures “Domestic History of the IX–XXI Centuries”]. Saratov, 2011. 336 p.
10. Jhering R. *Der Kampf ums Recht*. Leipzig, Reclam Verlag, 1925. 127 S.
11. Mises L. *Bureaucracy*. New Haven, Yale University Press, 1944. 125 p.
12. Northcote Parkinson's C. *Parkinson's Law: A Modern-Day Interpretation of a True Classic (Infinite Success)*. Oxford, Infinite Ideas Publ., 2011. 128 p.

Дата поступления статьи | Article received date
18.06.2020

Дата поступления после рецензирования и доработки | Article after peer review and revision received date
22.10.2020

Дата приема к публикации | Article accepted date
24.11.2020