

Приморская практика прокурорского надзора за обеспечением реализации права населения на непосредственное осуществление местного самоуправления

Булах Евгений Васильевич, к.полит.н.,

Доцент кафедры политологии ВИ-ШРМИ,

Дальневосточный федеральный университет (ДВФУ)

Романченко Инна Викторовна, соискатель (ДВФУ)

Рогожкин Никита Алексеевич, бакалавр (ДВФУ)

Принцип законности является неотъемлемой основой функционирования Российской Федерации как правового демократического государства, в котором права и свободы человека и гражданина признаются Конституцией РФ в качестве высшей ценности. Основным гарантом обеспечения соблюдения прав и свобод человека и гражданина на территории РФ является Прокуратура РФ, осуществляя в соответствии с федеральным законом “О прокуратуре” деятельность по надзору за их соблюдением государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, а также коммерческими и некоммерческими организациями¹. Прокурорский надзор в этой сфере осуществляется путем оценки полноты и законности деятельности поднадзорных субъектов, с учетом прав, свобод и законных интересов граждан.

Особое место в деятельности органов прокуратуры занимает прокурорский надзор за законностью деятельности органов местного самоуправления. Основы деятельности местного самоуправления определяются федеральным законом №131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, надлежащее соблюдение которого, имеет особое значение в контексте федеративных отношений, поскольку влияет

¹ О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 (с учетом изм. и доп. от 08.01.2019) N 2202-1. – Информационно-справочная система “Гарант”

на реализацию конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления путем решения вопросов местного значения исходя из собственных интересов непосредственно и (или) через органы местного самоуправления.

В целях реализации данных прав федеральный законодатель предусмотрел целую систему форм реализации прав граждан на непосредственное осуществление местного самоуправления, которая включает в себя местный референдум, муниципальные выборы, сходы и собрания граждан, правотворческую инициативу, обращения граждан в органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление и иные формы не предусмотренные федеральным законом, но и не противоречащие Конституции РФ². Проблема заключается в том, что на практике механизм осуществления некоторых упомянутых форм недостаточно эффективен в процессе реализации населением прав на осуществление местного самоуправления.

Основой исследования является анализ практики реализации населением Приморского края прав на обращение в органы местного самоуправления, а также, практика прокурорского надзора за соблюдением реализации этой формы органами местного самоуправления.

Результаты исследований данной проблематики, а также данные Федеральной службы государственной статистики, показали, что обращения граждан является самой популярной формой участия населения в осуществлении местного самоуправления³. Об этом также свидетельствуют статистические показатели обращений граждан в администрацию г. Владивостока, согласно которым, в администрацию г. Владивостока за 2018 год

² Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: федеральный закон от 06.10.2003 (с учетом изм. и доп. от 06.02.19) N 131-ФЗ. – Информационно-справочная система “Гарант”

³ Материалы по теме “Гражданская активность (инициатива) и общественный контроль на местном уровне”. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vsmsinfo.ru/proekty-i-programmy/grazhdanskaya-aktivnost-initsiativa-i-obshchestvennyj-kontrol-na-mestnomurovne> (Дата обращения: 17.04.19).

поступило 29916 обращений граждан и их объединений⁴. В первом квартале 2019 года в администрацию г. Владивостока 6505 обращений. Из них только 213 обращений содержались в устной форме. Примечательно, что большая часть обращений содержала вопросы, связанные с благоустройством города, что свидетельствует о высокой заинтересованности населения в решении вопросов местного значения. Необходимо отметить, что с каждым годом количество обращений граждан в органы местного самоуправления г. Владивостока растет, о чем свидетельствуют статистические данные. Если за первый квартал 2017 года в администрацию г. Владивостока поступило 5019 обращений, то за первый квартал 2018 года поступило 5410 обращений, а за первый квартал 2019 года поступило 6505 обращений граждан. Анализ приведенной информации также позволяет сделать вывод о том, что граждане активно используют право на обращение в органы местного самоуправления в целях выражения своих интересов.

Порядок обращения граждан в местного самоуправления регулируется федеральным законом от 02 мая 2006 г. №59-ФЗ “О порядке рассмотрения обращений граждан”. Данный закон предусматривает виды обращений граждан, обязывает органы местного самоуправления отвечать на поступающие обращения, устанавливает общие сроки ответа на обращения. На муниципальном уровне данный порядок регулируется приложением к постановлению главы города Владивостока от 08.07.2009 № 775.

Однако, практика прокурорского надзора иллюстрирует, что органы местного самоуправления зачастую нарушают положения упомянутых правовых актов в части соблюдения сроков рассмотрения обращений граждан, которые по общему не должны превышать тридцати дней⁵.

⁴ Отчет о работе с обращениями граждан в администрации г. Владивостока за 2018 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vlc.ru/reception/reports> (Дата обращения: 16.04.19).

⁵ О порядке рассмотрения обращений граждан в РФ: федеральный закон от 02.05.2006 (с изм. от 27.12.2018 г.) N 59-ФЗ. – Информационно-справочная система “Гарант”.

За последние четыре года прокуратурой Приморского края неоднократно устанавливались факты нарушения органами местного самоуправления на территории разных муниципальных районов и городских поселений прав граждан на обращение в целях выражения и защиты своих интересов.

Так в сентябре 2015 года гражданка М. обратилась в администрацию Ольгинского муниципального района с письменным заявлением, которое было зарегистрировано и передано специалисту администрации для рассмотрения. Однако в нарушение требований федерального законодательства ответ на данное обращение в установленные законом сроки подготовлен и направлен не был. По данному факту в отношении первого заместителя главы администрации Ольгинского муниципального района прокурором района возбуждено дело об административном правонарушении по ст. 5.59 КоАП РФ. По итогам его судебного рассмотрения должностное лицо привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере пяти тысяч рублей⁶.

Аналогичные случаи произошли и в последующих годах (2016 – 2019), когда заместитель главы администрации Черниговского района, главы Горноключевского, Лучегорского и Пластунского городского поселения, а также должностные лица администрации Надеждинского сельского поселения (в январе 2019 года) были привлечены к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан. Более того, в приведенных ситуациях помимо превышения сроков рассмотрения обращений, прокуратурой было установлено наличие неполноты доводов рассмотрения обращения, а также отсутствие рассмотрения обращений по существу, что безусловно свидетельствует о пренебрежении правами населения на осуществление местного самоуправления со стороны органов местного самоуправления соответствующих территориальных единиц.

⁶ Итоги проверки органов прокуратуры Приморского края исполнения требований Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://prosecutor.ru/news/prokuratura-olginskogo/2015-12-30-za-narushenie-poryadka.htm> (Дата обращения: 16.04.19).

Таким образом, практика прокурорского надзора на территории Приморского края за 2015 - 2019 годы показала, что органами местного самоуправления муниципальных районов и городских поселений систематически нарушаются права граждан на непосредственное осуществление местного самоуправления, закрепленных в форме обращений, и, предусмотренных Конституцией РФ и федеральным законом №131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” и иных муниципальных правовых актов и регламентов.

Более того, стоит отметить, что для прокуратуры характерно закрепление за собой достаточно большого количества отраслей надзора, требующих регулярного осуществления. В силу этого, многие правонарушения со стороны органов местного самоуправления в сфере осуществления прав граждан на местное самоуправление остаются незамеченными.

Следствием данной тенденции может явиться снижение активности граждан в области реализации права на непосредственное осуществление местного самоуправления на фоне осознания того, что работа с обращениями граждан часто становится формальной и не имеет своей целью действительного взаимодействия с гражданами. Некоторые эксперты называют разницу в подходах к обращениям граждан в федеральных и региональных органах власти как главную проблему действующей системы работ с обращениями граждан⁷. Например, по данным результата обследования эффективности работы с обращениями граждан в рамках ведомства Министерства здравоохранения, многие респонденты замечали, что понимание сути и важности работы с обращениями граждан есть только в федеральных органах государственной власти. Как результат, граждане, даже по вопросам местного значения, предпочитают обращаться в федеральные органы власти, в Администрацию Президента, так как знают, что местные власти реагируют только на указания

⁷ Решетникова Д.С. Проблемы эффективности реализации права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления // Бизнес-образование в экономике знаний. 2018. 2. С. 67.

“сверху”, а на обращения граждан, поступившие им напрямую, либо дают “отписки”, либо не реагируют совсем, таким образом Центральные органы власти завалены вопросами, которые вполне успешно могли бы быть решены на местном уровне.

Проблема комплексная и решаться должна с участи представительных органов власти всех уровней. В связи с этим, в целях должного качества реализации права населения на непосредственное осуществление местного самоуправления можно предложить:

1) Ужесточить санкцию за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, путем внесения изменений в ст. 5.59 КоАП РФ, предусматривающей в качестве санкции штраф в размере от пяти до десяти тысяч рублей на основании того, что действующая санкция недостаточно эффективна для стимулирования субъектов рассмотрения обращения на соблюдение предусмотренного порядка, что подтверждается практикой.

2) Инициировать изменения в федеральный закон №59-ФЗ “О порядке рассмотрения обращений граждан”, направленные на введение новой категории обращений, называемых “срочными обращениями”. На практике многие обращения граждан требуют принятия своевременных мер и должны быть рассмотрены в сокращенные сроки. Необходимо качественно и всесторонне проработать данный вопрос и внести дополнительные изменения в порядок рассмотрения “срочных обращений”, а также дать определение этому понятию с целью исключения оценочного характера.

3) Выступить с инициативой о дополнении федерального закона №59-ФЗ “О порядке рассмотрения обращений граждан” требованиями к содержанию ответа органа государственной власти и местного самоуправления на обращения граждан. В настоящее время закон закрепляет за органами государственной власти и местного самоуправления обязанность при поступлении обращения дать “письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

Однако в законе совершенно не предусмотрены требования к содержанию “ответа по существу” на заданные в обращении вопросы. Результатом данного пробела является возникновение ситуаций, в которых граждане часто вместо необходимой информации или предложений реального решения их проблем, получают лишь ссылки на законодательные нормы, которые и так были им известны, и которые никак не способствуют решению поставленных проблем.

На муниципальном уровне возможно создание информационного ресурса на сайтах местных органов власти в виде специального открытого и доступного для граждан рейтинга качества работы управлений по работе с обращениями граждан. Данный ресурс должен иметь возможность для комментариев гражданами-пользователями сайта, а также предусмотреть балльную систему оценки деятельности депутатами, должностными лицами или муниципальными служащими на чье имя адресовано обращение или в чьем ведении находится обозначенный в обращении вопрос. Данная практика позволит органам прокуратуры заблаговременно маркировать те секторы осуществления местного самоуправления, где необходимы надзорные действия.

Восполнение выделенных пробелов правового регулирования, конкретизация отдельных правовых категорий процесса непосредственного участия жителей в осуществлении местного самоуправления позволит оптимизировать работу органов надзора, обеспечивающих реализацию прав граждан в этой сфере общественных отношений. Открытость процесса принятия и обработки обращений граждан будет способствовать сокращению количества неудовлетворенных работой органов местного самоуправления, повысит уровень доверия населения к институту местного самоуправления, что послужит эффективным стимулом к дальнейшему развитию данного политического института, формирующего конституционную основу российской государственности.

Список использованных источников

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: федеральный закон от 06.10.2003 (с учетом изм. и доп. от 06.02.19) N 131-ФЗ. – Информационно-справочная система “Гарант”
2. О порядке рассмотрения обращений граждан в РФ: федеральный закон от 02.05.2006 (с изм. от 27.12.2018 г.) N 59-ФЗ. – Информационно-справочная система “Гарант”.
3. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 (с учетом изм. и доп. от 08.01.2019) N 2202-1. – Информационно-справочная система “Гарант”
4. Отчет о работе с обращениями граждан в администрации г. Владивостока за 2018 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vlc.ru/reception/reports> (Дата обращения: 16.04.19).
5. Итоги проверки органов прокуратуры Приморского края исполнения требований Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://prosecutor.ru/news/prokuratura-olginskogo/2015-12-30-za-narushenie-poryadka.htm> (Дата обращения: 16.04.19).
6. Материалы по теме “Гражданская активность (инициатива) и общественный контроль на местном уровне”. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vsmsinfo.ru/proekty-i-programmy/grazhdanskaya-aktivnost-initsiativa-i-obshchestvennyj-kontrol-na-mestnomurovne> (Дата обращения: 17.04.19).
7. Решетникова Д.С. Проблемы эффективности реализации права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления // Бизнес-образование в экономике знаний. 2018. 2. С. 67.