

Содержание:

image not found or type unknown



Введение

Любые общественные издержки, будь то бедность или преступность, есть издержки общественной организации, издержки организации общественных институтов, каковыми являются государство и государственный аппарат. Возникнув на заре цивилизации из взаимного влечения людей к общежитию, государство давно перестало быть частью гражданского общества. Отчуждение проявляется тем сильнее, чем слабее организация государственной власти. Особая роль в осуществлении государственной власти принадлежит государственному аппарату. На него возложены властные и управленческие функции по обеспечению и укреплению законности и правопорядка, охране прав и интересов граждан. За долгие годы господства административно-командной системы государственный аппарат оказался поражен тяжкими недугами, губительно сказавшимися на жизнеспособности всего общества, пошатнувшими основы общественного устройства и национальную безопасность. Злоупотребление властью, казнокрадство стары как войны, эпидемии и проституция. Если имеется доступ к социальным благам, всегда возникает соблазн использовать их в личных интересах, что отмечал еще Ш.-Л. Монтескье, в знаменитом трактате “О духе законов” писавший: “Всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею”¹. Желание воспользоваться своим служебным положением у современного чиновника - ничуть не меньше, чем у древнеримского бюрократа. И, как не печально это признавать, никакому обществу не удавалось избавиться от побочных дефектов своего развития. Однако это вовсе не означает, что оно бессильно в борьбе с худшими из своих пороков. Мир тесен. Сегодня от качества работы государственного аппарата, компетентности, добросовестности, честности его должностных лиц зависят судьбы миллионов людей. К сожалению, нормы законодательства, устанавливающие ответственность для должностных лиц государства, во многом устарели и не отвечают задачам общественного развития, стоящим на сегодняшний день. Практическую базу составили указы Президента Российской Федерации, федеральные законы,

кодифицированные законодательные акты в части, удовлетворяющей цели данной работы, и разъяснения Пленума Верховного Суда, безусловно - Конституция Российской Федерации и проекты федеральных законов. Следует признать, что пробелы в законодательстве зачастую восполняются административными актами управления и негласными правилами поведения должностных лиц, что усугубляет проблему автономизации административной системы, способствует коррупции и ослаблению общественного контроля над государством. Предстоит многотрудная работа по совершенствованию законодательства в этой области

Обжалование действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц

Для обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти существенное значение имеют личные обращения граждан с жалобами, предложениями и заявлениями. Выступая в личном качестве, как частное лицо, по собственной инициативе, каждый гражданин вправе оценивать деятельность органа исполнительной власти, любого должностного лица или государственного служащего с точки зрения ее законности и результативности. Конституция устанавливает, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45), граждане РФ имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33). Жалобы — это обращения граждан по поводу нарушения их субъективных прав и свобод. Предложения и заявления имеют иную правовую сущность — они не связаны с нарушением субъективных прав гражданина, а чаще всего носят критический характер и, как полагают их авторы, направлены на улучшение деятельности органов исполнительной власти, их должностных лиц, государственных служащих.

Граждане имеют возможность обжаловать любые незаконные действия и акты, нарушающие их субъективные права и интересы. Благодаря правовой основе жалобы приобретают качества правового средства, с помощью которого осуществляется своеобразный контроль за работой персонала и руководителей органов исполнительной власти. Одновременно жалобы — важное средство охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением, существенный источник самой разнообразной информации. Они являются эффективным инструментом противодействия бюрократизму, коррупции,

должностным злоупотреблениям и правонарушениям. Обращающиеся с жалобами должны получать обоснованные ответы, а там, где нарушены права человека, соответствующие органы обязаны срочно вмешаться и обеспечить соблюдение закона.

Существует два порядка рассмотрения и разрешения жалоб граждан — административный и судебный.

В органы исполнительной власти ежегодно поступает большое количество жалоб граждан по поводу различных нарушений их прав. В своем поручении 5 февраля 2001 г. к руководителям органов исполнительной власти субъектов Федерации, Правительству и полномочным представителям Президента РФ в федеральных округах, В. В. Путин отметил серьезную и предметную критику гражданами органов власти всех уровней, содержащуюся в их обращениях, что как он считает свидетельствует о том, что права и свободы человека должным образом не обеспечиваются. В своем обращении он также указал на необходимость, в целях всемерной защиты политических, экономических и социальных прав личности, принятия решительных мер по повышению эффективности работы с обращениями граждан, усилению роли руководителей органов государственной власти и самоуправления, в активном использовании современной организации работы с обращениями граждан.

Данное Поручение Президента Российской Федерации ориентирует федеральные органы исполнительной власти на критический анализ накопленного опыта работы с обращениями граждан как важнейшей составляющей реализации их конституционных прав. Указывается на необходимость сосредоточения усилий на повышении качества труда, укрепления исполнительской дисциплины, модернизации форм и методов работы, глубокого изучения и учета настроений, мнений различных категорий групп населения при подготовке управленческих решений и законодательных инициатив. Неотъемлемым условием совершенствования работы с обращениями граждан является осуществление ее с учетом отраслевых и функциональных принципов управления, верховенства правовых и экономических рычагов, в соответствии с утвержденными положениями о федеральных органах исполнительной власти.

Указом Президента от 3 апреля 1997 г. было утверждено Положение «Об управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан». Оно призвано анализировать и обобщать вопросы, которые граждане ставят в письмах и на личном приеме; осуществлять оперативное и периодическое информирование Президента, Председателя Правительства, руководителей федеральных органов исполнительной власти о количестве и характере обращений граждан; готовить на основе анализа и обобщения обращений граждан

предложения об устранении причин, порождающих обоснованные жалобы; представить необходимые материалы в целях освещения в средствах массовой информации итогов обращений граждан; изучать опыт работы соответствующих органов и иностранных государств.

В связи с ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. с последующими изменениями, внесенными Протоколами к ней, а также в целях обеспечения эффективной защиты интересов Российской Федерации при рассмотрении в Европейском суде дел по правам человека Президент РФ учредил должность Уполномоченного Российской Федерации в этом суде.

Его функции определены Положением, утвержденным Указом Президента 9 марта 1998 г.

В компетенцию Уполномоченного входит рассмотрение жалоб на решения и действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если заявитель обжаловал эти решения в судебном или административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.

При этом Уполномоченный не может рассматривать жалобы на решения палат Федерального Собрания и законодательных органов государственной власти субъектов федерации.

Жалоба Уполномоченному по правам человека может быть подана в течении одного года со дня прав и свобод заявителя или с того дня, когда ему стало известно об их нарушении.

При получении жалобы Уполномоченный вправе принять её к рассмотрению, разъяснить средства защиты и передать жалобу тому органу, действия которого обжалуются либо ответить отказом, который обжалованию не подлежит.

При проведении проверки Уполномоченный имеет право посещать любые органы государственной власти, местного самоуправления, предприятия и учреждения и т.д., получать все необходимые документы, проводить проверку деятельности любых государственной органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, знакомится с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения по которым вступили в законную силу.

При проведении проверки также все руководители различных органов государственной власти, местного самоуправления, предприятия любых организационно-правовых форм, воинских формирований обязаны безотлагательно принимать Уполномоченного.

В обязанности Уполномоченного входит:

- известить заявителя о результатах проверки;
- принять меры по восстановлению нарушенного права в пределах своей компетенции;
- направит свои рекомендации органу, в действиях которого он усматривает нарушение прав и свобод;

После того, как Уполномоченный подвёл итоги своей проверки, он имеет право обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, а так же участвовать в процессе, обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства или уголовного дела, обратиться в суд, прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда или постановления суда. Уполномоченный также вправе обратиться в Конституционный суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, применённым или подлежащим применению в конкретном деле.

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, получившее заключение Уполномоченного, содержащее его рекомендации, обязаны в месячный срок рассмотреть их и о принятых мерах в письменной форме сообщить Уполномоченному.

Недостатком административного порядка рассмотрения жалоб является то, что они разрешаются заинтересованными органами исполнительной власти, при этом негласно, в отсутствие жалобщика, к тому часто работниками, не имеющими правовой подготовки. Поэтому жалобы нередко остаются без удовлетворения (по неофициальным данным это около 35%). Такой порядок не может признаваться эффективным, тем более когда речь может идти о привлечении к ответственности виновных должностных лиц. Следует также учитывать и то, что пока действующий Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (с последующими изменениями от 4 марта 1980 г.) лишь в самой общей форме определяет особенности этого вида юрисдикционного производства.

Вот почему возникает необходимость разрешения жалоб в судебном порядке, при котором стороны в процессе равны, возможности для объективного рассмотрения жалобы – иска повышаются. Однако закон³ предусматривает альтернативную возможность разрешения вопроса - рассмотрение его в порядке подчиненности органом или должностным лицом. Это создает возможность быстрого исправления ошибки, не доводя дело до суда, и способствует ответственному отношению к принимаемым административным решениям.

В суде гражданин выступает не в роли просителя, а в качестве истца, равной стороны. Обязанность давать объяснения суду возлагается на должностное лицо, принимавшее в административном порядке решение по делу. В ходе процесса ему приходится не только объяснять действия органа и мотивировать их, но и подвергаться оценивающим воздействиям со стороны истца, суда и других участников процесса. Поэтому нередко⁴ еще в стадии предварительной подготовки дела к судебному слушанию должностные лица пересматривают свое решение, устраняют допущенные нарушения прав гражданина и тем самым не доводят дело до суда. Закон РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (с изменениями и дополнениями от 14 декабря 1995 г.) предусматривает возможность каждого гражданина обратиться в суд, если он считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений, должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы⁵. К действиям (решениям), которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные действия (решения), в результате которых: нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности⁶. Суды общей юрисдикции рассматривают жалобы на любые действия (решения), нарушающие права и свободы граждан, кроме действий (решений), проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ, и действий (решений), в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования.

Гражданин вправе обратиться с жалобой по поводу нарушения его прав и свобод либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, общественному объединению, должностному лицу, государственному служащему. Вышестоящие субъекты обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок. Если в удовлетворении жалобы гражданину отказано или ответ не получен в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд.

Приняв жалобу к рассмотрению, суд по просьбе гражданина или по своей инициативе вправе приостановить исполнение обжалуемого действия (решения).

Для обращения в суд с жалобой установлены следующие сроки; три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права; один месяц — со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен судом. И установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы.

Если обжалуемое действие (решение) суд признает законным, он отказывает в удовлетворении жалобы. Решение суда направляется соответствующему органу, объединению или должностному лицу и гражданину не позднее десяти дней после вступления решения в законную силу исполнению судебного решения должно быть сообщено суду и гражданину не позднее чем в месячный срок со дня его получения. Права военнослужащих должны быть обеспечены на равных условиях с другими гражданами. Поэтому Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. «О военных судах Российской Федерации» установил, что военные суды рассматривают административные дела о защите нарушенных и(или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы, от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений. Кроме того, военные суды вправе признать незаконными нормативные акты Министерства обороны РФ и иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих и граждан, проходящих военные сборы.

Право гражданина на административную жалобу

Право гражданина обжаловать акты субъектов власти – атрибут демократической организации государства, общества. Оно обусловлено особенностями

властеотношений, асимметричных, построенных на началах неравенства сторон. В таких правоотношениях одна из сторон, обладающая властными полномочиями, имеет право решать вопросы, Опыт развития человеческого общества свидетельствует о том, акты субъектов власти могут быть дефектными. Причины дефектности различны: выбор не самого лучшего варианта, из-за небрежности, пристрастности, некомпетентности, злоупотребление правом и др. Поэтому в интересах дела право одной стороны решать, использовать власть должно быть уравновешено правом другой стороны обжаловать акт, требовать его пересмотра, отмены.

В гражданско-правовых отношениях, построенных на правовом равенстве, защита прав сторон обеспечивается главным образом средствами договора и судебными исками. В административно-правовых отношениях, права невластного субъекта, гражданина защищается главным образом его обращениями в государственные органы, правозащитные общественные организации.

Для уяснения юридических свойств и процедур разрешения все жалобы следует поделить на два типа:

- административные, то есть рассматриваемые во внесудебном, в административном порядке;

- судебные, рассматриваемые судами в процессе осуществления правосудия, в порядке уголовного, гражданского или конституционного судопроизводства.

Иными словами, ко второму типу относятся обращения граждан в суд, решения по которым принимаются на основе норм УПК, АПК, ГПК. К этому типу обращений относятся и жалобы, рассматриваемые конституционными (уставными) судами. Все остальные жалобы, рассматриваемые судьями, являются административными.

Сразу же необходимо сделать несколько пояснений.

Во-первых, в законодательстве обращения первого типа называются жалобами, но иногда и заявлениями (ст. 109 УПК), апелляциями. Во-вторых, административные жалобы могут подаваться и суды. Так, туда поступает много писем по вопросам несвоевременного рассмотрения дел, возмещения ущерба. Рассматриваются такие обращения не судом, а судьей, председателем суда в соответствии с нормами административного права. Таким образом, административная и судебная жалобы различаются, главным образом, не адресатом, а порядком рассмотрения.

Обращения граждан в суд закон называет жалобами и исками, и общее название – судебная жалоба - является в определенной степени условным.

Среди них можно выделить жалобы:

- на административные акты;
- по делам частного обвинения;
- кассационные;
- надзорные;

Эти жалобы граждан являются юридическими фактами, приводящими в действие механизм правосудия, и результат рассмотрения которых – акт правосудия, решающий судьбу возбужденного жалобой уголовного или гражданского дела. Среди административных жалоб по правовым признакам различаются общая и специальная жалобы. Порядок рассмотрения первых регулируется Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года в редакции от 4 марта 1980 года « О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». Основания и порядок производства по специальным жалобам регулируются специальными нормами, содержащимися в Уставе связи, Дисциплинарном Уставе Вооруженных сил, Положении о порядке рассмотрения трудовых споров, Таможенном и Налоговом кодексах, КоАП РФ и в некоторых иных актах. Вопрос об обоснованности данной специализации достаточно спорен. Преимуществом является то, что жалоба поступает непосредственно в тот орган который будет рассматривать его по существу. Главным же недостатком – широкая специализация может привести к излишней бюрократизации и как следствие усложнению порядка обжалования. В связи с этим, я считаю, использовать специализированный порядок нужно только в том случае, если он дает возможность более быстрого и компетентного рассмотрения жалобы, и есть реально действующий механизм осуществления этого порядка. В противном же случае, может возникнуть ситуация когда гражданин не знает точно, в какой орган он должен обратиться за защитой своего права, а чиновники не желая что-либо разъяснять гражданину, отсылают его друг к другу.

Право на общую жалобу сейчас фактически является абсолютным, неограниченным, неотчуждаемым правом гражданина. Каждый дееспособный гражданин может подать по любому значимому для него поводу, в любое время. Для реализации этого права не нужно чье-либо предварительного согласия. Право на общую жалобу не ограничено по содержанию. Обжалованы могут быть любые действия, а также бездействия работников любых органов, предприятий, учреждений, организаций, расцениваемые как неправильные. Предмет жалобы –

не только не законные, но и нецелесообразные или аморальные деяния. В письмах граждан зачастую речь идет о неправильном использовании «свободы усмотрения», несправедливом решении вопросов, отсутствии должной четкости, бестактности, невнимании к критическим замечаниям, использовании устаревших приемов в работе, необоснованном выборе площадок для нового строительства⁷. Предметом жалобы могут быть деяния, ущемляющие права и законные интересы, как самого гражданина, так и других лиц. Обращение гражданина может быть направлено на защиту не только чьих-то личных, но и общественных интересов. Очень широко граждане используют право обжаловать индивидуальные административные акты. Реже встречаются жалобы о незаконности нормативных актов, хотя такие обращения граждан к автору акта или в иной компетентный орган вполне правомерны.

К кому можно обратиться с жалобой? Ст. 4 закона « Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права граждан» называет адресатов жалоб. В ней сказано: «Гражданин вправе обратиться с жалобой ...либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию, должностному лицу, государственному служащему, общественному объединению». Федеральными законами предусмотрено также, что органы прокуратуры, депутаты представительных органов рассматривают и проверяют жалобы граждан, а значит, общие административные жалобы могут быть направлены и этим адресатам.

Таким образом, действующее законодательство и сложившаяся практика почти не знают ограничений права граждан на общую жалобу по содержанию. Обжалованы могут быть незаконные, нецелесообразные и аморальные деяния, индивидуальные и нормативные акты, действия и бездействия в сфере управления, производства, обслуживания. Субъекты обжалуемых деяний - не только органы, но и должностные лица. Обращение может быть подано с целью защиты личных прав и интересов, прав и интересов других лиц, публичных прав и интересов. Очень широки возможности для обжалования и с точки зрения формы их реализации. Общие административные жалобы граждане могут подавать лично, через своих представителей, используя средства связи. Такие обращения могут быть письменными и устными, индивидуальными и коллективными. Подача общей жалобы не ограничена каким-либо сроком. В законе отсутствуют и количественные ограничения прав на жалобу. По одному и тому же факту гражданин может обращаться много раз в один и тот же, либо в разные органы, одновременно или в разное время. Представляется, что если в компетентную организацию непосредственно или из другой организации поступает повторное письмо,

содержание которого аналогично первому, то очередную проверку можно и не проводить.

Но в настоящее время существует ряд вполне оправданных ограничений для лиц, использующих право на общую административную жалобу. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 2 февраля 1988 года было установлено «Письменное обращение гражданина - должно быть им подписано с указанием фамилии, имени и отчества и содержать, помимо изложения существа предложения, заявления либо жалобы, также данные о месте его жительства, работы или учебы.

Обращение, не содержащее этих сведений, признается анонимным и рассмотрению не подлежит».

По поводу содержания и применения этой нормы следует высказать ряд соображений. Во-первых, на практике не считают анонимными жалобы, если в них указаны фамилия, имя, отчество и адрес заявителя, либо место его работы, учебы и отсутствует подпись⁸. Признается, что фамилия и имя должны указываться обязательно, адрес и место работы (учебы) - альтернативно, то есть либо то, либо другое, а наличие подписи не обязательно. Во-вторых, рассматриваемая норма является общей, а поэтому она не изменила специальной. Например, в ст. 110 УПК РСФСР, сказано: «Письменное заявление должно быть подписано лицом, от которого исходит» и не содержит требование указывать имя, отчество, адрес, место работы или учебы. В-третьих, поступившая жалоба должна быть зарегистрирована. Не технический работник, а руководитель вправе признать ее анонимной и не подлежащей рассмотрению. Он же вправе, если автор письма известен, порекомендовать ему внести в обращение необходимые сведения. В-четвертых, если в ходе проверки установлено, что автор указал ложную фамилию, адрес и т.д., то производство по ней должно быть прекращено. В-пятых, организация, должностное лицо, гражданин, привлекаемые к рассмотрению жалобы, после того, как будет установлено, что она анонимна, вправе потребовать прекращения производства по ней. Отказ дать пояснение совершать какие-либо действия в этом производстве правомерен, а действия служащих, требующих объяснений, предоставления документов и т. д., не обоснованы. Полезно было бы закрепить правило, что служащие обязаны сохранять в тайне имя и другие данные о заявителе, если он просит об этом.

Анализ соотношения специальной и общей жалоб позволяет более четко уяснить смысл ряда положений специальных норм об обжаловании. Сопоставление общей административной жалобы и специальной, предусмотренной КоАП РФ позволяет выявить их отличия. Во-первых, такая специальная жалоба может быть подана только лицом, привлеченным к ответственности, потерпевшим или от их имени

адвокатами (ст. 250, 266 КоАП РФ), а общая жалоба - каждым гражданином. Во-вторых, специальная жалоба данного вида должна быть письменной (ч. 2 ст. 267 КоАП РФ), а для общей жалобы форма не установлена. В-третьих, адресатами специальной административной жалобы выступают вышестоящий орган, круг же адресатов общих жалоб значительно шире. В-четвертых, специальная жалоба должна быть направлена адресату в определенный срок (десять дней) со дня вынесения постановления (в случае пропуска указанного срока по уважительным причинам этот срок по заявлению лица, в отношении которого вынесено постановление, может быть восстановлен органом (должностным лицом), правомочным рассматривать жалобу), а для общей сроки не определены. В-пятых, подача в установленный срок специальной жалобы приостанавливает исполнение постановления о наложении административного взыскания (ст. 270 КоАП РФ), обращение же с общей жалобой таких последствий не влечет.

Еще одним примером специальной жалобы может служить жалоба, которая подается в соответствии со ст. 139, 141 Налогового кодекса РФ. На действие, бездействие налогового органа жалоба подается в вышестоящий налоговый орган или вышестоящему должностному лицу этого органа в письменной форме в течение трех месяцев со дня, когда налогоплательщик или иное обязанное лицо узнало или должно было узнать о нарушении своих прав. Лицо, подавшее жалобу, до принятия решения может ее отозвать на основании письменного заявления. Отзыв жалобы лишает подавшее ее лицо права на выдачу повторной жалобы по тем же основаниям в тот же налоговый орган или тому же должностному лицу. Подача жалобы не приостанавливает исполнения обжалуемого акта или действия. Но если налоговый орган (должностное лицо), рассматривающий жалобу, имеет достаточные основания полагать, что обжалуемый акт или действие не соответствует законодательству РФ, он вправе полностью или частично приостановить исполнение обжалуемого акта или действия. Такое решение принимается руководителем налогового органа, принявшим такой акт, либо вышестоящим налоговым органом.

Из приведенных примеров, очевидно, что право на специальную административную жалобу намного уже права на общую. Установление специального обжалования преследует цель более квалифицированно и в сжатые сроки рассматривать дела, усилить защиту прав граждан. В самом деле, такие обращения адресуются органам, уполномоченным принимать решения по существу. Закрепление кратких сроков обжалования призвано побудить граждан действовать более оперативно, к тому же в ряде случаев установлены более короткие сроки рассмотрения специальных жалоб, и действие обжалуемого акта может быть приостановлено. А в

целом право на общую административную жалобу и дополняющее его право на специальное обжалование – важнейшее средство защиты прав граждан. Праву граждан на жалобы корреспондирует обязанность государственных и муниципальных органов, организаций, должностных лиц и иных субъектов власти создавать условия для его реализации¹⁰. Они должны:

- внимательно разбираться в их существе, в случае необходимости истребовать нужные документы, направлять работников на места для проверки, принимать другие меры для объективного разрешения вопроса;
- принимать обоснованные решения по предложениям, заявлениям, жалобам, обеспечивать своевременное и правильное исполнение этих решений;
- сообщать гражданам в письменной или устной форме о решениях, принятых по предложениям, заявлениям, жалобам, а в случаях их отклонения указывать мотивы; по просьбам граждан разъяснять порядок обжалования;
- систематически анализировать и обобщать предложения, заявления, жалобы, содержащиеся в них критические замечания с целью своевременного выявления и устранения причин, порождающих нарушения прав и охраняемых законом интересов граждан, изучения общественного мнения, совершенствования работы государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций.

За организацию работы с жалобами и иными обращениями граждан руководитель организации несет личную ответственность.

Производство по административным жалобам граждан

Работа с жалобами граждан – особый вид административной деятельности, в процессе которой осуществляется последовательный ряд действий, выполняются обязанности, реализуются права. Соответствующие обязанности и права конкретизируются системой процессуальных норм, регламентирующих процедуры работы с обращениями граждан. Иными словами, существует довольно развитое, полное и четкое производство по жалобам. На федеральном уровне оно урегулировано пока еще действующим Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года (в редакции Указа от 4 марта 1980 года). Этот источник административно- процессуальных норм так и называется : «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». В какой-то мере его нормы, регулирующие процедуру рассмотрения общих административных жалоб, дополняются нормами законов субъектов Федерации (так например ст. 9 вышеназванного указа указывает на то, что «Законодательством союзных республик могут устанавливаться сокращенные сроки разрешения заявлений и жалоб в республиканских и местных органах, а также на предприятиях, в

учреждениях и организациях»)¹¹. Что же касается особенностей процедур рассмотрения специальных жалоб, то они устанавливаются только федеральными законами.

В производстве по общим административным жалобам можно выделить четыре стадии.

Первая из них – стадия первичной обработки.

Здесь получают письменные и выслушивают устные обращения и регистрируют их. В пятидневный срок руководитель обязан обеспечить первичное движение жалобы, то есть определить, кто и как будет работать с жалобой, либо переслать ее в компетентную организацию. Жалобу, которая направляется в другие организации, субъект власти может взять «на контроль». Это означает требование выслать ему копию ответа гражданину, либо вернуть дело после разрешения жалобы. Если жалоба является повторной, то к ней необходимо приобщить все материалы предыдущего рассмотрения.

Вторая стадия – проверка жалобы (анализ ситуации).

Прежде всего, должна быть собрана и проанализирована информация, необходимая для принятия правильного решения. Иногда для проверки образуются специальные комиссии. К проверкам привлекаются специалисты. Довольно часто проверяющим приходится выезжать туда, где могут быть получены сведения, нужные для дела. Проверяющие могут использовать разнообразные, не запрещенные законом средства изучения ситуации: беседы с людьми, ознакомление с документами, ревизии, обследования, замеры и др. Помимо сбора фактических сведений, работа с жалобами предполагает тщательное изучение правовых норм, имеющих отношение к делу. Иногда по результатам проверки составляются справки, содержащие соответствующие выводы и предложения. Третья стадия – принятие решения по жалобе.

Следует отметить, что в любой властной деятельности принятие акта (решения, закона, приговора) является центральным моментом функционирования. А стадия принятия решения – главная в любом административном производстве. Поскольку решение подводит итог уже проделанной работы, установлены сроки его принятия, а значит, сроки рассмотрения обращения (дела). Общий срок рассмотрения жалоб граждан – один месяц. Закон четко определил начало течения срока разрешения жалобы – со дня ее поступления в государственную или общественную организацию, обязанную решить вопрос по существу. Срок оканчивается в день принятия (подписания) решения, а если не принимается, концом срока следует считать дату подписания ответа на письмо гражданина. При этом если окончание срока рассмотрения жалобы приходится на нерабочий день,

днем окончания срока следует считать первый, следующий за ним рабочий день. В результате рассмотрения жалобы может быть принято решение:

- О полном удовлетворении;
- О частичном удовлетворении;
- Об отказе в удовлетворении жалобы (в связи с ее необоснованностью, с истечением срока, невозможностью ее проверки и т. д.)
- О разъяснении по поставленным вопросам (об их подведомственности, правовом регулировании и т. д.).

Четвертая стадия производства по жалобам – исполнение принятого решения. Прежде всего, необходимо выслать ответ на письменную жалобу, а на устную можно и ответить устно. Конечно, нельзя считать жалобу разрешенной, если она частично или полностью удовлетворена, написан и выслан ответ, но фактически ничего не сделано. Субъект власти в таких случаях обязан принять необходимые меры для восстановления нарушенных прав гражданина, принести ему извинения. По просьбе гражданина о принятых мерах необходимо проинформировать заинтересованных в рассмотрении жалобы лиц.

Право граждан на возмещение ущерба причиненного незаконными действиями должностных лиц

Одной из главных проблем реализации права граждан на возмещение ущерба является отсутствие четко регламентированного порядка добровольного возмещения ущерба который причинили незаконные действия должностных лиц. То есть, с одной стороны ст. 53 Конституции РФ закрепляет принцип о праве граждан на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями государственных организаций, с другой, из-за отсутствия порядка реализации этот принцип остается по большей части декларативным в рамках административного права. В частности не указывается из каких средств будет возмещаться ущерб. В законодательстве упоминание об этом встречается только в гражданском праве, так в ст. 1069 ГК РФ сказано: « Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит

возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования». Данная норма указывает на источник возмещения – казну соответствующего уровня, но опять же отсутствует механизм гарантирующий реальное возмещение ущерба. Органы государственной власти финансируются из бюджета, а значит все расходы строго регламентированы. В то же время абсурдно закреплять определенные средства на данные цели – тем самым мы презюмируем возможную недобросовестность органов государственной власти, что недопустимо. Также это откроет широкие возможности для злоупотребления данными средствами. Откуда, тогда государственному органу взять средства на возмещение ущерба. Я думаю, что необходимо создание определенного «резервного» фонда на уровне бюджета РФ для «непредвиденных расходов» средства которого, в том числе, могли бы идти и на возмещение ущерба. Но необходимо также создать механизм тщательной проверки каждого случая возмещения ущерба во избежание злоупотребления этими средствами.

Заключение

Развитие и совершенствование норм материального права потребуют кодификации процессуальных норм в сфере управления. Очевидно, что необходима разработка и принятие Административно-процессуального кодекса - нормативного документа, регламентирующего все управленческие процедуры, включая коллизионные, согласительные и, что особенно важно, порядок реализации конституционного права граждан участвовать в управлении, в том числе посредством предъявления законных требований к служащим органов государственной власти.

Объективно существует также необходимость постоянной смены должностных лиц, замещающих отдельные государственные посты, для того, чтобы они могли «почувствовать нужды народа и принять в них участие»¹³, что отмечалось еще в декларациях прав некоторых Североамериканских штатов во времена образования США, проблемы 200-летней давности которого стоят теперь перед Российской Федерацией. В число должностных лиц с ограниченным сроком полномочий, избираемых непосредственно населением или, в крайнем случае, представительными органами власти, по моему глубокому убеждению, должны попасть все руководители, занимающие особо ответственное положение в органах

государственной власти субъектов федерации, то есть должностные лица от решений которых зависит сама возможность реализации прав и свобод граждан. Такими должностными лицами могли бы стать прокуроры, начальники управлений внутренних дел, начальники управлений юстиции, распорядители бюджетов - казначеи субъектов Российской Федерации. Тогда они будут рассматриваться как поверенные и слуги народа, а ответственность их гарантировалась бы путем проведения частых и свободных выборов.

Слабым звеном во всей проблеме обеспечения прав человека является вопрос о реальном наказании конкретных виновных лиц за их нарушение. На практике права грубо нарушаются, а виновные в преступлениях против прав человека, остаются безнаказанными. В качестве действенной меры наказания за правонарушение можно было бы расширить перечень оснований ограничения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на известный срок для лиц, совершивших должностное правонарушение, как это предусмотрено в проекте Уголовного кодекса. Причем запрет на занятие государственной должности должен налагаться в бесспорном порядке. Недопустимо оказывать снисхождение человеку, чьи решения и действия, в силу занимаемого общественного положения, нанесли ущерб интересам граждан, организаций, государства или гражданского общества. При этом значение ответственности будет обуславливаться не ее жестокостью, а неотвратимостью.

“Одно из самых действительных средств, сдерживающих преступления, заключается не в жестокости наказаний, а в их неизбежности и, следовательно, в бдительности властей и в той суровости неумолимого судьи, которая только тогда становится полезной добродетелью, когда он применяет кроткие законы.

Уверенность в неизбежности хотя бы и умеренного наказания произведет куда большее впечатление, чем страх перед другим, более жестоким, но сопровождаемый надеждой на безнаказанность”¹⁴. Неотвратимость означает, что ни одно правонарушение не должно миновать ответственности. Неотвратимость ответственности за нарушение норм права - необходимое условие законности, воспитания граждан, должностных лиц в духе подлинного уважения к закону. Принцип неотвратимости ответственности следовало бы закрепить не только в уголовном и хозяйственном законодательстве, где он все-таки нашел применение, но и в других отраслях права, при безусловном его соблюдении с тем, чтобы никто не мог рассчитывать на уклонение от ответственности и чтобы ни у кого не создавалось впечатления о ненаказуемости виновных.

Но для реальной защиты прав необходимы специальные органы и процедуры, способные обеспечить практическое исполнение предписаний законодательства.

Ведь, как известно, “право - ничто без аппарата, способного принуждать к соблюдению его норм”¹⁵. Исторический опыт свидетельствует о том, что наилучшим способом защиты прав является хорошо организованная и снабженная эффективными процессуальными гарантиями система правосудия, приводимая в действие по инициативе носителей прав, заинтересованных в их осуществлении и защите¹⁶. Поэтому необходима общая реформа правосудия - расширение сферы его действия и укрепление юридических гарантий законности при его осуществлении.

Ответственность должностных лиц, виновных в нарушении прав человека, следует признать важнейшим средством защиты прав человека. Наказание за такие нарушения должно являться одним из основных средств реализации прав человека.

Настанет время, когда люди станут поступать из сознания необходимости следовать закону, а не вопреки ему, когда каждый свой шаг будут соизмерять со своей гражданской совестью. До тех пор должен существовать и постоянно совершенствоваться правовой институт защиты прав граждан от незаконных действий должностных лиц, позволяющий гражданам участвовать в управлении государством, а власти более ответственно относиться к принятию решений, которые могут повлиять на жизнь граждан.

Библиография.

- 1) «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 года
- 2) «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года в редакции Указов Президиума ВС СССР от 04. 03. 80 года и от 02. 02. 88 года.
- 3) Конституция Российской Федерации
- 4) Кодекс об Административных правонарушениях РСФСР
- 5) Гражданский кодекс РФ
- 6) Налоговый кодекс РФ
- 7) Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР
- 8) Указ Президента РФ от 03.04.1997 г. «Об управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан»
- 9) Лафитский В.И. США: конституционный строй и роль штатов в структуре американского федерализма. М.: Известия, 1993. 164 с.

- 10) Ленин В.И. Государство и революция. Учение марксизма о государстве и задачи пролетариата в революции. М.: Политиздат, 1989. 144 с.
- 11) Монтескье Ш. Избранные произведения. М.: Госполитиздат, 1955. 799 с
- 12) Братусь С., Маковский А., Рахмилович В. Правовое регулирование хозяйственной деятельности//Коммунист. 1990. №8. С. 95-103.
- 13) О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981 г.//Ведомости Верховного Совета СССР. 1981. №21. Ст.750.
- 14) Овсянко Д. М. Административное право. М. Юристъ 2000г.
- 15) Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях//Законность. 1993. №4. С. 50.