

Предварительная запись на личный прием (конституционно-правовой анализ)

Аннотация. В статье анализируется правовой институт предварительной записи как элемент процедуры личного приема. Исследуются правовые акты о предварительной записи различных органов власти (не только исполнительных): ее обязательность, требования к содержанию заявления о личном приеме, правила реагирования на заявление о предварительной записи.

По результатам анализа сформулированы следующие основные выводы. 1. В настоящий момент предварительная запись активно применяется и востребована населением, но не предусмотрена ни в одном федеральном законе, а ее регулирование осуществляется разрозненными ведомственными актами. 2. Просьба о предварительной записи на личный прием фактически является особой разновидностью заявлений, и соответственно должна рассматриваться по правилам Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», однако, это нецелесообразно, поскольку излишне бюрократизирует и формализует процедуру предварительной записи. 3. Надлежит закрепить предварительную запись в федеральном законе как особую разновидность заявления, которое предполагает упрощенный порядок его рассмотрения и реагирования (в форме уведомления о месте и времени личного приема по телефону, электронной почте или смс). 4. Выявлена тенденция использования предварительной записи в качестве способа усложнения процедуры личного приема, например, закрепление предварительной записи в качестве обязательного (а не альтернативного) условия личного приема, либо установления избыточного обязательного содержания информации, представляемой при предварительной записи. Соответственно сделан вывод о необходимости законодательного закрепления диспозитивного характера предварительной записи, при котором гражданин сохраняет право личного приема без предварительной записи, то есть в порядке «живой очереди».

Ключевые слова: предварительная запись, личный прием, прием граждан, обращения граждан, заявитель, заявление, законодательство об обращениях, подзаконные акты об обращениях, конституционное право на обращение, право на обращение, реквизиты обращения.

DOI 10.17803/1994-1471.2017.74.1.073-079

В настоящий момент времени предварительная запись активно применяется для организации «личного приема» и при подаче документов на получение государственных (муниципальных) услуг¹. Теоретиче-

ски, предварительная запись на личный прием должна быть урегулирована ст. 13 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»², а запись на получение государственной (муниципальной) услуги —

¹ Савоськин А.В. Предварительная запись на личный прием: проблемы правового регулирования // Московский юридический форум. VI Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» — «Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции» сборник докладов. Ответственный редактор Э.П. Андрюхина. Университет имени О.Е. Кутафина. М., 2014. С. 162.

² Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 08.05.2006. № 19. Ст. 2060.

© Савоськин А. В., 2017

* Савоськин Александр Владимирович, кандидат юридических наук, доцент советник заместителя председателя Уставного Суда Свердловской области savoskinav@yandex.ru 620075, Россия, Екатеринбург, ул. Пушкина, 19

ст. 7 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»³. Вместе с тем, ни тот, ни другой закон (равно как и иной федеральный закон) предварительную запись не упоминают, хотя она появилась и активно применялась еще в советский период⁴.

Учитывая различия в правовом регулировании «личного приема» и «приема граждан при предоставлении им государственных (муниципальных) услуг», в настоящей статье речь пойдет только о предварительной записи на личный прием, а особенности предварительной записи при предоставлении услуг будут изложены в иной публикации.

Итак, согласно ст. 13 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», личный прием — это не любое общение гражданина с должностным лицом, а только «специальный прием», проводимый руководителем органа власти (его заместителем или иным должностным лицом по поручению руководителя) в заранее установленное время.

Назначение предварительной записи при личном приеме — согласовать время (реже место) личной встречи гражданина и должностного лица уполномоченного на проведение личного приема. Вместе с тем ее восприятие гражданином и должностным лицом существенно отличается.

Если гражданин от предварительной записи ожидает гарантий того, что его встреча с руководителем органа власти обязательно состоится в заранее установленное время. То для должностного лица предварительная запись — это способ подготовиться к встрече с гражданином, а в отдельных случаях уклониться от личной встречи (направив заместителя), либо вообще отказать в ее проведении. Последнее противоречит ст. 33 Конституции РФ и п. 1 ст. 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», но допускается в подзаконных актах отдельных органов власти (о чем более подробно будет изложено ниже).

Как уже было отмечено, федеральный законодатель никак не урегулировал реально существующий феномен предварительной записи, поэтому органы власти достаточно разнообразно регулируют его в своих внутренних актах. Здесь следует отметить, что чаще всего право на предварительную запись лишь упоминается в ведомственных подзаконных актах. Такова ситуация, например, в МЧС РФ⁵, Федеральной авиационной службе РФ⁶ и некоторых других. Иногда встречаются акты, наоборот, запрещающие предварительную запись. Так, согласно п. 2.2. Типового регламента организации деятельности приемной суда общей юрисдикции⁷ устанавливает, что прием граждан ведется без предварительной записи в порядке очередности.

³ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2010. № 31. Ст. 4179.

⁴ См., например, п. 4.10 Инструкции о порядке рассмотрения предложений, заявлений, жалоб и организации приема граждан в органах, учебных заведениях, внутренних войсках, учреждениях, организациях и на предприятиях МВД СССР, утв. Приказом МВД СССР от 01.11.1982 № 350 // Сборник нормативных актов МВД России. М., «Спарк. 1996 ; п. 2.2 Приказа Минздрава СССР от 31.10.1977 № 972 «О мерах по дальнейшему улучшению народного здравоохранения» ; п. 3.4 Приказа Минздрава СССР от 10.06.1983 № 710 «Об улучшении учета в лечебно-профилактических учреждениях посещений к врачам и средним медицинским работникам, профилактических осмотров и контингентов больных, состоящих под диспансерным наблюдением» // Официально опубликованы не были. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

⁵ П. 4. 9 Инструкции по работе с обращениями граждан в системе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утв. Приказом МЧС России от 31.03.2015 № 145 // Российская газета. 9.05.2015. № 105.

⁶ П. 4 Приказа Федеральной авиационной службы России от 20.08.1996 № 48 «Об организации личного приема граждан» // Опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

⁷ Типовой регламент организации деятельности приемной суда общей юрисдикции, а также Инструкция по делопроизводству в военных судах, утвержденные Приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 09.10.2014 N 219 // Бюллетень актов по судебной системе. 2014. № 11.

Показательно, что некоторые учреждения и организации, реализующие публично-значимые функции (то есть не органы власти), включают в свои акты нормы о предварительной записи на личный прием⁸.

К сожалению примеров подробной регламентации предварительной записи относительно немного, хотя именно они представляют наибольший интерес для анализа.

Например, наиболее подробно институт предварительной записи регламентирует Приказ Казначейства России «Об организации личного приема граждан в центральном аппарате Федерального казначейства»⁹. Согласно этому документу: «Личный прием... осуществляется на основе обращений, поступивших в письменной форме, в виде электронного запроса и устного личного обращения». Фактически

в приказе Казначейства России речь идет о предварительной записи, то есть о направлении заявления с просьбой принять гражданина на личном приеме. При этом предварительная запись является обязательным условием личного приема, поскольку без нее «пообщаться» с руководителем не получится.

Попутно заметим, что аналогичное регулирование имеется не только в Казначействе России, но во многих иных органах власти. Так, предварительная запись является единственным возможным способом попасть на личный прием к должностным лицам в Совете Федерации¹⁰, Центральной избирательной комиссии¹¹, Минтрансе РФ¹², Роспотребнадзоре¹³, Роскосмосе¹⁴, Роскомнадзоре¹⁵, Росстате¹⁶ и некоторых других.

⁸ Например, п. 5 Инструкции по организации личного приема граждан в ОАО «РЖД», утв. Приказом ОАО «РЖД» от 08.06.2009 № 114 «О личном приеме граждан в ОАО «РЖД» ; п. 4.1.1 Инструкции по рассмотрению обращений граждан и юридических лиц в ФГУ ФИПС, утв., Приказом ФГУ ФИПС Роспатента от 15.12.2006 № 305/18 «Об утверждении» // Опубликованы не были. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

⁹ Приказ Казначейства России от 06.08.2007 № 3н «Об организации личного приема граждан в центральном аппарате Федерального казначейства» // Российская газета. 12.09.2007. № 201.

¹⁰ П. 26 Инструкция по работе с обращениями и запросами граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утв. распоряжением СФ ФС РФ от 23.06.2011 № 189рп-СФ // Парламентская газета. 15-21.07.2011. № 34.

¹¹ П. 6.17 Инструкции по делопроизводству в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, утв., Постановлением ЦИК России от 15.12.2010 № 231/1514-5 // Вестник Центризбиркома РФ. 2010. № 12.

¹² Пункт 48 Инструкции о порядке применения Положения об удостоверении личности моряка, утв., Приказом Минтранса России от 19.12.2008 № 213 (ред. от 27.05.2014) «Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения об удостоверении личности моряка» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 08.06.2009. № 23.

¹³ Пункт 6.8 Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и объединений граждан, в том числе юридических лиц, приема граждан в Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утв., Приказом Роспотребнадзора от 20.01.2014 № 28 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и объединений граждан, в том числе юридических лиц, приема граждан в Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // Российская газета. 28.05.2014. № 118.

¹⁴ Пункт 59 Инструкции об организации рассмотрения в Федеральном космическом агентстве и его территориальном органе обращений граждан, утв. Приказом Роскосмоса от 19.02.2015 № 30 «Об организации работы с обращениями граждан в Федеральном космическом агентстве и его территориальном органе» Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 17.03.2015.

¹⁵ Пункт 78 Инструкции по работе с обращениями граждан, объединений граждан и юридических лиц в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и ее территориальных органах, утв. Приказом Роскомнадзора от 10.02.2015 № 13 «Об утверждении Инструкции по работе с обращениями граждан, объединений граждан и юридических лиц в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и ее территориальных органах» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 14.05.2015.

¹⁶ Пункт 6.5 Временной инструкцией по рассмотрению устных и письменных обращений граждан в

Кроме того некоторые органы власти не записывают на личный прием без предварительного рассмотрения иных обращений нижестоящими должностными лицами. Такова ситуация, например, в Росздравнадзоре, где согласно п. 78 Инструкции по работе с обращениями граждан: «Запись граждан на личный прием к руководству Росздравнадзора осуществляется после всестороннего рассмотрения поставленных заявителями вопросов в структурных подразделениях»¹⁷. Аналогичные нормы содержит п. 3.3 Положения об организации приема граждан в Пенсионном фонде РФ¹⁸. Убежден, что такой подход является в корне неверным, так как нарушает ст. 33 Конституции РФ о праве гражданина на обращение.

Отрадно, что не все органы власти в России используют институт предварительной записи в качестве искусственного механизма усложнения (или даже блокирования) процедуры личного приема. Например, демократический и прогрессивный подход демонстрирует Ин-

струкция об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД России¹⁹, согласно п. 181 которой прием по предварительной записи допускается, но ее отсутствие не является основанием для отказа в приеме. Такую же норму воспроизводят некоторые другие органы власти, например, ФМС России²⁰, ФСТЭК России²¹.

Интересно подходят к регулированию предварительной записи отдельные субъекты РФ. Так в Ямало-Ненецком автономном округе Губернатор осуществляет прием только по предварительной записи, а остальные должностные лица по предварительной записи и в порядке живой очереди²².

Анализ актов о личном приеме позволяет говорить о существовании тенденции использования предварительной записи в качестве обязательного (а не альтернативного) условия личного приема. При этом подавляюще число актов, искусственно усложняющих процедуру

Федеральной службе государственной статистики, утв., Приказом Росстата от 13.12.2013 № 481 «О совершенствовании работы по организации рассмотрения обращений граждан и приема граждан» // Опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

¹⁷ Приказ Росздравнадзора от 22.11.2013 № 6765-Пр/13 «Об утверждении Инструкции по работе с обращениями граждан в центральном аппарате Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения» // Опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

¹⁸ Постановление Правления ПФ РФ от 23.08.2005 № 159п «О мерах по дальнейшему совершенствованию работы с обращениями граждан в системе органов Пенсионного фонда Российской Федерации» // Опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

¹⁹ Приказ МВД России от 12.09.2013 № 707 (ред. от 20.04.2015) «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 17.01.2014. № 9.

²⁰ Пункт 111 Положения об организации работы с обращениями граждан и организаций в Федеральной миграционной службе и ее территориальных органах, утв., Приказом ФМС России от 21.03.2014 № 208 «Об организации работы с обращениями граждан и организаций в Федеральной миграционной службе и ее территориальных органах» // Российская газета. 13.08.2014. № 181.

²¹ Пункт 46 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан и приема граждан в Федеральной службе по техническому и экспортному контролю, утв. Приказом ФСТЭК России от 02.07.2014 № 79 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан и приема граждан в Федеральной службе по техническому и экспортному контролю» // Российская газета. 17.10.2014. № 238.

²² Постановление Правительства ЯНАО от 02.08.2013 № 624-П (ред. от 14.11.2014) «Об организации личного приема граждан Губернатором Ямало-Ненецкого автономного округа, членами Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа, представителями Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа в муниципальных образованиях в Ямало-Ненецком автономном округе, руководителями исполнительных органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа и уполномоченными на то лицами исполнительных органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа» // Красный Север. Спецвыпуск. 07.08.2013. № 46/3.

предварительной записи на личный прием, приняты в 2013-2015 гг.

Конституционное право на обращение является непосредственно действующими, поэтому право личного приема не может подзаконным актом ставиться в зависимость от каких-либо дополнительных условий не указанных в федеральном законе. Убежден, что предварительная запись не может быть обязательным условием личного приема и допустима только как дополнительный (но не обязательный) элемент процедуры его организации.

Проанализированные акты в той или иной мере фиксируют требования к содержанию просьбы гражданина о предварительной записи. Необходимость получения дополнительных сведений продиктована стремлением всесторонне подготовить руководителя органа власти к личному приему, однако иногда такие требования носят императивный характер. Так в уже упомянутом Положении Казначейства России, п. 2.2. устанавливает требования к предварительному обращению: просьба о личном приеме, фамилия, имя и отчество заявителя, суть последующего на личном приеме обращения с приложением необходимых материалов и документов. При несоблюдении указанных требований гражданину может быть отказано в личном приеме. Думается, что последнее требование является избыточным и нарушает конституционное право на обращение.

Само по себе установление дополнительных требований к содержанию обращения при предварительной записи следует признать адекватной практикой. Вместе с тем соответствующее содержание хоть и является желательным для адресата, но не должно быть обязательным для заявителя и тем более не должно влечь отказа в личном приеме. Только в таком случае запрашивание дополнительных сведений у гражданина на стадии предварительной записи будет соответствовать ст. 33 Конституции РФ.

Подавляющее большинство актов, регламентирующих процедуру предварительной записи (как федеральные, так региональные

и местные), фиксируют следующие ее способы: путем личного обращения, по телефону, а также путем направления письменного заявления. При этом никакой иной конкретизации нормы о предварительной записи не содержат, в том числе не предусматривают обязанности отвечать на предварительное обращение с просьбой о личном приеме. В отдельных случаях лишь указывается, что гражданин информируется о времени и месте личного приема.

Здесь следует отметить, что заявление с просьбой о личном приеме само по себе является обращением и если оно подано в письменной форме с соблюдением всех реквизитов, то в соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» на него должен следовать письменный ответ²³, однако, это нецелесообразно. В целях процессуальной экономии целесообразно нормативно закрепить правило, согласно которому при записи на личный прием гражданин уведомляется о дате и времени приема по телефону, путем смс-сообщения или по адресу электронной почты (по его выбору) без составления мотивированного письменного ответа.

Например, в Казначействе России, «дата, место и время приема граждан определяется лицом, осуществляющим прием... и оперативно доводится до сведения граждан по контактными каналам связи».

Теоретически, институт предварительной записи, призван урегулировать несовпадающие при личном приеме интересы должностного лица (в удобной и эффективной организации своего рабочего времени) и гражданина (в личном общении с должностным лицом). Вполне естественно, что ведомственные акты о предварительной записи в большей мере ориентированы на интересы должностного лица. В частности акты предусматривают право выбирать время личного приема (оптимальное для должностного лица, и не обязательно удобное для гражданина), а также возможность перенаправлять заявителя к заместителю или лицу, исполняющему обязанности. Иными словами время проведения личного

²³ Мещерягина В.А. Юридическая природа конституционного права на обращение // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 65.

приема определяет должностное лицо исходя из своего рабочего плана, а не гражданин (как, например, при записи на получение государственной или муниципальной услуги). При этом руководитель фактически вправе уклониться от проведения личного приема, перепоручив его другому должностному лицу.

В сочетании с обязательностью предварительной записи, такая модель может вообще сделать руководителя органа власти недоступным для личного приема, что грубо нарушает конституционное право гражданина на обращение и не соответствует статьям 2 и 18 Конституции РФ. Например, по данным Управления Президента РФ по работе с обращениями, руководитель Администрации Президента РФ, его заместители, помощники и советники Президента РФ, руководители самостоятельных подразделений Администрации Президента

РФ, а также Мэр Москвы по поручению главы государства в 2014 г. провели 93 личных приема граждан, а в 2015 г. 94²⁴. Явно незначительный показатель для такого количества должностных лиц.

Безусловно, если руководитель органа будет заниматься только тем, что проводить личные приемы граждан, то эффективно работать он не сможет. Нужен баланс интересов личности и государства и предварительная запись должна служить механизмом установления такого баланса, но не фильтром для «неудобных» и уж тем более предварительная запись не должна быть препятствием для личного приема. В отсутствие законодательного регулирования сделать это очень сложно, а потому необходимы поправки в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Мещерягина В. А. Юридическая природа конституционного права на обращение // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 64-69.
2. Савоскин А. В. Предварительная запись на личный прием: проблемы правового регулирования // Московский юридический форум. VI Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» — «Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции» сборник докладов. Ответственный редактор Э.П. Андрюхина. Университет имени О.Е. Кутафина. М., 2014. С. 162-166.

Материал поступил в редакцию 24 июня 2016 г.

PRELIMINARY REGISTRATION FOR PERSONAL RECEPTION (CONSTITUTIONAL LAW ANALYSIS)

SAVOSKIN Aleksandr Vladimirovich - PhD, Associate Professor, Adviser to the Deputy Chairman of the Charter Court of Sverdlovsk Region
savoskinav@yandex.ru
620075, Russia, Yekaterinburg, ul. Pushkina, d.19

Review. *This article analyzes the legal institute of preliminary registration as an element of personal reception procedures. The author examines legal acts with regard to preliminary registration of different public authorities (not only executive): its compulsory character, requirements to an application for personal reception of citizens, rules of responding to applications for preliminary registration. Conclusions made on the basis of the analysis are as follows: 1. Currently, preliminary registration is actively used and demanded by the population, but it is not*

²⁴ Информационно-статистические обзоры рассмотренных обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации, а также результатов рассмотрения и принятых мер по результатам в 2014 году // Официальный сайт Управления Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций в сети Интернет // <http://letters.kremlin.ru/digests/141>.

provided for by any federal law, and its regulation is carried out under unrelated departmental acts. 2. A request for personal reception registration is actually a special kind of applications, and, accordingly, it should be treated in accordance with the provisions of the Federal Law "On the procedure of considering requests from the citizens of the Russian Federation;" however, this is not feasible, because it bureaucratizes and formalizes the procedure of preliminary registration. 3. Preliminary registration needs to be enshrined in a federal law as a specific category of requests that involves a summary procedure for its consideration and response (in the form of a notice informing about the time and place of personal reception by phone, email or SMS). 4. The paper reveals the tendency to use preliminary registration as a way of complicating the procedure of personal reception, for example, requiring preliminary registration as a compulsory (rather than alternative) condition of personal reception, or requiring excessive compulsory information to be submitted for preliminary registration. Accordingly, the author makes a conclusion with regard to the necessity to legislatively recognize a dispositive nature of preliminary registration when the citizen preserves the right to personal reception without preliminary registration, i.e. in the order "first come first served."

Keywords: *preliminary registration, personal reception, reception of citizens, public appeals, appellant, application, Legislation on Public Appeals, bylaws on appeals, constitutional right to appeal, the right to appeal, details of an appeal.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Meshherjagina V. A. Juridicheskaja priroda konstitucionnogo prav na obrashhenie // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2015. № 10. S. 64-69.
2. Savos'kin A. V. Predvaritel'naja zapis' na lichnyj priem: problemy pravovogo regulirovanija // Moskovskij juridicheskij forum. VI Mezhdunarodnaja nauchno-prakticheskaja konferencija «Kutafinskie chtenija» — «Garmonizacija rossijskoj pravovoj sistemy v uslovijah mezhdunarodnoj integracii» sbornik dokladov. Otvetstvennyj redaktor Je.P. Andrjuhina. Universitet imeni O.E. Kutafina. M., 2014. S. 162-166.