НОРМЫ И ПРАВИЛА

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

Обращения граждан как инструмент недобросовестной борьбы и дискредитации других граждан и организаций

СТАНИСЛАВ ПАВЛОВИЧ СТЕПКИН[a]
a Российский государственный социальный университет

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-3-20-24

Аннотация: Отмечая важнейшую роль обращений граждан в развитии правового государства, в настоящей статье автор рассматривает вопросы злоупотребления правом и недопустимости нарушения прав и свобод других лиц при реализации права граждан на обращение. Особо при этом выделена категория государственных гражданских и муниципальных служащих. Автор обращает внимание на разность понятий, используемых в законодательстве, а также на различие регламентации работы с анонимными обращениями в различных государственных органах. Проанализированы судебная практика и нормативно-правовые акты, выявлены правовые пробелы и инициативы, заслуживающие внимания в виде правовой регламентации на уровне федерального законодательства, сформулированы конкретные предложения по изменению федерального законодательства. Автор обосновывает необходимость идентификации граждан при подаче обращений в форме электронного документа, что послужит сокращению количества анонимных обращений и обращений от вымышленных лиц. В настоящей статье рассматриваются только случаи злоупотребления правами недобросовестных заявителей, а под обращениями граждан подразумеваются обращения граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц. При этом автор подчеркивает, что подавляющее большинство заявителей, безусловно, являются добросовестными гражданами. Статья подготовлена на основе общенаучного диалектического метода. Специальными методами, использованными при подготовке публикации, являются: системно-структурный, формально-юридический, логический и сравнительно-правовой.

Ключевые слова: обращения граждан, право на обращение, злоупотребление правом, анонимное обращение, злоумышленник, вымышленные имена, жалоба, обвинения, государственный служащий, муниципальный служащий, недобросовестное поведение, вымышленные лица

Дата поступления статьи в редакцию: 12 апреля 2022 года.

Citizens' appeals as an instrument of dishonest competition and discrediting other citizens and organizations

STANISLAV PAVLOVICH STEPKIN[a]
a Russian State Social University

RESEARCH ARTICLE

Abstract: This article considers the issues of abuse of rights and inadmissibility of violation of rights and freedoms of others in realizing the right of citizens to appeal. The author notes that citizens' appeals play a significant role in developing the rule of law. In addition, the author points out the category of state civil and municipal employees. The paper draws attention to the difference in concepts used in the legislation and the fact that there are a variety of regulations for working with anonymous appeals in different state bodies. The study analyzes judicial practice and regulations, identifies legal gaps and initiatives in the form of legal law at the level of federal legislation, and formulates specific proposals for changes in federal law. The author proposes to conduct electronic identification of the citizens' appeals, which will reduce the number of anonymous complaints and claims from fictitious persons. The analysis considers only cases of abuse of the rights of dishonest applicants, and by citizens' appeals, the author means the applications of citizens, associations of citizens, including legal entities. At the same time, the author emphasizes that the vast majority of applicants are honest citizens. The paper was prepared based on the general scientific dialectical method. The author used specific methods to prepare the publication: system-structural, formal-legal, logical and comparative-legal.

Keywords: citizens' appeals, right to appeal, abuse of right, anonymous appeal, abuser, fictitious names, complaint, charges, civil servant, municipal servant, dishonest behavior, fictitious persons

Received: April 12, 2022.

Введение

Стремительно растет количество обращений граждан, их объединений и организаций, что объясняется доступностью информационных технологий, позволяющих, с одной стороны, быстро и свободно (из любой точки света и в любое время суток) направлять свои обращения в различные органы и организации должностным лицам, а с другой – эти возможности рождают и проблему, требующую пристального внимания правоведов. Недобросовестные граждане, используя обращения как инструмент сведения счетов и недобросовестной борьбы с конкурентами, исполнителями, продавцами, соседями, судьями, нотариусами, депутатами, сторонами судебного процесса, руководством, коллегами, государственными гражданскими и муниципальными служащими, зачастую уходя от ответственности, распространяют недостоверную информацию, угрозы и оскорбления, обвиняют в преступлениях кого угодно. И если жалобы на судей прозрачны, чаще всего связаны с находящимися в их производстве делами, а сами судьи защищены законом (часть 1 статьи 5 Федерального закона от 14 марта 2002 года № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», часть 1 статьи 9 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»), то обращения в отношении государственных гражданских и муниципальных служащих, учитывая общественную значимость[1] и публичный характер[2] осуществляемой ими профессиональной деятельности, делают последних наиболее уязвимыми субъектами.

Виды заявителей, злоупотребляющих правом

Безусловно, обращения являются не только формой важного и положительного для гражданского общества воздействия на публичную власть, но и формой давления на нее, зачастую превращаясь в злоупотребление правом.

А.В. Юдин в своем исследовании отмечает: «О злоупотреблении правом можно говорить лишь при условии, что субъект, реализующий принадлежащее ему субъективное право, использует его ненадлежащим образом, в частности выходит за пределы осуществления права» [Юдин, 2006(b). С. 7]. Злоупотребляющий правом использует две схемы действий, ведущие в итоге к одному – причинению вреда физическому или юридическому лицу. Первая схема – дискредитация физического, в том числе должностного, лица и/или организации, в отношении которых подается обращение, вторая – получение информации о данных лицах и организациях с целью ее дальнейшего незаконного использования и распространения, более успешного давления на них.

При этом существует три вида таких заявителей: первый – действующие осознанно и открыто, указывающие свои данные, реальные фамилии и имена (чаще всего это адвокаты, стороны по судебному процессу, родители и супруги); второй – анонимные, то есть заявители, не сообщающие своей фамилии и адреса (чаще всего за такими обращениями стоят лица, желающие причинить вред репутации руководителя, соседа, коллеги); третий – использующие чужие или вымышленные данные (чаще всего конкуренты, коллеги, соседи, потребители, недоброжелатели).

С точки зрения понимания причин направления обращений и определения направивших лиц самыми простыми являются обращения, отвечающие требованиям частей 1 или 3 статьи 7 Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ) и направленные именно теми лицами, которые в них указаны в качестве заявителей. Доля таких обращений может достигать 5 % от общего числа. Обычно их направляют близкие родственники государственных гражданских и муниципальных служащих в связи с бытовым или личным конфликтом, судьи – жалобы на председателей судов с целью дискредитации и увольнения последних, прекращения своего «преследования», сохранения либо восстановления статуса судьи, адвокаты – в личных интересах либо в интересах своих доверителей, чаще в отношении сторон по судебным делам, следователей и прокуроров с целью дискредитации и запугивания данных лиц либо, напротив, прекращения давления со стороны этих лиц на адвокатов. Результатом таких обращений могут стать объявление замечания адвокату, увольнение государственного или муниципального служащего, что приводит к лишению его заработка и чего обращающийся член семьи не желал и т.д., то есть к обратному эффекту для злоупотребляющих правом.

Подходы к рассмотрению анонимных обращений

Самыми распространенными среди обращений, не отвечающих требованиям Федерального закона № 59-ФЗ, являются анонимные – их доля может достигать 15 % от общего числа обращений. В.В. Шейкин, проводя исследование анонимных обращений, справедливо отмечает: «В далекие 30-е годы XX века анонимные письма могли не только сломать карьеру человека, но и лишить жизни. В настоящее время на основании анонимок не расстреливают, но основательно “попортить кровь” анонимками вполне возможно, а при определенных обстоятельствах – как и в прошлом веке – испортить жизнь и карьеру» [Шейкин, 2018. С. 49]. Однако, если анонимные обращения сразу формируют к себе предвзятое отношение с пониманием, что гражданин намеренно скрывает свои данные, то обращения с вымышленными именами и адресами такого отношения

1 Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 января 2011 года № 48-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Рахманиной Светланы Михайловны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 30 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

2 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2016 года № 8-П «По делу о проверке конституционности пункта «а» части первой статьи 16.1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Чеботарского».

к себе не формируют, ведь о том, что гражданина с такими данными не существует, становится известно (и то не всегда) после направления ответа на обращение. До формирования ответа проводятся проверки, берутся объяснительные у «виновных» лиц – и, даже если доводы не подтвердились, цель злоумышленника достигнута: проверка организации проведена, объяснительные с невиновных получены, нервное напряжение обеспечено, соседи и коллеги начинают косо посматривать на «виновника», а у руководителя закралось сомнение в чистоте и порядочности подчиненного. Именно этим и опасны обращения от лиц с вымышленными данными.

Исходя из толкования норм части 1 статьи 11 Федерального закона № 59-ФЗ, ответ на обращение, в котором отсутствует фамилия гражданина или адрес для ответа, не дается. Однако отсутствие обязанности давать ответ на анонимное обращение вовсе не означает, что оно не рассматривается и по нему не должна проводиться проверка. В этой части действовавший до вступления в силу Федерального закона № 59-ФЗ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (далее – Указ Президиума Верховного Совета СССР; утратил силу), утвержденный Законом СССР от 26 июня 1968 года № 2830-VII (утратил силу), в отношении анонимных обращений давал более четкие и оправданные формулировки, прямо называя обращение без указания фамилии, имени, отчества, места жительства, работы или учебы (и не содержащее подпись) «анонимным», предписывая не рассматривать его.

В подзаконных актах различных органов власти подход к рассмотрению анонимных обращений также разнится. Они не рассматриваются в Федеральной службе по труду и занятости (пункт 11.4 Регламента Роструда[3]), в Федеральной службе исполнения наказаний (пункт 6.1 Административного регламента исполнения государственных функций по правовому обеспечению деятельности учреждений и органов ФСИН[4]), Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (подпункт 2 пункта 77 Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору[5]), Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и квалификационных коллегиях судей субъектов Российской Федерации (пункт 5 статьи 27 Положения о порядке работы квалификационных коллегий судей[6]) и др. Формулировку Федерального закона № 59-ФЗ, что ответ не дается, скопировали акты Государственной Думы (пункт 3.10 Порядка рассмотрения обращений граждан[7]), ФСБ России (пункт 22 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах Федеральной службы безопасности[8]), в исполнительных органах государственной власти Тюменской области (пункт 4.5 приложения к постановлению Правительства Тюменской области «Об особенностях рассмотрения обращений граждан в исполнительных органах государственной власти Тюменской области»[9]), в органах исполнительной власти города Москвы (пункт 2.3 Административного регламента исполнения государственной функции по рассмотрению обращений граждан, адресованных Мэру Москвы, в Правительство Москвы, Аппарат Мэра и Правительства Москвы[10]) и др.

Обращения от вымышленных заявителей

Доля обращений, в которых заявители используют чужие или вымышленные данные, постоянно растет, их количество может достигать 10–15 % от общего числа обращений. Это самая опасная категория обращений, так как, создавая мнимость обращения от реального гражданина, злоумышленникам удается добиться принятия государственно-принудительных мер, в том числе проведения проверок, приостановления хозяйственной деятельности, служебных расследований, задействования нескольких органов и проведения прочих мероприятий. Такие заявители часто создают множество обращений, чтобы создать массовый эффект и показать тем самым важность для общества изложенных в обращении «фактов». А.В. Юдин верно отмечает: «…Вред может многократно возрасти, если в результате видимой правдоподобности фактов, излагаемых в заявлении, или вследствие фальсификации доказательств… в отношении лица будут предприняты

3 Приказ Федеральной службы по труду и занятости от 11 сентября 2007 года № 211 «Об утверждении Регламента Федеральной службы по труду и занятости».

4 Приказ Федеральной службы исполнения наказаний от 18 августа 2005 года № 718 «О правовом обеспечении деятельности ФСИН России».

5 Приказ Минприроды Российской Федерации от 12 ноября 2009 года № 373 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за горноспасательными работами в части, касающейся состояния и готовности подразделений военизированных горноспасательных частей к ликвидации аварий на обслуживаемых предприятиях».

6 Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, утвержденное Высшей квалификационной коллегией судей Российской Федерации 22 марта 2007 года.

7 Распоряжение Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 26 ноября 2014 года № 357р-1 «Об утверждении Порядка рассмотрения обращений граждан в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации».

8 Приказ ФСБ России от 30 августа 2013 года № 463 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах федеральной службы безопасности».

9 Постановление Правительства Тюменской области от 27 декабря 2019 года № 550-п «Об особенностях рассмотрения обращений граждан в исполнительных органах государственной власти Тюменской области».

10 Постановление Правительства Москвы от 21 февраля 2006 года № 112-ПП «О Регламенте Правительства Москвы».

государственно-принудительные меры различной степени репрессивности» [Юдин, 2006(а). С. 110].

В таких обращениях заявители не ограничивают себя в обвинениях, пытаясь нанести ощутимый урон работе конкурентов, репутации коллег, особенно находящихся на государственной гражданской и муниципальной службе, судей, прокуроров, вред соседям. Нередко обращения отправляются из других городов и даже с территории иностранных государств, а также содержат приложения с поддельными копиями документов (выписки из ЕГРН, свидетельства о регистрации организации, ответы от иных должностных лиц и организаций и т.д.).

Среди часто встречающихся и не находящих подтверждения – обвинения в организации преступного сообщества и совершении преступлений, наличии психического расстройства, неспособности мыслить самостоятельно, обвинения в коррупционной деятельности, неэтичном поведении в общественно-политической жизни[11], вызывающем поведении и использовании своего служебного положения, в нетрадиционной сексуальной ориентации, насилии, незаконном обладании имуществом и др. Если в коммерческих и общественных организациях к обращениям с обвинениями относятся по-разному, чаще ориентируясь прежде всего на уже сформировавшееся мнение о работнике, то на гражданской и муниципальной службе на них реагируют более чутко и болезненно, прежде всего для самого служащего – руководство любого государственного органа и органа местного самоуправления, будучи публичными лицами, всегда опасается нанесения репутационных ударов и возможного упущения каких-либо сведений о своем подчиненном.

Следует отметить, что и количество обращений в отношении государственных гражданских и муниципальных служащих значительно преобладает перед количеством обращений в отношении работников, не находящихся на такой службе. Это, безусловно, связано с большим количеством недовольных решениями должностных лиц, а также свидетельствует о получении злоупотребляющими правом желаемого эффекта от нанесения удара по репутации служащего. Доказывать несоответствие требований, изложенных в обращении, и свою безупречную репутацию приходится государственному гражданскому и муниципальному служащему, часто и так перегруженному объемом и интенсивностью работы, презумпция невиновности в этом случае обычно не работает. На это уходят значительные временные, энергетические и эмоциональные ресурсы, а успех зависит от того, сможет ли служащий доказать свою непричастность и невиновность во вменяемых ему событиях.

Пробелы в законодательстве, связанные с идентификацией заявителей

Такое положение вещей является возможным прежде всего по причине отсутствия в законодательстве требования о необходимости установить лицо, обратившееся в орган (идентификации), оно присутствует лишь в статье 13 Федерального закона № 59-ФЗ в отношении личного приема граждан, когда гражданин обязан предъявить документ, удостоверяющий его личность.

Одной из безусловных заслуг законодателя является норма части 3 статьи 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»), однозначно определяющая, что обращения неидентифицированного заявителя не могут служить основанием для проведения внеплановых проверок юридического лица или индивидуального предпринимателя. Обращения, направленные заявителем в форме электронных документов, могут служить основанием для проведения внеплановой проверки только при условии, что они были направлены заявителем с использованием средств информационно-коммуникационных технологий, предусматривающих обязательную авторизацию заявителя в единой системе идентификации и аутентификации (ЕСИА).

Весьма интересной представляется позиция, высказанная в пункте 9 Постановления Пленума Верховного Суда СССР от 18 апреля 1986 года № 9 «О применении судами законодательства об ответственности должностных лиц за нарушение порядка рассмотрения предложений, заявлений, жалоб граждан и преследование за критику», согласно которой судам предписано разъяснять право на обращение в суд с заявлениями о клевете в случаях, когда судом установлена подача заявления или жалобы в целях распространения заведомо ложных и позорящих другое лицо измышлений. Пленум Верховного Суда Российской Федерации[12] в пункте 10 своего постановления отмечает, что ответственность может наступить лишь в случае установки судом намерения гражданина, направившего обращение, причинить вред другому лицу и тем самым злоупотребить правом, что прямо следует из норм пунктов 1 и 2 статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации. Во всех остальных случаях следует считать, что имеет место реализация гражданином конституционного права на обращение в органы, которые обязаны осуществлять проверку поступающей в обращениях

11 Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 23 октября 2012 года по делу № 33-21226/12; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 18 января 2017 года по делу № 33а-415/2017; Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 18 июля 2012 года по делу № 33-7034/12; Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 16 февраля 2017 года по делу № 307-ЭС16-8149, А56-76223/2014; Определение Верховного Суда РФ от 25 февраля 2014 года № 4-КГ13-37.

12 Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 года № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц».

граждан информации. Однако возможность применения данных законоположений и разъяснений высшей судебной инстанции об ответственности прямо зависит от возможности установить лицо, направившее обращение.

Заключение

Подводя итог настоящего исследования, автор приходит к выводу о необходимости закрепления в части 3 статьи 7 Федерального закона № 59-ФЗ нормы, обязывающей заявителей, подающих обращения в форме электронного документа, проходить обязательную идентификацию через ЕСИА. Такое требование представляется логичным исходя из нормы части 1 статьи 11 Федерального закона № 59-ФЗ, согласно которой обращение, в котором отсутствует фамилия гражданина или адрес для ответа, не рассматривается и ответ на него не дается, за исключением случаев, прямо предусмотренных действующим законодательством (сообщения о преступлениях и т.д.). Кроме того, предлагается установление уголовной ответственности за предоставление заведомо несоответствующих действительности сведений в отношении государственного гражданского или муниципального служащего, судей, следователей и прокуроров. Данная норма сможет действовать только в отношении реальных заявителей; к анонимным и вымышленным заявителям, безусловно, она применяться не сможет.

При этом, как справедливо отмечает Д.Ю. Вешняков, «не может подлежать ответственности лицо, высказавшее оценочное суждение о существующих (отсутствующих) обстоятельствах» [Вешняков, 2021. С. 38]. Перекосы в данном вопросе недопустимы и могут привести к необоснованному ограничению права граждан на обращение.

В целях минимизации «псевдообращений» необходимо внесение в Правила оказания услуг почтовой связи[13] обязательности предъявления гражданином документа, удостоверяющего личность, при отправке заказных регистрируемых почтовых отправлений (эта форма нередко используется лицами, злоупотребляющими правом, для придания обращению веса и обеспечения возможности отслеживать его получение).

13 Приказ Минкомсвязи России от 31 июля 2014 года № 234 «Об утверждении Правил оказания услуг почтовой связи».

Литература

Вешняков Д.Ю. Квалификация публичного распространения заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан (ст. 207.1 УК). *Законность.* 2021. № 7. С. 36–40.

Шейкин В.В. Неопределенность закона в части рассмотрения анонимных обращений. *Законность*. 2018. № 1. С. 49–51.

Юдин А.В. «Злоупотребление правом на обращение» по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации юридических лиц. *Журнал российского права*. 2006(a). № 10. С. 108–114.

Юдин А.В. Обращение граждан в органы власти. *ЭЖ-Юрист*. 2006(b). № 29. С. 7.

References

Sheikin V.V. Legal uncertainty in terms of considering anonymous reports. *Zakonnost'*. 2018. No. 1. P. 49–51. In Russian

Veshnyakov D.Yu. Characterization of public dissemination of knowingly false information about circumstances posing a threat to the life and safety of citizens (Art. 207.1 of the Criminal Code of the Russian Federation). *Zakonnost'*. 2021. No. 7. P. 36–40. In Russian

Yudin A.V. Abusing the right to appeal in cases concerning protection of honor and dignity of citizens, as well as business reputation of legal entities. *Zhurnal rossiyskogo prava*. 2006(a). No. 10. P. 108–114. In Russian

Yudin A.V. Appeals of citizens to the authorities. *EZH-Yurist.* 2006(b). No. 29. P. 7. In Russian

Информация об авторе:

СТАНИСЛАВ ПАВЛОВИЧ СТЕПКИН, кандидат юридических наук, доцент юридического факультета Российский государственный социальный университет (Российская Федерация, 129226, Москва, ул. Вильгельма Пика, 4, строение 1). E-mail: stepkin.sciences@mail.ru

Для цитирования: *Степкин С.П.* Обращения граждан как инструмент недобросовестной борьбы и дискредитации других граждан и организаций. *Государственная служба*. 2022. № 3. С. 20–24.

Information about the author:

STANISLAV PAVLOVICH STEPKIN, Candidate of Sci. (Law), Associate Professor of the Faculty of Law Russian State Social University (4, building 1, Wilhelm Pick St., Moscow, 129226, Russian Federation). E-mail: stepkin.sciences@mail.ru

For citation: *Stepkin S.P.* Citizens' appeals as an instrument of dishonest competition and discrediting other citizens and organizations. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 3. P. 20–24.