

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ

Селянинова Т.В.

Студент 3 курса заочной формы обучения,
Направление подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»

ЧОУ ВО ЮУ (ИУБиП)

Научный руководитель: **Хмель И.В.**

к.ф.н., доцент кафедры сравнительное правоведение и европейские правовые
исследования

ЧОУ ВО ЮУ (ИУБиП)

Аннотация: В статье исследуются вопросы правового регулирования и практики реализации положений статьи 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающую административную ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан. Проведен анализ положения законодательства, организационно-распорядительных и информационно-методических документов органов российской прокуратуры, данные статистических наблюдений, судебная практика.

Ключевые слова: административная ответственность, прокурор, обращение, граждане, суды, статистика, состав правонарушения, практика, правоприменитель.

LEGAL RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF THE RIGHT OF CITIZENS TO APPEAL

Selyaninova T.V.

Khmel I.V.

Abstract: The article examines the issues of legal regulation and practice of implementing the provisions of Article 5.59 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, which provides for administrative liability for violation of the procedure for considering citizens' appeals. The analysis of the provisions of the legislation, organizational and administrative and informational and methodological documents of the Russian prosecutor's office, data of statistical observations, judicial practice.

Keywords: administrative responsibility, prosecutor, appeal, citizens, courts, statistics, corpus delicti, practice, law enforcement.

Неофициальная статистика работы государственных органов и органов местного самоуправления с обращениями свидетельствует о том, что

существенная часть граждан остается откровенно разочарована полученными ответами в силу формальности и поверхностности изучения вопросов, поставленных заявителем в тексте обращения. Наиболее активные с правовой точки зрения граждане добиваются в судебном порядке привлечения уполномоченных должностных лиц к ответственности [3, С. 87].

Прежде всего, следует обратить внимание на то, что за нарушение права граждан на обращение предусмотрена как уголовная, так и административная ответственность.

К примеру, речь может идти о служебном подлоге (ст. 292 Уголовного кодекса РФ (далее УК РФ), о халатности (ст. 293 УК РФ), о взяточничестве (ст. 291.2, 290 УК РФ). Однако, уголовная ответственность является уже элементом механизма уголовно-правовой защиты права граждан на обращения. Предметом же настоящего магистерского исследования, является административно-правовая защита. Поэтому, в рамках настоящего параграфа магистерской диссертации будет рассмотрена административная ответственность за нарушение права граждан на обращения.

В действующем КоАП РФ наличествует самостоятельная ст. 5.59, предусматривающая административную ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан.

Объектом рассматриваемого правонарушения являются общественные отношения, возникающие в результате реализации конституционного права граждан на обращение [3, С. 87].

В ряде работ объект данного административного правонарушения дифференцируется на общий (общественные отношения, связанные с рассмотрением обращений граждан) и непосредственный (установленный законом порядок рассмотрения обращений граждан, гарантируемый ст. 33 Конституции РФ) [5].

Объективную сторону рассматриваемого правонарушения образует несоблюдение установленного федеральным законодательством порядка рассмотрения обращений.

Между тем, правоприменительная практика формируется преимущественно в рамках Федерального закона № 59-ФЗ, поскольку он не только весьма универсален и имеет широкий диапазон действия, но и ориентирован на применение субъектами, подлежащими административной ответственности на общих основаниях.

Практика привлечения к административной ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан показывает, что типичными нарушениями являются: подготовка и направление ответов по обращениям заявителей за пределами 30 дней без продления (с неправомерным продлением) срока рассмотрения обращения, не направление ответов на обращения, волокита и направление обращений в другие ведомства без учета компетенции, с нарушением 7-дневного срока, а также неуведомление об этом заявителя, в целом некачественное их рассмотрение и разрешение (направление неполных ответов по существу поставленных вопросов и др.) [4, С. 415].

Выявляются факты несоблюдения 15-дневного срока, установленного ч. 2 ст. 10 Федерального закона № 59-ФЗ для предоставления документов и материалов, необходимых для рассмотрения обращения, а также случаи нерегистрации обращений.

Состав правонарушения, предусмотренный ст. 5.59 КоАП РФ, относится к числу формальных, а следовательно, не предусматривает наличия негативных последствий как обязательного условия установления факта административного правонарушения.

На практике возникал вопрос о порядке исчисления, предусмотренного ч. 1 ст. 12 Федерального закона № 59-ФЗ 30-дневного срока. Поскольку в указанном законодательном акте этот вопрос не разрешен, суды руководствуются общим правилом, закрепленным в ст. 4.8 КоАП РФ.

Как обоснованно отмечает Н.А. Морозова, последовательно реализуемое в законодательстве об административных правонарушениях

стремление к персонализации ответственности в полной мере реализовано и по отношению к рассматриваемому составу, которым предусмотрена ответственность специального субъекта [1, С.20].

Субъектами рассматриваемого правонарушения являются должностные лица, иными словами лица, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющие функции представителя власти, то есть, наделенные в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от них, а равно лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления (такое толкование категории «должностные лица» приведено в п. 5 ст. 4 Федерального закона № 59-ФЗ).

В ч. 3 ст. 10 Федерального закона № 59-ФЗ неслучайно закреплено, что ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом – это призвано гарантировать внимательное отношение таких лиц к поступающим обращениям, поскольку при другом отношении к работе переложить административную ответственность на подчиненных работников будет невозможно. Однако прокуроры при осуществлении надзора и, особенно, в случае решения вопроса административного преследования должны обращать внимание на взаимосвязь указанных законоположений, а равно обязательно удостоверяться в правомочности привлекаемых к ответственности лиц рассматривать обращения.

Внимание следует обратить и на тот момент, что в законодательстве не раскрыто понятие «публично значимые функции» и не определен какой-либо перечень субъектов, их осуществляющих. К сожалению, не компенсируют указанный недостаток и разъяснения, содержащиеся в постановлении Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 г. № 19-П.

Вследствие этого многие прокуроры первое время избегали привлечения к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ должностных лиц, например, коммерческих организаций, осуществляющих деятельность в сфере железнодорожного, водного и воздушного транспорта, а порой и медицинских, образовательных и ресурсоснабжающих организаций, оказывающих коммунальные услуги, учреждений социального обеспечения и др. Ситуация стала меняться по мере появления в отдельных регионах практики успешного привлечения данной категории нарушителей к ответственности и доведения до сведения прокуроров соответствующего опыта [1, С. 20].

Правоприменитель исходит из того, что публично значимой функцией является «осуществление полномочий, экономически и социально важных для населения, принятие решений, обязательных для исполнения лицами, к которым они обращены либо в отношении которых они реализуются, уполномоченными на это юридическими лицами, их структурными подразделениями и индивидуальными предпринимателями» [3, С. 87].

Однако практика не в силах полноценно купировать влияние правовой неопределенности, а потому в данной части сохраняется необходимость законодательного закрепления унифицированных подходов с учетом результатов всесторонней научной дискуссии.

В некоторых публикациях обращалось внимание на целесообразность рассмотрения вопроса о внесении изменений в ст. 5.59 КоАП РФ для закрепления ответственности юридических лиц за нарушение порядка рассмотрения обращений [4, С.415].

Представляется, что в настоящее время это предложение следует оценивать главным образом в контексте сферы применения Федерального закона № 59-ФЗ, который регулирует правоотношения, связанные с рассмотрением публичными органами обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, а также правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, объединений граждан, в том числе

юридических лиц, осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями и их должностными лицами.

Таким образом, действующие законоположения сформулированы таким образом, что при буквальном толковании возможен вывод об участии в рассматриваемых правоотношениях лишь части юридических лиц – тех, которые являются объединениями граждан в терминологии Федерального закона «Об общественных объединениях». Для исключения возможности двояких толкований, в конструкцию состава ст. 5.59 КоАП РФ необходимо внести коррективы [3, С. 89].

Следует обратить внимание на то, что ввиду возникших на практике вопросов Первый заместитель Генерального прокурора РФ в информационном письме от 05.12.2012 № 72/1-17-2012 «О привлечении прокуроров к ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан» обратил внимание на то, что прокуроры не являются субъектами административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ, и за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей они могут быть подвергнуты дисциплинарному взысканию (п. 1 ст. 41.7 ФЗ о прокуратуре) [5].

В рамках составов административных правонарушений, не относящихся к номенклатуре дел, возбуждаемых прокурором, проблема такого конфликта полномочий не возникает, а потому официальная реакция на факт игнорирования законоположений должна следовать не в формате служебных отношений, а в общеустановленном порядке, поскольку прокурор назван в ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ среди субъектов административных правонарушений. Сообщение о факте правонарушения, совершенного прокурором, во всяком случае проверяется исключительно органами прокуратуры (п. 1 ст. 42 Закона о прокуратуре).

Между тем, для автора обращения, как правило, важно не столько привлечение к ответственности работников прокуратуры, недобросовестно

отнесшихся к исполнению соответствующих служебных обязанностей, а собственно законное и желательно быстрое разрешение волнующих его вопросов. Это может быть достигнуто путем обращения вышестоящему прокурору либо на основании ч. 2 ст. 46 Конституции РФ в суд. Причем возможность обращения заинтересованного лица за защитой своих прав в суд не поставлена в зависимость от предварительного обжалования в прокуратуре (п. 1 ст. 10 ФЗ о прокуратуре).

Субъективная сторона рассматриваемого правонарушения характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины. Разумеется, лицо подлежит ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ только за те правонарушения, в отношении которых установлена его вина.

В настоящее время срок давности привлечения к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ составляет 3 месяца, по истечении которых постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено, и прокуроры вынуждены будут ограничиться принятием других мер, что, однако, по своим последствиям не может обеспечить достижение целей административного наказания.

Для предупреждения случаев ухода лиц от административной ответственности в связи истечением сроков давности необходимо постоянно работать над повышением квалификации прокуроров, внимательно отслеживать практику судебного применения норм КоАП РФ, принципиально реагировать на факты волокиты при рассмотрении дел об административных правонарушениях, а также иными доступными прокурорам способами оказывать влияние на разрешение рассматриваемых проблем.

Допускаемые ошибки и недостаточная требовательность к соблюдению порядка рассмотрения обращений непременно получают надлежащую правовую оценку. В целом практика применения ст. 5.59 КоАП РФ доказала не только ее востребованность, актуальность, действенность, но и позволила выявить ряд «узких мест» реализации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Беляев А.В. Гражданин и государство: актуальные вопросы правового и организационно-методологического обеспечения работы с обращениями граждан в государственных органах (часть III) // Представительная власть XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2004. – № 1 (55). – С. 19-24.

2. Методические рекомендации по учету, систематизации и обобщению обращений и запросов российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, результатов их рассмотрения и принятых по ним мер в государственных органах и органах местного самоуправления, утв. решением рабочей группы при Администрации Президента Российской Федерации по координации и оценке работы с обращениями граждан и организаций (протокол № 15 от 20.09.2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://fstec.ru/component/attachments/download/2076> (дата обращения: 15.12.2019).

3. Мамитова Н.В. Проблемы теории и практики управления в государстве в условиях цифровизации // Интеллектуальные ресурсы – региональному развитию. – 2019. – Т. 5, № 3. – С. 80-89. – URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_41490345_38562753.pdf (дата обращения 01.02.2020).

4. Семерентьева М.А., Махотенко М.А. Роль прокурорского надзора в обеспечении законности управления публичной собственностью: практика Ростовской области // Интеллектуальные ресурсы – региональному развитию. – 2020. – 1. – С. 413-418. – URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_42942620_16462380.pdf (дата обращения 12.01.2020)

5. Федеральный закон от 06.04.2011 г. № 63-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «Об электронной подписи» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 15. – Ст. 2036.