

Административная ответственность и судебная защита нарушенного права гражданина на обращение

В работе рассматриваются проблемы реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления и предложения по устранению и профилактике допускаемых нарушений этого права на практике.

Ключевые слова: гражданин; обращение; Закон № 59-ФЗ; административная ответственность; должностные лица; организации; публично значимые функции.

Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения¹ в государственные органы и органы местного самоуправления¹.

Одним из важнейших конституционных прав граждан Российской Федерации является право на обращение в органы власти с различными заявлениями и жалобами², что является одним из способов получения информации о реальном положении дел в обществе, осуществления общественного контроля и отражения результатов эффективности деятельности органов власти.

В этих целях действующим законодательством предусмотрен механизм его реализации. Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ³ устанавливаются правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации гарантированного ему Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами, а также иными организациями, осуществляющими публично значимые функции, и их должностными лицами.

Согласно положениям ст. 1 Закона 59-ФЗ под «обращениями граждан» понимаются обращения гражданина Российской Федерации в реализации гарантированного ему Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также обращения объединений граждан и юридических лиц и, кроме этого, – обращения иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международными договорами Российской Федерации или федеральными законами, ограничивающими для этих лиц данное право.

* **Геннадий Сергеевич Тумалевич**, канд. юрид. наук, доцент, старший преподаватель кафедры публичного права АНО ВО «Гуманитарный университет» (г. Екатеринбург).

¹ Статья 33 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

² Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. – 2-е изд. – М. : Проспект, 2015 ; Конституция Российской Федерации : Доктринальный комментарий. – 2-е изд. / рук. авт. кол. Ю. А. Дмитриев ; науч. ред. Ю. И. Скуратов. – М. : Статут, 2013 ; Комментарий к Конституции Российской Федерации. – 2-е изд. / под ред. В. Д. Зорькина. – М. : Норма : Инфра-М, 2011 ; Широбоков С. А. Конституционное право граждан на обращение в системе правового регулирования взаимодействия граждан и органов государственной власти и управления // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2016. – № 2. – С. 158–164.

³ Далее – Закон 59-ФЗ.

Таким образом, можно сделать вывод, что данным законом регламентируются отношения между двумя сторонами, одна из которых (гражданин, иностранный гражданин, лицо без гражданства, объединение граждан, юридическое лицо) имеет право подать обращение, вторая (государственные органы и органы местного самоуправления, иные организации, осуществляющие публично значимые функции и их должностные лица) обязана рассмотреть без нарушений данное обращение.

В связи с чем, во исполнение Закона 59-ФЗ, в обязательном порядке в государственных органах и органах местного самоуправления были разработаны и введены в практику Регламенты (Правила) работы органа (учреждения) по сообщениям граждан и предусмотрена юридическая ответственность за его нарушение.

В частности, административная ответственность за нарушение данного закона определена в ст. 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁴ (введена Федеральным законом «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 11 июля 2011 г. № 199-ФЗ)⁵.

Настоящий закон дает толкования понятиям: «сообщение, предложение, жалоба»⁶, определяет признаки нарушения «должностным лицом»⁷ права гражданина на обращение (срок рассмотрения, полнота и качество проверки, принятие должностным лицом мер по устранению допущенных нарушений, запрет передачи обращения в орган, действия которого обжалуются и т. д.) и определяет исчерпывающий круг лиц, подлежащих ответственности за эти нарушения.

В то же время изучение действующего российского законодательства позволило сделать вывод, что понятие «публично значимые функции» законом не оп-

⁴ См.: Залюкова Г.И. Практика применения ст. 5.59 КоАП РФ // Законность. – 2015. – № 12. – С. 37–38 ; Фирсова Т. А., Фирсова А. А. Прокурорская деятельность по обеспечению права на обращение // Законность. – 2015. – № 3. – С. 27–30.

⁵ Статья 5.59. гласит: «Нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций... – влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей» (Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 06.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016)).

⁶ Обращение гражданина – направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления;

предложение – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

заявление – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

жалоба – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

⁷ Должностное лицо – лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления.

ределено⁸. Этот «юридический» термин упоминается только в Законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и в ст. 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Легальное определение понятия «публичная функция», как обычно, отсутствует в российском законодательстве.

Уже вошло в традицию, что юридический термин широко используется в выступлениях первых лиц государства, в средствах массовой информации и в научных работах, при отсутствии четкого толкования его как в законодательстве, так и в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ. В итоге вопрос о том, какие именно организации подпадают теперь под действие Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан», остается открытым, и он, несомненно, еще станет поводом для многочисленных судебных разбирательств.

Кроме того, возникла довольно странная коллизия понятия «должностное лицо» (п. 5 ст. 4 Закона 59-ФЗ) с исчерпывающими признаками, указанными в статье, и понятия «должностное лицо иной организации, осуществляющей публично значимые функции», не имеющего никаких юридических определений и признаков, однако подлежащего административной ответственности!

В то же время неопределенность понятия «организация, осуществляющая публично значимые функции» и исключения по виду обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами, привели к практически полному отсутствию юридической ответственности лиц, на действия или бездействие которых поступают жалобы граждан.

Необходимо учесть, что право на привлечение к ответственности, а именно на возбуждение административного дела и на обращение в суд по данной статье, относится к исключительной компетенции прокурора (ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ) и именно это должностное лицо своим волевым решением определяет наличие или отсутствие состава административного нарушения в целях возбуждения (отказа) административного производства.

То есть на практике данное нарушение может быть выявлено в ходе проведения прокурорской проверки по инициативе прокурора или по поступившему на имя прокурора заявлению гражданина о привлечении к административной ответственности должностного лица, нарушившего требования Закона 59-ФЗ.

Неопределенность понятий дает огромные коррупционные возможности для применения такого права против практически любого чиновника государственного или муниципального органа или «иной организации, осуществляющей публично значимые функции».

Как положительный факт, можно отметить, что на настоящий момент этот «рычаг власти» практически не применяется.

Немногочисленной судебной практикой за нарушение в основном признаются только несоблюдение сроков рассмотрения заявления и направления ответа заявителю, хотя перечень нарушений гораздо шире, и, как сказано выше, к нарушениям относятся не только сроки рассмотрения обращений граждан, но и полнота и качество проверки, непринятие должностным лицом мер по устранению допущенных нарушений, передача обращения в орган, действия которого обжалуются и т. д. По другим видам нарушений, указанных в законе, предусмотренных законом судебных решений нет.

⁸ В настоящее время в законодательстве получил закрепление впервые использованный в практике Конституционного Суда РФ термин «организации, осуществляющие публично значимые функции» (см.: Синюгин В. Ю. Административно-правовой статус субъектов, осуществляющих публично значимые функции // Административное право и процесс. – 2014. – № 11. – С. 25–28 ; Гаврилов Е. Кто ответит на обращение? // ЭЖ-Юрист. – 2016. – № 29. – С. 3).

Одной из причин небольшого количества административных дел данной категории являются противоречия нескольких федеральных законов.

Так, административным законодательством предусмотрен срок давности для данного нарушения – 3 месяца со дня совершения правонарушения. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» разъяснено, что длящимся является такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении обязанностей, возложенных на нарушителя законом или иным нормативным правовым актом. Невыполнение предусмотренной нормативным правовым актом обязанности к установленному в нем сроку не является длящимся административным правонарушением. Поэтому длительное нежелание должностного лица выполнять свои обязанности согласно положениям Закона 59-ФЗ не могут быть признаны длящимся административным правонарушением, и срок давности исчисляется со следующего дня после 30-дневного срока с момента регистрации сообщения. Мало кто из лиц, занимавшихся перепиской с представителями государственных органов, обращает внимание на такую мелочь. В дальнейшем при обращении к прокурору исключается возможность привлечения чиновника к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ.

Из данной ситуации имеются два выхода: первый – признать нарушение сроков, предусмотренных Законом 59-ФЗ, длящимся административным правонарушением, второй – признать любое нарушение порядка рассмотрения сообщений граждан, предусмотренное Законом 59-ФЗ, нарушением законодательства о противодействии коррупции, так как за нарушение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции установлен шестилетний срок административной ответственности со дня совершения административного правонарушения.

Если признать тот факт, что за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, при наступлении ряда предусмотренных законом последствий, является коррупционным преступлением (ст. 293 УК РФ «Халатность»), то бездействие должностного лица по сообщению гражданина (волоки-ту), без последствий, предусмотренных уголовным законодательством, необходимо отнести к коррупционному административному правонарушению, с установлением именно такого срока давности.

Второй проблемой применения положений данного закона и возможностью судебной защиты является п. 2 ст. 1 Закона 59-ФЗ, а именно то, что **«установленный настоящим Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами»⁹**, а также то обстоятельство, что большинство представителей государственных органов, указанных в этом законе, т. е. лиц, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющих функции представителя власти либо выполняющих организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления, на действия или бездействие которых и приходится основное количество обращений, **не подлежат административной ответственности.**

⁹ Например: Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Гражданско-процессуальный кодекс РФ, Кодекс административного судопроизводства РФ, законы «О прокуратуре Российской Федерации», «О судах общей юрисдикции Российской Федерации», «О судебной системе Российской Федерации», «О полиции».

К таким должностным лицам согласно ст. 30.1.1, 30.1.2. КоАП РФ необходимо отнести сотрудников органов внутренних дел (в том числе и полиции), сотрудников Следственного Комитета РФ, прокуроров, судей, депутатов и т. д.

Допущенные ими нарушения по службе, в том числе и нарушение порядка соблюдения законодательства об обращениях граждан, могут рассматриваться в порядке дисциплинарного производства только по желанию руководителя или по выводам комиссии, в узком кругу, без привлечения суда и представителей общественности, что противоречит гарантированному Конституцией РФ равенству лиц перед законом и судом, а также праву на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Поэтому для защиты прав граждан на обращение целесообразно из Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ исключить п. 2 ст. 1 либо распространить действие ст. 5.59 КоАП РФ на нарушения всего российского законодательства, в той или иной мере регламентирующего порядок рассмотрения обращений граждан, не ограничиваясь исключительно Законом 59-ФЗ.

Gennady Sergeevich Tumalevich,

Candidate of Law, Associate Professor, Senior Lecturer,
Department of Public Law, Liberal Arts University –
University for Humanities (Ekaterinburg)

Administrative Liability and Legal Protection of a Citizen's Violated Right to Recourse

The article deals with the problems of the constitutional right to recourse to state authorities and local self-government bodies realized by the Russian Federation citizens. The author recommends some practical measures to eliminate and to prevent the violations of this right.

Key words: citizen; address; Law No. 59-FZ; administrative responsibility; officials; organizations; publicly significant functions.