**ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ**

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПОРЯДКЕ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН**

Право граждан на обращение - одно из важнейших в социальном аспекте. Это гарантия осуществления и защиты всех иных конституционных прав свобод и интересов человека и гражданина.

Указанное право предусмотрено рядом международных документов, среди которых Всеобщая декларация прав человека, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы.

С учетом положений международно-правовых актов в ст. 33 Конституции Российской Федерации закреплено право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Правоотношения, связанные с реализацией гражданами Российской Федерации конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, регулируются Федеральным законом от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" (далее - Закон об обращениях), который определяет права и обязанности участников соответствующих отношений как на государственном, так и на муниципальном уровне.

Установленный названным Законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, на правоотношения, связанные с рассмотрением указанными органами, должностными лицами обращений объединений граждан, в т.ч. юридических лиц, на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, объединений граждан, в т.ч. юридических лиц, осуществляющих публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями и их должностными лицами.

Сфера действия Закона об обращениях распространяется на все обращения граждан, за исключением случаев, когда иной порядок их рассмотрения закреплен федеральными конституционными и иными федеральными законами (например, заявления лиц, участвующих в исполнительном производстве, рассматриваются должностными лицами службы судебных приставов в порядке, установленном ст. 64.1 Федерального закона "Об исполнительном производстве").

Положения ч. 1 ст. 1 и ч. 1 ст. 2 Закона об обращениях прямо указывают лишь на граждан как субъектов права на обращение.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в том числе в Постановлениях от 24 октября 1996 г. N 17-П и от 17 декабря 1996 г. N 20-П, в основе правового статуса юридических лиц лежат прежде всего конституционные нормы, устанавливающие основные права и свободы, которые по своей правовой природе могут принадлежать как физическим, так и юридическим лицам, в связи с чем то или иное конституционное право человека и гражданина может распространяться на юридические лица.

Европейский суд по правам человека также полагает, что права, присущие физическим лицам, могут в определенной мере рассматриваться в свете реализации права на объединение, в частности он рассматривает ст. 9 Конвенции о защите прав человека и основных свобод как распространяющуюся на объединения граждан, в т.ч. имеющие статус юридического лица.

Таким образом, как указал Конституционный Суд РФ, право объединений граждан, в т.ч. юридических лиц, обращаться в органы публичной власти производно от конституционно установленного права граждан направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Соответственно, объединениям граждан эти права и свободы, в т.ч. право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, должны быть гарантированы.

В целях обеспечения всеобщей доступности и свободной реализации права на обращения Закон об обращениях предусматривает, что обращение, поступившее должностному лицу в соответствии с его компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению (ст. 9); все виды обращений, установленные данным Законом, т.е. заявления, предложения и жалобы граждан, рассматриваются компетентными государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами на бесплатной основе (ст. 2).

Статья 6 Закона об обращениях устанавливает запрет на преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица, либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов, либо прав, свобод и законных интересов других лиц и не допускает разглашения сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. Данная норма направлена на обеспечение гарантий безопасности гражданина в связи с его обращением в государственный орган.

Работа с обращениями граждан - одно из основных направлений в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления Российской Федерации.

В ст. 15 Закона об обращениях предусмотрена ответственность лиц, виновных в нарушении настоящего Федерального закона, однако сам Закон непосредственно не предусматривает меры ответственности виновных лиц, а отсылает к иному законодательству Российской Федерации.

В соответствии со ст. 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) предусмотрена административная ответственность в виде штрафа за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в т.ч. юридических лиц, должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций, за исключением случаев, предусмотренных ст. 5.39, 5.63 КоАП РФ.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.59 КоАП РФ, согласно ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ возбуждаются прокурором. На основании ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ дела данной категории рассматриваются мировыми судьями.

Объектом рассматриваемого правонарушения являются общественные отношения, связанные с порядком рассмотрения обращений граждан должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления.

Из диспозиции ст. 5.59 КоАП РФ явно следует, что нарушение ответственным должностным лицом любого из положений действующего законодательства, регулирующего порядок рассмотрения тех или иных обращений граждан, а равно принятия по ним решения, дачу ответа и проч., образует объективную сторону названного правонарушения.

Состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ, является формальным. Объективная сторона такого деликта будет иметь место вне зависимости от наличия либо отсутствия вредных для потерпевшего последствий.

Субъектами данного правонарушения являются должностные лица, т.е. лица, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющие функции представителя власти, 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.

Таким образом, к административной ответственности привлекается, как правило, руководитель органа, нарушившего порядок рассмотрения обращения.

Анализ практики рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.59 КоАП РФ, свидетельствует о том, что установленные по делам об административных правонарушениях указанной категории факты передачи обращений для подготовки проектов ответов другим исполнителям, как правило, не влияют на выводы о наличии состава правонарушения в действиях должностных лиц как уполномоченных в соответствии с действующим законодательством на рассмотрение обращений граждан.

Порядок организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях регламентирован Приказом Генеральной прокуратуры России от 19 февраля 2015 г. N 78 "Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях".

Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан согласно п. 2.1 названного Приказа являются данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, содержащиеся в материалах проверок, проведенных в рамках полномочий на основании поступившей в прокуратуру информации о нарушениях закона, или в материалах проверок, поступивших из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений.

Как правило, поводом для возбуждения дел указанной категории являются поступающие в органы прокуратуры обращения самих граждан и организаций, а также результаты прокурорских проверок органов власти, органов местного самоуправления, а также организаций, на которые возложено осуществление публично значимой функции.

Наиболее распространенными нарушениями, выявляемыми по результатам проведенных проверок, являются несоблюдение 30-дневного срока рассмотрения обращений граждан, а также несоблюдение требований закона об уведомлении заявителей о переадресации обращения для рассмотрения в другой государственный орган, к чьей компетенции относится решение поставленных в нем вопросов.

Осуществляя надзор за соблюдением законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан, прокурор не ограничен в применении актов прокурорского реагирования. Помимо возбуждения дела об административном правонарушении, прокурор вправе требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной, установленной законом ответственности, предостеречь о недопустимости нарушения закона.

Вместе с тем привлечение лица к административной ответственности является наиболее действенной мерой прокурорского реагирования, носящей превентивный характер.

Анализ статистических данных о работе прокуратуры Рязанской области за 8 месяцев 2016 г. свидетельствует об общем увеличении количества выявленных межрайонными прокурорами нарушений в рассматриваемой сфере (с 251 в аналогичном периоде прошлого года до 335 в текущем году). Вместе с тем число лиц, привлеченных к административной ответственности за нарушения порядка рассмотрения обращений граждан, снизилось с 65 до 55, что связано со следующими причинами.

Исходя из положений ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ, постановление по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.59 КоАП РФ, не может быть вынесено по истечении трех месяцев со дня совершения административного правонарушения.

Согласно правовой позиции, выраженной в п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях", срок давности привлечения к административной ответственности за правонарушение, в отношении которого предусмотренная правовым актом обязанность не была выполнена к определенному сроку, начинает течь с момента наступления указанного срока.

В силу п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ истечение срока давности привлечения к административной ответственности является обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении.

В соответствии с абзацем четвертым п. 18 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 27 января 2003 г. N 2 "О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" данный срок привлечения к административной ответственности не подлежит восстановлению, в связи с чем суд в случае его пропуска принимает решение об отказе в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности.

Нередко информация о фактах нарушения порядка рассмотрения обращений граждан поступает в органы прокуратуры по истечении трехмесячного срока с момента совершения правонарушения, что исключает привлечение виновных лиц к административной ответственности.

Кроме того, необходимо учитывать, что в соответствии со ст. 2.5 КоАП РФ за административное правонарушение, предусмотренное ст. 5.59 КоАП РФ, военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы и имеющие специальные звания сотрудники Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, войск национальной гвардии Российской Федерации, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы и таможенных органов в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими прохождение военной службы (службы) указанными лицами и их статус, несут дисциплинарную ответственность.

В случае выявления нарушений порядка рассмотрения обращений граждан в деятельности должностных лиц, указанных в ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ, а также в случае, когда на момент обнаружения указанных нарушений прошло 3 месяца со дня их совершения, прокуратурой вносится представление об устранении нарушений закона, причин и условий, им способствовавших, в котором ставится вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности лица, допустившего указанное нарушение.

Важное место в обеспечении соблюдения и реализации права граждан на обращение занимает закрепленное в ст. 46 Конституции Российской Федерации право на обжалование в судебном порядке решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц.

Судебный порядок обжалования с 15 сентября 2015 г. регулируется главой 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее - КАС РФ).

Положения данной главы предусматривают, что любой гражданин может обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, если полагает, что нарушены или оспорены его права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов или на него незаконно возложены какие-либо обязанности.

В ч. 8 ст. 226 КАС РФ установлено, что при рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд проверяет законность решения, действия (бездействия) в части, которая оспаривается, и в отношении лица, которое является административным истцом, или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление. При проверке законности этих решения, действия (бездействия) суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании незаконными решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, и выясняет обстоятельства, указанные в ч. 9 и 10 настоящей статьи, в полном объеме.

В порядке КАС РФ заявители вправе обжаловать ответы на направленные в органы прокуратуры обращения, в т.ч. и по вопросам возбуждения дел об административных правонарушениях, а также обжаловать действия (бездействия) должностных лиц органов прокуратуры, связанные с рассмотрением обращений граждан и юридических лиц.

Так, за период с 15 сентября 2015 г. по 30 июня 2016 г. судами рассмотрено 2 административных исковых заявления о признании незаконными ответов должностных лиц органов прокуратуры Рязанской области. Решениями суда указанные заявления оставлены без удовлетворения, поскольку оспариваемые ответы на обращения были мотивированны, даны уполномоченными лицами в пределах предоставленных полномочий в установленные законом сроки с соблюдением норм действующего законодательства.

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что правонарушения, связанные с рассмотрением обращений граждан, возникают в сфере публичных отношений гражданина и государства и посягают на конституционное право граждан, снижая авторитет органов власти, в связи с чем надзор за соблюдением прав граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления остается одним из приоритетных направлений надзорной деятельности органов прокуратуры.

Привлечение должностных лиц, допустивших нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, к предусмотренной законом ответственности способствует более эффективному укреплению правопорядка и обеспечению законности в их деятельности.

Помощник прокурора района

младший советник юстиции Е.Н. Васиченко