

DOI: 10.17803/1729-5920.2021.173.4.033-043

И. В. Тимошенко*

Органы и должностные лица прокуратуры как субъекты защиты и субъекты нарушения конституционного права граждан на обращение

Аннотация. В статье через призму норм действующего законодательства и соответствующей правоприменительной практики анализируется статус органов и должностных лиц прокуратуры как субъектов защиты и субъектов нарушения конституционного права граждан России на обращение в органы, реализующие публичную власть. Тогда как сама норма-принцип основного российского закона о праве граждан на обращение рассматривается и как конституционное право, и как конституционная гарантия. Автором выделены основные практические проблемы, правовые пробелы и коллизии использования гражданами своего конституционного права на обращение, их причины, предложены варианты их устранения как на правоустановительном (правотворческом), так и на правоприменительном уровнях. Отмечается, что введенная в Кодекс РФ об административных правонарушениях в 2011 г. статья 5.59, предусматривающая административную ответственность за нарушение установленного порядка рассмотрения обращений граждан, хотя и является весьма действенным инструментом правовой охраны указанного конституционного права, однако также нуждается в корректировке, поскольку содержит в диспозиции лишь общие формулировки и, увы, практически никак не раскрывает объективную сторону данного административного правонарушения. В то же время органы прокуратуры уже давно наработали определенную практику по применению ст. 5.59 КоАП РФ как средства публично-правовой защиты нарушенного права граждан на обращение. Но вот как быть, если субъектом нарушения права граждан на обращение являются сами прокурорские работники с их особым статусом субъектов правонарушения, тогда как возбуждение дел по ст. 5.59 КоАП РФ в силу закона является элементом исключительной компетенции именно прокуроров? Поиску ответа в том числе и на этот вопрос посвящена настоящая статья.

Ключевые слова: административная ответственность; административное правонарушение; защита права на обращение; исчисление сроков; обращение; особые субъекты административного правонарушения; порядок рассмотрения обращений; право граждан на обращение; прокурор; прокурор как субъект правонарушения; сроки рассмотрения обращений граждан.

Для цитирования: Тимошенко И. В. Органы и должностные лица прокуратуры как субъекты защиты и субъекты нарушения конституционного права граждан на обращение // Lex russica. — 2021. — Т. 74. — № 4. — С. 33–43. — DOI: 10.17803/1729-5920.2021.173.4.033-043.

© Тимошенко И. В., 2021

* Тимошенко Иван Владимирович, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры теории и истории государства и права Таганрогского института управления и экономики
Петровская ул., д. 45, г. Таганрог, Россия, 347900
fortiv@rambler.ru

Authorities and Officials of the Prosecutor's Office as Subjects of Protection and Subjects of Violation of the Constitutional Right of Citizens to Petition

Ivan V. Timoshenko, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Professor, Department of Theory and History of the State and Law, Taganrog Institute of Management and Economics
ul. Petrovskaya, d. 45, Taganrog, Russia, 347900
fortiv@rambler.ru

Abstract. The paper analyzes the status of bodies and officials of the prosecutor's office as subjects of protection and subjects of violation of the constitutional right of citizens of Russia to petition as bodies exercising public power, whereas the very norm-principle of the basic Russian law on the right of citizens to petition is considered both as a constitutional right and as a constitutional safeguard. The author identifies the main practical problems, legal gaps and conflicts of law when citizens implement their constitutional right to petition and their reasons. The author proposes options for their elimination at the law-making and law-enforcement levels. It is noted that article 5.59 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offences from 2011 providing administrative liability for violation of established procedure of consideration of citizens' petitions, despite being a very effective instrument for the legal protection of the right under consideration, needs to be adjusted because its discretionary part contains only general language and does not reveal the objective side of this administrative offence. At the same time, prosecutor's offices have long developed a certain practice concerning the application of Art. 5.59 of the Administrative Code of the Russian Federation as a means of public and legal protection of the violated right of citizens to petition. However, what should be done if the right of citizens to petition is violated by the prosecutors themselves with their special status as subjects of the offense, whereas it is the exclusive competence of prosecutors by operation of law to initiate cases under Art. 5.59 of the Administrative Code of the Russian Federation? The paper is devoted to the search for the answer to this question.

Keywords: administrative responsibility; administrative offense; protection of the right to petition; calculating time limits; petition, special subjects of an administrative offense; procedure for considering appeals; the right of citizens to petition; prosecutor; prosecutor as the subject of the offense; terms of consideration of citizens' petitions.

Cite as: Timoshenko IV. Organy i dolzhnostnye litsa prokuratury kak subekty zashchity i subekty narusheniya konstitutsionnogo prava grazhdan na obrashchenie [Authorities and Officials of the Prosecutor's Office as Subjects of Protection and Subjects of Violation of the Constitutional Right of Citizens to Petition]. *Lex russica*. 2021;74(4):33-43. DOI: 10.17803/1729-5920.2021.173.4.033-043. (In Russ., abstract in Eng.).

В соответствии со ст. 33 Конституции РФ граждане России наделены правом обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в структуры публичной власти: в государственные органы и органы местного самоуправления. Механизм реализации данного конституционного права граждан, а также корреспондирующих ему обязанностей субъектов публичной власти регламентирован положениями Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Закон о порядке рассмотрения обращений).

Конституционное право граждан на обращение является не только базовым элементом административно-правового статуса граждан в Российской Федерации, но и универсальным правовым инструментом, поскольку именно через институт обращения в структуры публичной власти происходит как обеспечение

двусторонней связи между государством и его гражданами, так зачастую и практическая реализация большинства других основных (конституционных) прав и свобод человека и гражданина. Поэтому конституционную норму-принцип о праве граждан на обращение в структуры публичной власти следует рассматривать в двояком смысле: и как конституционное право граждан, и как конституционную гарантию государства на реализацию этого права. Государство гарантирует реализацию этого конституционного права посредством различного рода политических, идеологических (культурно-нравственных), организационных, экономических и прежде всего, пожалуй, всё же юридических (правовых) мер — как системы соответствующих правовых норм, определяющих не только порядок и условия реализации данного аспекта административно-правового статуса граждан, но и средства его охраны и защиты. Первую группу юридических гарантий

образуют нормативные положения Закона о порядке рассмотрения обращений как базового нормативного правового акта в анализируемой сфере, нормы которого распространяются практически на все виды обращений граждан, за исключением тех, рассмотрение которых регламентировано иными федеральными конституционными законами (например, Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации») или федеральными законами (например, Налоговым кодексом РФ и др.). А вторую группу образуют нормы, регламентирующие контрольно-надзорную деятельность уполномоченных органов (должностных лиц) публичной власти в сфере реализации права граждан на обращение, а также нормы, устанавливающие юридическую ответственность должностных лиц органов публичной власти за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан.

Органы и должностные лица публичной власти в соответствии со ст. 14 Закона о порядке рассмотрения обращений осуществляют в пределах своей компетенции контроль за соблюдением установленного порядка рассмотрения обращений граждан, анализируют их содержание и принимают меры по выявлению и своевременному устранению причин нарушений прав, свобод и законных интересов граждан. И это элемент контрольной деятельности как способа обеспечения законности в сфере государственного управления. Хотя корректнее, на наш взгляд, эту норму закона сформулировать в форме долженствования, то есть посредством закрепления соответствующих обязанностей указанных в ней субъектов: «должны осуществлять», «должны анализировать», «должны принимать меры», установив при этом отдельные меры юридической ответственности за неисполнение (равно как и за ненадлежащее исполнение) таких обязанностей, что, безусловно, было бы отдельной дополнительной правовой гарантией реализации анализируемого конституционного права граждан.

Относительно же вопроса о юридической ответственности за правонарушения в сфере реализации права граждан России на обращение Закон о порядке рассмотрения обращений (ст. 15) содержит лишь бланкетную норму о том, что лица, виновные в нарушении данного федерального закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством. Таким законодательством является Кодекс РФ об

административных правонарушениях, статьей 5.59 которого (за исключением специальных случаев, в частности: отказа в предоставлении гражданину предусмотренной федеральными законами информации — ст. 5.39 КоАП РФ, и нарушения порядка оказания заявителю соответствующей государственной или муниципальной услуги — ст. 5.63 КоАП РФ) за нарушение установленного порядка рассмотрения обращений установлена административная ответственность в виде назначаемого в судебном порядке (ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ) административного штрафа в размере от 5 тыс. до 10 тыс. руб. на виновных должностных лиц органов публичной власти и структур, осуществляющих публично значимые функции. При этом возбуждение дел о таких правонарушениях, в соответствии с ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ, отнесено к исключительной компетенции прокуроров. А это уже элемент надзорной деятельности как способа обеспечения законности в сфере государственного управления.

Среди основных проблем практической реализации конституционного права граждан на обращение через призму анализа норм соответствующего федерального закона, регламентирующего порядок рассмотрения таких обращений в структурах публичной власти, хотелось бы выделить следующие.

1. Банальный формализм государственных и муниципальных чиновников при рассмотрении поступающих к ним на рассмотрение обращений без обеспечения реального результата, каковым видится принятие мер по оказанию содействия в реализации прав и свобод заявителя либо мер по их восстановлению или защите в случае нарушения, что напрямую предусмотрено нормами ст. 10 Закона о порядке рассмотрения обращений, а не различного рода отписки с подробным цитированием положений тех или иных действующих нормативных правовых актов с изложением правовой позиции субъекта публичной власти по являющемуся предметом поданного обращения вопросу, со справочной информацией юридического характера или порой даже с различного рода рекомендациями о необходимости обращения в другие органы власти либо в суд. А нередки и вовсе парадоксальные случаи, когда вообще попросту меняют местами абзацы в тексте обращения гражданина, разбавляют их цитированием норм действующего законодательства и потом это же шлют ему в качестве ответа на обращение. И ведь не придерешься! Формально-то ответ

есть, формально-то обращение рассмотрено. А вот в существо ответа и в его корреляцию с поставленным гражданином вопросом, увы, никто обычно не вчитывается, в том числе и при осуществлении контрольно-надзорной деятельности за соблюдением установленного законом порядка рассмотрения обращений. При этом сам Закон о порядке рассмотрения обращений (ст. 10) содержит четкое требование об объективности и о всесторонности рассмотрения обращений.

2. Указанная выше проблема вытекает из другой проблемы: фактически не применяется на практике предусмотренная всё той же статьей 10 Закона о порядке рассмотрения обращений диспозитивная норма о возможности непосредственного участия граждан в рассмотрении подаваемых ими обращений, поскольку, как показывают результаты соответствующих опросов, государственные и муниципальные чиновники различного уровня попросту не усматривают в этом абсолютно никакой практической необходимости и считают это, увы, пустой тратой своего служебного времени. Да и формально тут нет и не может быть никакого нарушения, поскольку норма закона о возможности привлечения граждан к рассмотрению подаваемых ими обращений является правом, а не обязанностью субъектов публичной власти.

3. Непосредственные руководители органов и структур государственной и муниципальной власти, вопреки прямому указанию ст. 13 анализируемого Закона, зачастую либо совсем не проводят личный прием граждан, отдавая решение этого вопроса «на откуп» своим заместителям, либо проводят личный прием лишь при наличии на руках у гражданина ответа, подписанного заместителем руководителя данного органа власти, и его несогласии с данным ответом. Причем Закон о рассмотрении обращений граждан такого рода «фильтров» (условий) осуществления личного приема непосредственно руководителями органов власти не предусматривает, а различного рода ведомственные инструкции на этот счет являются, как представляется, расширительным толкованием закона и ущемляют в этом аспекте реализацию гражданами анализируемого конституционного права.

4. Непринятие мер по существу поступивших на рассмотрение обращений при условии исполнения требований сугубо формально-

процедурного характера (прежде всего факта наличия самого ответа на поданное обращение и соблюдение установленных законом сроков его рассмотрения), по сути, не влечет какой-либо реальной юридической ответственности для субъектов публичной власти. Как следствие — уже упомянутое фактическое отсутствие обеспечения реального результата по оказанию содействия в реализации прав и свобод заявителя либо по их восстановлению или защите в случае нарушения. И нарушением установленного порядка рассмотрения обращений это, увы, также не является.

Законодательство, увы, абсолютно никак не регламентирует ответственность чиновников за ответ на обращение не по существу. При этом не только сам Закон о порядке рассмотрения обращений не закрепляет абсолютно никаких (даже хотя бы так называемых «рамочных») критериев определения того, что же вообще следует считать «ответом по существу», но и диспозиция ст. 5.59 КоАП РФ об административной ответственности за нарушение установленного порядка рассмотрения обращений, увы, содержит лишь общие формулировки и также никак не раскрывает, в чем же конкретно применительно к объективной стороне данного административного правонарушения может выражаться нарушение такого порядка. И на практике, как показывает ее соответствующий анализ и обобщение, данная статья КоАП РФ применяется судом лишь в случае выявления органами прокуратуры нарушения формальной процедуры регистрации, сроков рассмотрения и факта последующей отправки соответствующего ответа на поданное обращение. И увы, не более того.

Отсутствие реальной заинтересованности чиновников в качестве и результативности ответов на поступающие к ним обращения граждан в совокупности с отсутствием юридической ответственности за ненадлежащее качество ответов на обращения граждан приводит к тому, что работа с обращениями граждан в итоге, как уже отмечено, носит сугубо формальный характер и не имеет своей реальной целью взаимодействие органов и структур публичной власти с гражданами.

Статистика показывает, что во многих органах публичной власти (в том числе и в структурах Президента РФ¹) из года в год неуклонно снижается количество поданных обращений

¹ См.: URL: <http://letters.kremlin.ru/digests/229> (дата обращения: 18.11.2020).

граждан. Причем некоторые органы² считают ежегодное снижение количества поступивших к ним на рассмотрение обращений граждан следствием проведения ими мероприятий по открытости информации об их деятельности в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Но так ли это? Может, попросту снижается уровень доверия граждан к самому институту обращения как эффективному и реально действенному механизму реализации и защиты ими своих прав и интересов?

5. Об относительно низком уровне качества обеспечения механизма осуществления гражданами своего конституционного права на обращение говорит и удельный вес повторных обращений либо жалоб в вышестоящие органы публичной власти относительно принятия мер по ранее поданным обращениям их нижестоящими структурами. Так, согласно публикуемой на сайте Правительства РФ ежемесячной и ежегодной статистике³ из общего числа поданных обращений первичных — около 70 %, повторных — 24 %, а многократных — около 6 %. Притом эта процентная доля в статистике повторных и многократных обращений в реальности несколько занижена, поскольку, получив «отписку» из органа публичной власти на свое обращение, люди с повторными (с многократными — уж точно) заявлениями и жалобами предпочитают и вовсе не обращаться, прекрасно осознавая, что это, увы, практически бесполезно. А бесполезно оно, увы, как представляется, вследствие именно существующей правоприменительной (правоисполнительной) практики (в том числе и практики рассмотрения повторных и многократных обращений) в контексте крайне слабой реализации и обеспечения реализации требований ст. 10 Закона о порядке рассмотрения обращений относительно объективности и всесторонности рассмотрения обращения и о необходимости принятия мер по восстановлению или защите прав и свобод гражданина в случае их нарушения. Да и часть 5 ст. 11 Закона о порядке рассмотрения обращений предусматривает возможность принятия решения о безосновательности очередного (повторного, неоднократного) обращения гражданина и о прекращении переписки с ним по данному вопросу. И этим, увы, нередко и закан-

чивается на практике рассмотрение повторных (многократных) обращений по одному и тому же, так и не разрешенному при первичном обращении гражданина вопросу.

6. Неисполнение либо ненадлежащее исполнение властными субъектами своих полномочий по оказанию содействия гражданам в реализации их относительных прав, реализовать которые они могут только при наличии соответствующего акта уполномоченного на это исполнительного органа или должностного лица публичной власти, приводит к необходимости последующего обжалования принятых решений (действий, бездействия) уже в судебном порядке, в порядке положений Кодекса административного судопроизводства РФ. Но суд-то в итоге не может принять решение в пределах компетенции исполнительного органа публичной власти, а может лишь признать то или иное действие (решение) незаконным. И не более.

При этом судебная защита нарушенного права граждан на обращение и восстановление законности уже в судебном порядке осложнены следующими нормативно регламентированными аспектами:

- необходимостью оплаты государственной пошлины за подачу административного искового заявления;
- необходимостью оплаты услуг квалифицированного юриста (представителя по административному делу), поскольку подача административного иска возможна только при условии соблюдения соответствующей процессуальной формы и правил подсудности, тогда как Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», увы, вообще не предусматривает возможности получения таковой в рамках судебного обжалования подавляющего большинства решений исполнительных органов публичной власти, что требует, на наш взгляд, соответствующей корректировки и устранения данного правового пробела;
- краткостью срока для подачи в суд административного искового заявления: по общему правилу в соответствии со ст. 219 КАС РФ это всего 3 месяца со дня, когда гражданину стало известно о его нарушенном праве, хотя в случае с обжалованием бездействия орга-

² См., например: Информационно-статистический обзор обращений граждан, рассмотренных в Федеральной службе государственной статистики в 2018 г. // URL: https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/rosstat/inf-2018.htm (дата обращения: 18.11.2020).

³ См.: URL: <http://services.government.ru/overviews/> (дата обращения: 19.11.2020).

нов публичной власти на этот счет в ст. 219 КАС РФ в 2018 г. были внесены соответствующие дополнения и в настоящее время этот срок ограничен временем, в рамках которого у субъектов публичной власти сохраняется обязанность совершить соответствующее действие, а также в течение потом еще трех месяцев со дня прекращения такой обязанности;

- законодательным требованием (ст. 55 КАС РФ) об обязательном наличии высшего юридического образования или ученой степени по юридической специальности у представителя по административному делу;
- возможностью судебного отказа (в порядке ст. 222 КАС РФ со ссылкой на п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС РФ) в принятии административного иска к производству суда, если из содержания иска не следует, что обжалуемым решением (действием либо бездействием) нарушаются или иным образом затрагиваются права самого административного истца, тогда как согласно ст. 4 Закона о порядке рассмотрения обращений и заявление, и жалоба как виды обращений могут быть поданы гражданином не обязательно в своих личных интересах, но и в интересах других лиц (и в силу закона обязательного наличия для этого соответствующей доверенности тут, в отличие от последующего обращения в суд, вовсе не требуется).

7. Еще одна большая проблема — это проблема сроков рассмотрения обращений граждан и их исчисления.

Нормативная регламентация сроков рассмотрения обращений граждан и их правовое значение определяются объективной необходимостью наличия соответствующего временного режима реагирования субъекта публичной власти на поданное обращение. И именно за нарушение этого временного режима реагирования на поданное обращение, как показывает правоприменительная практика, в основном и наступает для чиновников административная ответственность по ст. 5.59 КоАП РФ, препятствуя таким образом неоправданному затягиванию процедуры рассмотрения подаваемых гражданами обращений и дисциплинируя государственных и муниципальных служащих.

В то же время одним из основных принципов административного процесса (разновидно-

стью которого является в том числе и производство по рассмотрению обращений граждан) в любом учебнике по административному праву обозначен принцип оперативности. Но так ли это на самом деле?

Согласно диспозициям ст. 8 Закона о порядке рассмотрения обращений у субъекта структуры публичной власти есть 3 дня на регистрацию поступившего на рассмотрение обращения гражданина плюс потом еще 7 дней на его переадресацию в случае, если гражданин обратился, что называется, «не по адресу», либо те же 7 дней на перенаправление копии обращения, если решение вопроса входит в компетенцию нескольких органов публичной власти или должностных лиц. Плюс еще так называемый «прогон почты» (обычно это порядка недели). Плюс потом опять еще 3 дня на регистрацию в переадресованном органе и уже далее — само рассмотрение обращения по существу, на которое всё тот же Закон (ст. 12) отводит 30 дней начиная с даты регистрации поданного обращения. Итого — почти 50 дней да плюс предусмотренная Законом (ч. 2 ст. 12) возможность продления срока рассмотрения еще на 30 дней. Да плюс потом один «прогон почты» (то есть еще неделя). В итоге нередко гражданин получает ответ по существу на свое обращение лишь спустя 85–90 дней (то есть фактически через 3 месяца с даты его подачи), тогда как к этому времени актуальность поставленного гражданином вопроса (причем как в рамках направленного на реализацию своих прав заявления, так и в рамках их защиты посредством соответствующей жалобы) нередко попросту пропадает (отпадает). Однако всё, увы, в рамках закона.

Да, безусловно, во многих (практически во всех) органах и структурах публичной власти (прежде всего в правоохранительных органах) есть свои ведомственные правовые акты о порядке рассмотрения обращений граждан, нормами которых нередко устанавливаются более короткие по сравнению с общим 30-дневным сроки рассмотрения отдельных, так называемых «не требующих дополнительного изучения и проверки» видов обращений граждан. В частности, согласно п. 5.4 Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры⁴ срок рассмотрения органами прокуратуры такого

⁴ Утверждена приказом Генеральной прокуратуры РФ от 30.01.2013 № 45 (в редакции от 28.07.2020) (см.: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_141740/ (дата обращения: 21.11.2020)).

рода обращений составляет 15 дней со дня их регистрации. При этом каких-либо критериев определения категории таких «не требующих дополнительного изучения и проверки» обращений не существует, нормативно они нигде и никак, к сожалению, не определены, являются сугубо оценочными, в силу чего подобного рода ведомственные нормы, как показывает проведенный нами анализ, увы, практически не работают (почти все обращения рассматриваются в пределах общего 30-дневного срока). В этой связи представляется, что в целях минимизации предельных сроков рассмотрения обращений граждан следует, во-первых, на уровне федерального закона закрепить норму о 15-дневном (а то, может, даже и о 10-дневном) сроке рассмотрения не требующих дополнительного изучения и проверки обращений граждан, а во-вторых, заодно как-то (хотя бы «рамочно») закрепить критерии определения этой категории обращений. Ведь этого требует именно оперативность как один из ключевых принципов любого вида административного процесса (административно-процессуальной деятельности). А заодно (в рамках реализации этого же принципа административного процесса) следовало бы, пожалуй, повысить и уровень персональной ответственности руководителей исполнительных и прочих органов публичной власти за обеспечение ими персонального контроля рассмотрения обращений граждан, ибо, как показывает практика, ответы гражданам на любые подаваемые ими обращения практически повсеместно даются в последний (предпоследний) день установленного законом 30-дневного срока их рассмотрения по принципу «не откладывая на завтра то, что можно отложить на послезавтра». И принцип оперативности производства тут, увы, вообще никак не работает.

Еще одна упомянутая выше проблема — это проблема исчисления установленных законом сроков рассмотрения обращения граждан. Но о ней речь в настоящей публикации пойдет чуть ниже.

8. Еще одной важной проблемой реализации гражданами своего конституционного права на обращение через призму анализа норм федерального закона, регламентирующего порядок рассмотрения таких обращений в структурах публичной власти, видится проблема об-

ращения в интересах других лиц. А проблема вот в чем: нужна ли тут доверенность? Всегда ли она нужна, нужна лишь иногда или вовсе не нужна? Однозначный ответ на эти вопросы ни анализируемый Закон, ни практика его применения, увы, не дают.

Так, в частности, согласно терминологии Закона о порядке рассмотрения обращений (дефинитивным нормам ст. 4) как заявление, так и жалоба — это среди прочего просьба гражданина об оказании содействия в реализации (а в случае с жалобой — просьба о восстановлении или о защите) как лично его прав и свобод, так и прав и свобод других лиц. И вот вопрос: а нужна ли доверенность, если в структуры публичной власти гражданин обращается с просьбой о защите либо о восстановлении прав или законных интересов другого гражданина? Как следует из буквального толкования смысла и содержания приведенных выше дефинитивных норм анализируемого закона, доверенность не требуется. Но на практике такого рода обращения либо вообще не принимают (что гораздо реже), либо (что гораздо чаще) принимают, но потом отвечают на них по сугубо формальным критериям о необходимости предоставления соответствующей доверенности, не рассматривая такие обращения по существу.

В то же время деятельность органов и иных структур публичной власти по обеспечению конституционного права граждан на обращение находится под постоянным и пристальным вниманием органов прокуратуры. И органы прокуратуры уже давно наработали определенную практику по применению ст. 5.59 КоАП РФ как средства публично-правовой защиты нарушенного права граждан на обращение. Но вот как быть в ситуации, когда субъектами нарушения такого права граждан являются сами структуры и работники органов прокуратуры?

В научной литературе можно встретить десятки (а может, даже и сотни) публикаций, посвященных вопросам статуса, компетенции и деятельности прокурора как субъекта защиты прав граждан, тогда как вопросам ответственности и статуса прокурора как субъекта нарушения прав граждан и субъекта административного правонарушения — буквально единицы⁵, такая тематика в юридической науке, увы, практически не разрабатывается. То есть такой проблемы вроде как не существует.

⁵ См., например: *Осинцев Д. В.* Прокурор как субъект административного правонарушения // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 4 (101). С. 34–38.

Вполне вероятно, что это следствие особого статуса прокурорских работников и наличия в Федеральном законе о прокуратуре (ч. 1 ст. 42) нормативной оговорки о том, что проверка сообщения о факте совершенного прокурором правонарушения является исключительной компетенцией органов прокуратуры.

В то же время такого рода проверка, как справедливо отметил Д. В. Осинцев, может и должна проводиться исключительно в целях обеспечения гарантий независимости и самостоятельности прокурорских работников и уж никак не может и не должна рассматриваться в качестве условия для их уклонения от ответственности. Генеральный прокурор РФ, его первые заместители и заместители, прокуроры субъектов Российской Федерации и приравненные прокуроры специализированных прокуратур в пределах своей компетенции вправе привлечь к дисциплинарной ответственности виновного сотрудника органов прокуратуры за совершение проступка, порочащего честь прокурорского работника. В случае возбуждения административного производства за проступок, порочащий честь прокурорского работника, подлинник постановления и материалы проверки направляются в суд по месту совершения правонарушения для решения вопроса о применении мер административного воздействия⁶.

Особый статус работников органов прокуратуры (закрепленный в том числе и положениями ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ применительно к условиям привлечения прокуроров к административной ответственности) в совокупности с положениями ст. 28.4 КоАП РФ о том, что дела об административных правонарушениях по ст. 5.59 КоАП РФ возбуждаются прокурором, практически не позволяют привлечь самого прокурорского работника (прокурора) к административной ответственности за данное правонарушение⁷. Насколько это оправданно, когда речь идет о нарушении именно конституционного права граждан, — вопрос дискуссионный, однако автор настоящей публикации в

полной мере разделяет мнение А. В. Новикова о том, что «наличие неприкосновенности у целого ряда должностных лиц в какой-то мере является признанием того, что правоохранительный механизм принципиально дефектен, поскольку допускает систематические “сбои” в своей работе в виде отклонения правоохранителей от духа закона и функционирование вопреки его требованиям, руководствуясь иными “не правовыми” соображениями и действует не в интересах общества. При этом видим, что особый порядок применения административно-деликтных мер и привлечения к административной ответственности предусмотрен для тех должностных лиц, которые способны оказывать воздействие на формирование правоприменительной практики»⁸. Поэтому законодателью следует задуматься над этой проблемой и более, на наш взгляд, «трепетно» относиться к формированию всевозможных исключений из закрепленного статьей 19 Конституции РФ равенства всех перед законом и судом, представляющего собой отдельную самостоятельную основополагающую (конституционную) охраняемую правовую ценность. В идеале, конечно же, такого рода исключений вообще быть не должно и действительно все должны быть равны перед законом.

Но это — в идеале! Ну а пока в реалиях существующих нормативных конструкций и практики их применения чуть ли не единственным действенным способом защиты (восстановления) нарушенных работниками органов прокуратуры прав граждан на обращение является исковое производство о компенсации морального вреда, причиненного нарушением порядка рассмотрения обращений граждан. Сложность реализации этого механизма лежит в плоскости положений ст. 56 ГПК РФ об обязанности каждой стороны гражданского процесса доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований, если иное не предусмотрено законом. А применительно к моральному вреду это порой не

⁶ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 18.04.2008 № 70 «О проведении проверок (служебных расследований) в отношении прокурорских работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации» (в редакции от 28.04.2016) // URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1256791/> (дата обращения: 01.12.2020).

⁷ Как говорится: «Ворон ворону глаз не выклюет» (читай: «Прокурор на прокурора административное дело не возбудит»).

⁸ Новиков А. В. Принцип равенства перед законом в производстве по делам об административных правонарушениях // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. 2018. № 1 (32). С. 141–142. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_32764892_84594094.pdf (дата обращения: 06.12.2020).

так-то и просто, поскольку в отличие, например, от потребительских правоотношений при нарушении порядка обращений граждан закон хотя и предусматривает возможность последующей компенсации морального вреда, однако вовсе не презюмирует его наличие.

Теперь относительно проблемы исчисления сроков рассмотрения обращений граждан на примере двух конкретных судебных дел 2019–2020 гг. с участием автора настоящей публикации, прошедших стадии кассационного обжалования в кассационном суде общей юрисдикции и дошедших до Верховного Суда РФ, однако, увы, так и не прошедших там «кассационный фильтр» и так, увы, и не рассмотренных по этой причине в Верховном Суде РФ по существу.

Закон о порядке рассмотрения обращений не содержит каких-либо норм и правил по исчислению установленных в нем сроков. В то же время в ч. 1 ст. 3 данного Закона содержится нормативная оговорка о том, что связанные с рассмотрением обращений граждан правоотношения регулируются Конституцией РФ, международными договорами России, федеральными конституционными законами, самим Законом о порядке рассмотрения обращений и иными федеральными законами. Таким образом (и по этому пути отчасти идет и судебная практика), при решении вопросов, не урегулированных специальным Законом о порядке рассмотрения обращений граждан, должен быть применен системный подход к разрешению такого рода вопросов с применением норм других отраслей законодательства, в частности норм Гражданского кодекса РФ.

Факты обоих дел таковы: гражданин обращается в прокуратуру с заявлением о возбуждении дела об административном правонарушении по ст. 5.59 КоАП РФ в отношении государственных служащих (в первом случае — гражданского служащего, во втором случае — сотрудника органов внутренних дел), не принявших должных мер реагирования на поданные им обращения и направивших свои ответы на поданные гражданином обращения уже за пределами установленного для этого законом 30-дневного срока с даты подачи (регистрации) обращения. При этом прокуратура не только не возбуждает соответствующих административных дел, но и сама в обоих случаях направляет гражданину свои ответы на его обращения также за пределами 30-дневного срока со дня их подачи (регистрации в органе прокуратуры) с проставлением исходящих но-

меров этих ответов датами, вписывающимися в 30-дневный срок их формального рассмотрения. Гражданин для защиты (восстановления) своих прав на своевременное получение ответа теперь уже из органа прокуратуры на поданные им обращения был вынужден обратиться в суд с гражданскими исками к Генеральной прокуратуре РФ о компенсации морального вреда, причиненного нарушением должностным лицом органа прокуратуры порядка рассмотрения обращения гражданина.

В первом случае суд первой инстанции встал на сторону гражданина и удовлетворил его исковые требования, посчитав, что исчисление сроков окончания рассмотрения обращений граждан, поскольку этот вопрос не регламентирован нормами Закона о порядке рассмотрения обращений, должно осуществляться по общим правилам исчисления таковых, закрепленным нормами Гражданского кодекса РФ.

В частности, по общему правилу субъекту публичной власти, как это уже выше отмечено, для работы с поступившим письменным обращением закон предоставляет 30 дней со дня его регистрации. А согласно ст. 190–191, 193–194 ГК РФ установленный законом, иными нормативными правовыми актами, сделкой или назначаемый судом срок определяется календарной датой или истечением соответствующего периода времени, исчисляемого годами, месяцами, неделями, днями или часами. При этом течение срока, определенного периодом времени, начинается на следующий день после календарной даты или наступления события, которыми определено его начало. Прописан также механизм исчисления сроков в случае его окончания в нерабочий день, а также когда документы направляются посредством организаций почтовой связи с нормативной оговоркой о том, что если срок установлен для совершения какого-либо действия, оно может быть выполнено до 24 часов последнего дня срока.

Таким образом, опираясь на указанные нормы Гражданского кодекса РФ, а также на положение ч. 3 ст. 107 ГПК РФ о течении исчисляемого годами, месяцами или днями процессуального срока начиная со следующего дня после даты или наступления события, которыми определено его начало, суд первой инстанции для целей исчисления момента окончания срока рассмотрения конкретного обращения гражданина в органе прокуратуры исходил из даты проставления оператором почтовой связи оттиска почтового штемпеля на представлен-

ном гражданином в материалы судебного дела почтовом конверте, в котором ему поступил ответ на поданное им обращение. И исходя из этой даты срок рассмотрения обращения гражданина был явно нарушен.

Исковые требования гражданина о компенсации морального вреда, причиненного нарушением должностными лицами органа прокуратуры, были удовлетворены, однако суд апелляционной инстанции данное судебное решение отменил с мотивировкой о том, что сам факт направления в адрес гражданина ответа на его обращение за пределами установленного законом срока не является безусловным основанием для взыскания денежной компенсации причиненного морального вреда, хотя в самом Законе о порядке рассмотрения обращений (ст. 16) содержится прямая законодательная оговорка о том, что гражданин имеет право по решению суда на возмещение убытков и на компенсацию морального вреда, причиненных допущенными при рассмотрении его обращения незаконными действиями или бездействием субъекта публичной власти.

Сработали в итоге, видимо, так называемые «конъюнктурные соображения», дабы не создавать судебный прецедент, поскольку, увы, направление ответов на подаваемые гражданами обращения за пределами установленных для этого законом сроков имеет достаточно массовый характер, тогда как денежная компенсация морального вреда в конце концов относится на счет средств федерального бюджета.

Во втором же случае суд первой инстанции изначально встал на сторону Генеральной прокуратуры РФ, согласно правовой позиции представителей которой процедура рассмотрения письменных обращений граждан в органах прокуратуры заканчивается принятием уполномоченным должностным лицом органа прокуратуры решения по всем поставленным в обращении доводам, подписанием ответа на поданное обращение и его последующей регистрацией в единой ведомственной информационно-документационной системе автоматизации делопроизводственной и надзорной деятельности органов прокуратуры АИК «Надзор». Тогда как последующее направление гражданину ответа в установленный законом срок рассмотрения поданного им обращения якобы уже не входит.

Такая правовая позиция органов прокуратуры основывается на системном толковании ими п. 4 ч. 1 ст. 10 Закона о порядке рассмотрения

обращений (государственный орган или должностное лицо «дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов») и положений упомянутой выше ведомственной инструкции о рассмотрении обращений граждан в органах прокуратуры, хотя регламентирующий процедуру направления ответов на обращения и запросы раздел 6 данной ведомственной инструкции не содержит каких-либо положений и норм, позволяющих сделать указанный выше вывод о том, что процедура непосредственного направления гражданину ответа на его письменное обращение не должна охватываться установленным законом 30-дневным сроком на его рассмотрение. Но суд встал на сторону органов прокуратуры, в иске было отказано.

Далее было апелляционное, затем кассационное обжалование, однако все суды в итоге всё равно встали на сторону органов прокуратуры, упирая в своих решениях прежде всего на недоказанность стороной истца факта причинения ему нравственных страданий (морального вреда) и причинно-следственной связи между действиями (бездействием) должностных лиц органа прокуратуры по рассмотрению поданного обращения и причиненными этим заявителю нравственными страданиями. Тогда как вопросы исчисления момента окончания установленного законом срока рассмотрения органом публичной власти письменного обращения гражданина, увы, так и остались окончательно и однозначно судами не истолкованы.

При этом стоит отметить весьма интересный факт.

Всё те же органы прокуратуры как субъекты защиты конституционного права граждан на обращение достаточно часто возбуждают дела по ст. 5.59 КоАП РФ (причем как в рамках самостоятельной надзорной деятельности, так и в рамках рассмотрения жалоб граждан) именно по фактам несвоевременного (за пределами установленного законом 30-дневного срока) направления ответов должностными лицами исполнительных органов публичной власти, ответственными за рассмотрение обращений граждан. На электронном ресурсе «Банк судебных решений» (sudact.ru) в сети Интернет можно найти десятки судебных постановлений о назначении административного наказания по ст. 5.59 КоАП РФ как государственным, так и муниципальным чиновникам именно за направление ими гражданам ответов на их обращения за пределами 30-дневного срока с

момента регистрации таких обращений. Да и в практической деятельности автора настоящей публикации таких случаев тоже немало.

То есть налицо как минимум двойные стандарты, избежать которых может помочь только законодатель. В этой связи представляется, что законодателю следует задуматься над вопросом исчисления момента окончания установленного им срока рассмотрения обращения граждан, устранить описанный выше явный правовой пробел и однозначно прописать в законе механизм, позволяющий определить момент, которым заканчивается (должно заканчиваться) рассмотрение поданного гражданином в орган публичной власти письменного обращения. Сделать это можно, например, посредством дополнения ст. 4 Закона о порядке рассмотрения обращений следующей нормодефиницией: «срок рассмотрения обращения гражданина — предусмотренный законом промежуток времени, в течение которого должно быть завершено рассмотрение по существу вопросов, изложенных в обращении, и гражданину направлен ответ». Тогда и практика в этом вопросе будет везде однозначной, а не по принципу «закон что дышло: куда повернешь, туда и вышло».

Подводя итог всему вышеизложенному, хотелось бы сослаться на правовую позицию

Конституционного Суда РФ, сформулированную почти 10 лет назад в постановлении от 18.07.2012 № 19-П, о том, что конституционное право граждан на обращение в органы и структуры публичной власти является «важным средством осуществления и защиты прав, свобод и законных интересов граждан, одной из форм их участия в управлении делами государства и в местном самоуправлении, инструментом взаимодействия личности и публичной власти и потому в силу ст. 2, 15, 17, 18 и 45 Конституции Российской Федерации должно обеспечиваться законодателем, который обязан установить эффективный механизм его реализации и защиты»⁹. Однако если механизм реализации самого права граждан на обращение законодателем действительно обеспечен (насколько он эффективен — это отдельный, весьма дискуссионный вопрос), то эффективного в целевом назначении обеспечения реализации и охраны прав личности механизма защиты указанного конституционного права, увы, на сегодняшний день однозначно нет. Такой механизм, особенно в аспекте конституционного принципа равенства всех перед законом и судом, законодателем до сих пор в полной мере, увы, так и не создан, в силу чего ему, как представляется, следовало бы обратить свое внимание на эту проблему.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Новиков А. В. Принцип равенства перед законом в производстве по делам об административных правонарушениях // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. — 2018. — № 1 (32). — С. 141–142.
2. Осинцев Д. В. Прокурор как субъект административного правонарушения // Актуальные проблемы российского права. — 2019. — № 4 (101). — С. 34–38.

Материал поступил в редакцию 7 января 2021 г.

REFERENCES

1. Novikov AV. Printsip ravenstva pered zakonom v proizvodstve po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh [The principle of equality before the law in the proceedings on cases of administrative offences]. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 2018;1(32):141-142 (In Russ.).
2. Osintsev DV. Prokuror kak subekt administrativnogo pravonarusheniya [A prosecutor as a subject of an administrative offense]. *Actual Problems of Russian Law*. 2019;4(101):34-38 (In Russ.).

⁹ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_133199/ (дата обращения: 07.12.2020).