

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЯ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РФ¹

Себрягин В.Е., Калашиников С.В.
Тюменский государственный университет

Не вызывает сомнений, что в условиях продолжающегося на сегодняшний день процесса построения в России новой партисипативной модели государства, которая, в отличие от модели сервисной, подразумевает под собой активное взаимодействие граждан с органами публичной власти², институт обращений граждан в целом и механизм реализации гражданами их конституционного права на обращения в органы публичной власти в частности, приобретают особую актуальность и значимость. Общественные отношения, складывающиеся по поводу направления гражданами и рассмотрения соответствующими органами государственной власти обращений, таким образом, безусловно, формируют одну из разновидностей социально значимых сфер деятельности общества и государства.

Эффективность и результативность участия граждан в государственном управлении, в решении общественно значимых вопросов, а также в осуществлении контроля за управленческой деятельностью органов публичной власти посредством реализации гражданами и их объединениями гарантированного Конституцией РФ права на обращения в органы и организации публичной власти, что является, в свою очередь, одной из важнейших форм непосредственного народовластия, зависит от того, насколько в работе, связанной с рассмотрением обозначенными органами и организациями обращений, реализуются фундаментальные принципы правового регулирования, в том числе законности, приоритета прав и свобод человека, гуманизма, целесообразности (приоритета интересов граждан, а не власти), информационной открытости деятельности государственных структур и пр.³, а также насколько данная работа направлена на совершенствование диалога между гражданами и органами публичного управления.

В науке сформирован подход, согласно которому «каждое отдельно взятое право гражданина должно быть снабжено соответствующим

¹ Статья подготовлена при поддержке гранта РФФИ и Тюменской области № 20-411-720006

² Малган Дж. Искусство государственной стратегии: Мобилизация власти и знания во имя общего блага / Пер. с англ. Ю. Каптуревского под научн. ред. Я. Охонько. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. С. 472.

³ Себрягин В.Е. Роль конституционных принципов административного права в повышении эффективности государственного управления // Сб. науч. ст.: Конституция и жизнь современного общества / Под общ. ред. В.И. Майорова, д-ра юрид. наук, профессора. Челябинск: Цицеро. 2015. С. 164–165.

механизмом его реализации»¹. Обязанность по созданию такого механизма, несомненно, возлагается на государство. Словно развивая эту мысль, Конституционный Суд РФ указал, что право граждан на обращения «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...», государство должно обеспечить «... эффективный механизм его реализации и защиты»².

В теории государства и права под эффективностью правового регулирования понимается соотношение между результатом правового регулирования и стоящей перед ним целью³. По мнению Л.Л. Попова, эффективность деятельности органов исполнительной власти зависит от уровня законности, уровня правопорядка, а также от дисциплины участников управленческого процесса, под которой подразумеваются сознательное повиновение и строгое соблюдение норм поведения, согласованность в действиях государственных служащих по выполнению ими профессиональных функций и должностных обязанностей, достижению поставленных перед государственными органами целей и задач⁴.

К специальным юридическим средствам обеспечения режимов законности, правопорядка и дисциплины традиционно относят государственные контроль и надзор. Каждая из обозначенных правовых категорий представляет собой сложное системное понятие. И хотя на сегодняшний день однозначного взаимопонимания в научной среде относительно соотношения и содержания данных правовых категорий не достигнуто⁵, считаем возможным для дальнейшего исследования исходить из того, что контрольно-надзорная деятельность является безусловным атрибутом административной власти и одной из ключевых ее функций⁶.

¹ См., напр.: Килясханов И.Ш. Проблемы обеспечения прав и свобод граждан в сфере административной деятельности милиции: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 42; Нилов Д.Г. Административно-правовой механизм реализации права граждан на обращение // Юридический журнал. 2009. № 3. С. 42.

² См.: абз. 7 п. 2 Постановления Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «Гарант».

³ Рассказов, Л. П. Теория государства и права: углубленный курс: Учебник / Л.П. Рассказов. 2-е изд. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2021. С. 472.

⁴ Попов Л.Л. Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. С. 293–296.

⁵ См., напр.: Маслов К.В. О соотношении понятий контроля и надзора // Правоприменение. 2018. № 1. С. 85–90.; Минченко О.С. Контрольно-надзорные функции и государственные услуги: взаимосвязь понятий // Государственное управление. Электронный вестник. 2013. № 37. С. 45–53.

⁶ Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 356

К сожалению, в действующем законодательстве РФ не уделено должного внимания институтам государственного контроля и надзора в сфере реализации права граждан на обращения. Если исходить из буквального толкования положений, закрепленных в ст. 16, 31 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹, приходится констатировать, что контрольно-надзорная деятельность государства в обозначенной сфере выведена из предмета его регулирования. Государственный контроль и надзор в области исследуемых правоотношений не является предметом регулирования и Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»². Вместе с тем, исходя из того, что контрольно-надзорную деятельность уполномоченных органов власти в широком смысле можно характеризовать в качестве неотъемлемой функции государственного аппарата, фактически осуществляемой всеми органами государственной власти в различных формах в пределах своей компетенции и в установленном законом порядке, даже в условиях отсутствия специального нормативно-правового регулирования органы государственной власти и должностные лица реализуют контрольно-надзорные функции в порядке, регламентируемом отраслевым законодательством. Так, указанные контрольно-надзорные функции государства в исследуемом механизме задекларированы законодателем в статьях 14, 15 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»³ (далее – Закон № 59-ФЗ).

В соответствии со ст. 14 закона государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица осуществляют в пределах своей компетенции контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан. Однако на этом все. Как видно из буквального содержания представленной нормы, законодатель не устанавливает ни конкретных полномочий органов власти в рамках осуществления контрольных функций, не формулирует предмет, объект контроля, не устанавливает процедуру осуществления контроля, перечень мероприятий в рамках контрольной деятельности, ни сроки, ни результат такой деятельности. Кроме того, исходя из анализируемой нормативной конструкции, не ясно, о каком виде контроля идет речь – внешнем или внутреннем, ведомственном или надведомственным.

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС Гарант.

² Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «Гарант».

³ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. С. 2060.

Указанная норма, таким образом, носит исключительно номинальный, бланкетный характер, что является, по нашему мнению, одной из главных проблем механизма обеспечения эффективности института обращений. Ввиду отсутствия общего нормативно-правового регулирования контрольной функции государства в иных нормативных правовых актах, можно констатировать, что деятельность по осуществлению государственного контроля в исследуемых правоотношениях должным образом не регламентирована.

Внутриведомственный контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, таким образом, реализуется органами власти по своему усмотрению с учетом собственного понимания положений ст. 14 Закона № 59-ФЗ. Это приводит к тому, что в подавляющем большинстве случаев внутренний контроль в органах публичной власти в принципе отсутствует. Кроме того, отсутствие стимула в регламентации процедур внутреннего контроля обусловлено также отсутствием нормативно закреплённой ответственности за его неосуществление.

Имеются неудачные, на наш взгляд, примеры нормативного закрепления процедур внутриведомственного контроля на уровне подзаконного нормативного правового регулирования. Так, в соответствии с п. 5.2 Инструкции по работе с обращениями граждан в Федеральной службе по надзору в сфере связи постановке на внутренний контроль подлежат обращения граждан, направленные Администрацией Президента РФ, Аппаратом Правительства РФ, членами Совета Федерации Федерального Собрания РФ, депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ и требующими сообщить результаты рассмотрения обращений граждан в их адрес¹.

На лицо парадоксальная ситуация: обращениям, поступившим в Роскомнадзор от так называемых высших органов государственной власти в порядке переадресации, уделяется более пристальное внимание, нежели обращениям, поступившим в ведомство напрямую. Такая модель внутреннего контроля лишь способствует укреплению уже сложившейся тенденции роста числа обращений, направляемых в высшие органы власти, минуя профильные ведомства, что во многом обусловлено недостаточной эффективностью механизма реализации права граждан на обращения на местах и общей неудовлетворенностью граждан результатами рассмотрения обращений, подаваемых в органы власти по вопросам их компетенции. Ярким примером, подтверждающим обозначенный тезис, является просто огромное количество зарегистрированных обращений, поступивших в рамках прямой линии Президента РФ, прошедшей 30.06.2021, – более 2,2 млн обращений².

¹ Приказ Федеральной службы по надзору в сфере связи от 31.10.2006 № 85 «Об утверждении Инструкции по работе с обращениями граждан в Федеральной службе по надзору в сфере связи» // СвязьИнформ. 2006. № 12.

² «Прямая линия» с Владимиром Путиным // Официальный сайт ИГ «Интерфакс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.interfax.ru/russia/774580> (дата обращения: 15.04.2022).

Существуют, однако, и положительные примеры закрепления органами власти процедур внутреннего контроля за рассмотрением обращений. Так, Порядком организации работы по рассмотрению обращений граждан в Правительстве Ростовской области¹ установлены конкретные административные процедуры в рамках реализации внутреннего контроля: сроки постановки обращения на контроль и его снятия с контроля, распределение ответственности на каждой из стадий рассмотрения обращений. Согласно п. 7.4.5, в случае направления ответственным исполнителем ответа на запрос после истечения срока, установленного ч. 2 ст. 10 Закона № 59-ФЗ, контролером готовится проект письма за подписью заместителя Губернатора Ростовской области, курирующего управление, в адрес первого заместителя Губернатора Ростовской области, заместителя Губернатора Ростовской области, ответственного за организацию рассмотрения указанного запроса, о принятии мер дисциплинарного воздействия к должностным лицам, допустившим нарушение законодательства, устанавливающего порядок работы с обращениями граждан.

Учитывая редкий, но все же имеющийся положительный опыт регламентации внутреннего контроля над рассмотрением обращений граждан, в целях повышения эффективности административно-правового механизма реализации права граждан на обращения предлагается установить обязанность по разработке органами государственной власти и закреплению на уровне ведомственного нормативного правового акта порядка осуществления контроля за соблюдением порядка рассмотрения обращений. При этом с учетом обозначенного автором ранее предложения по повышению прозрачности, понятности и, как следствие, эффективности механизма реализации права граждан на обращения за счет разработки и принятия на уровне Правительства Российской Федерации типовой формы административного регламента исполнения государственной функции по рассмотрению обращений граждан², наиболее рациональным в данном контексте видится предложение по разработке в структуре вышеназванного регламента отдельной главы, предусматривающей цели, задачи, порядок осуществления контрольных мероприятий с указанием круга действий (объема полномочий) органов государственной власти и их должностных лиц, сроки их осуществления, процедуры, а также результаты такой деятельности.

Что касается внешнего контроля, полагаем, что с определенной долей условности можно говорить о его реализации посредством ежемесячного представления государственными органами, органами местного

¹ Постановление Правительства Ростовской области от 03.08.2016 № 555 «Об утверждении Порядка организации работы по рассмотрению обращений граждан в Правительстве Ростовской области» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «Гарант».

² Калашников С.В. О роли подзаконных актов в административно-правовом механизме реализации права граждан на обращения в органы государственной власти // Пробелы в российском законодательстве. 2022. № 2. С. 45–52.

самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями, осуществляющими публично значимые функции, в Администрацию Президента РФ в электронной форме информации о результатах рассмотрения обращений граждан и организаций, а также о мерах, принятых по таким обращениям в соответствии с Указом Президента РФ № 171¹. Представляется, однако, что данные процедуры играют свою роль по большей части в статистическом ключе, поскольку Указом не регламентированы вопросы обработки информации, правовых последствий, связанных с такой обработкой, равно как и с непредоставлением соответствующим субъектом обозначенной в Указе информации.

Основным правовым документом, содержащим положения, регламентирующие вопросы осуществления внешнего контроля за порядком рассмотрения обращений граждан, на сегодняшний день являются методические рекомендации, принятые рабочей группой при Администрации Президента Российской Федерации по координации и оценке работы с обращениями граждан и организаций (протокол заседания № 15 от 20.09.2018 г.)². В указанных рекомендациях содержатся основания, предмет проверки, а также административные процедуры и некоторые полномочия должностных лиц при осуществлении контрольных мероприятий.

Вместе с тем проблемы, связанные с применением данного правового документа, на наш взгляд, очевидны. Первая и главная проблема заключается в его правовом статусе. Обозначенные методические рекомендации официально опубликованы не были, а потому не являются нормативным правовым актом, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний³. Верховный суд РФ, определяя статус методических

¹ Указ Президента РФ от 17.04.2017 № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» // СЗ РФ. 2017. № 17. С. 2545.

² Сборник Методических рекомендаций и документов, в том числе в электронном виде, по работе с обращениями и запросами российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, в приемных Президента Российской Федерации, в государственных органах и органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях и иных организациях, на которые возложено осуществление публично значимых функций (утвержден подпунктом 4.1. пункта 4 решения рабочей группы при Администрации Президента Российской Федерации по координации и оценке работы с обращениями граждан и организаций (протокол заседания № 15 от 20 сентября 2018 г.)) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «Гарант».

³ См.: пп. 8, 10 Указа Президента РФ от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1996. № 22. С. 2663.

рекомендаций, указывает на их организационный характер, подчеркивая, что они не являются актом реализации прав и обязанностей, не содержат обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц¹.

Среди иных проблем можно выделить следующие. Внешний контроль, согласно рекомендациям, не носит обязательный системный характер. План контрольных мероприятий формируется вариативно в зависимости от наступления перечисленных в рекомендациях событий, являющихся основаниями для включения государственного органа или органа местного самоуправления в указанный план. Полномочия должностных лиц довольно расплывчаты и не конкретны, что усугубляется вышеупомянутым правовым статусом методических рекомендаций. Совершенно не ясно, в конце концов, о каком органе государственной власти, уполномоченном на проведение контрольных мероприятий, идет речь и кем он наделяется соответствующими полномочиями.

С учетом обозначенных проблем и безусловной важности института внешнего контроля в качестве неотъемлемого инструмента повышения эффективности и результативности административно-правового механизма реализации права граждан на обращения, считаем возможным и нужным говорить о необходимости его модернизации путем наделения конкретной инстанции определенным объемом полномочий по осуществлению контроля над порядком рассмотрения обращений граждан в государственных органах, органах местного самоуправления и организациях, осуществляющих публично значимые функции.

В качестве указанной инстанции, безусловно, рационально рассматривать ту деятельность, которой изначально направлена на соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

Необходимыми, на первый взгляд, инфраструктурными признаками обладает система общественных приемных Президента РФ на местах, состоящая из трех уровней: приемная Президента РФ в г. Москве, приемные в федеральных округах и приемные Президента РФ в административных центрах субъектов РФ². В то же время, исходя из своей этимологии, институт приемных Президента РФ создавался и функционирует по сей день в целях реализации права граждан на обращение непосредственно к Президенту РФ, а также в государственные органы и органы местного самоуправления как опосредующее звено между ним и гражданами, а также в целях обеспечения согласованного

¹ См.: Решение Верховного суда Российской Федерации от 12.01.2015 по делу № АКПИ14-1287, Москва [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «Гарант».

² Гаджиев А.К. Общественные приемные Президента РФ на местах: вопросы организации и функционирования // Гражданин и право. 2015. № 4. С. 2–10.

функционирования и взаимодействия органов государственной власти в работе с обращениями граждан¹.

В административном праве государственный правозащитный контроль в сфере реализации исполнительной власти представлен государственно-правовым институтом, именуемым омбудсменом² или уполномоченным по правам человека. Объектом данного вида государственного контроля является деятельность органов исполнительной власти, должностных лиц и государственных служащих по соблюдению прав и свобод граждан, а предметом – права и свободы различных категорий граждан³. И коль скоро в компетенцию уполномоченных по правам человека входит контроль соблюдения всего комплекса прав и свобод человека и гражданина⁴, то контроль над порядком рассмотрения обращений граждан в органах государственной власти и местного самоуправления может стать органичной составляющей указанного контроля.

Инфраструктуру института уполномоченного по правам человека образуют Уполномоченный по правам человека в РФ⁵, а также региональные уполномоченные, правовой основой деятельности которых является недавно принятый Федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»⁶. Необходимо особо подчеркнуть, что региональные омбудсмены функционируют на сегодняшний день в каждом из 85 субъектов РФ.

Весьма немаловажен и тот факт, что, по словам Т.Н. Москальковой, во исполнение соответствующих поручений Президента РФ и Председателя Правительства РФ Министерством финансов РФ осуществляется ежегодное увеличение бюджетных ассигнований на содержание Аппарата Уполномоченного по правам человека РФ, что позволяет увеличивать его численность в целях оптимизации нагрузки на сотрудников и более оперативного рассмотрения обращений граждан и организаций⁷.

Таким образом, с учетом обозначенных инфраструктурных составляющих, а также самой природы уполномоченного по правам человека,

¹ Распоряжение Администрации Президента РФ от 02.10.2009 № 1441 «О приемной Президента Российской Федерации в федеральном округе» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «Гарант».

² Прим.: преимущественно в зарубежных правовых системах (от древнескандинавского *ombud* «полномочие», «поручение»).

³ Попов Л.Л. Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. С. 311.

⁴ См.: ст. 1 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9. С. 1011.

⁵ Федеральный закон от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. С. 1640.

⁶ См.: там же.

⁷ См.: Доклады о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ за 2017, 2020 гг. // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://ombudsmanrf.org/documents/ezhegodnye-doklady> (дата обращения: 15.06.2022).

закрывающейся в том числе в его независимости и неподотчетности каким-либо государственными органами и должностными лицами, считаем, что именно на этом фундаменте возможно построение института эффективного внешнего контроля над порядком рассмотрения обращений граждан посредством наделиния уполномоченными соответствующими полномочиями по осуществлению плановых и внеплановых проверок органов государственной власти и местного самоуправления на предмет соблюдения положений действующего законодательства РФ, регламентирующего порядок рассмотрения обращений граждан, в том числе по направлению соответствующего представления прокурору, принимающему решение о возбуждении административного дела по ст. 5.59 КоАП РФ в порядке исключительной компетенции в случае выявления в ходе контрольных проверочных мероприятий нарушений законодательства об обращениях граждан.

Нельзя не согласиться с С.Н. Белясовым, что на сегодняшний день ключевым отрицательным фактором в деятельности уполномоченного является отсутствие у него действенных административных полномочий, выражающееся в том, что законодательством закреплено лишь его право направлять предложения по устранению нарушений прав и свобод человека и гражданина, в то время как обязанность органов власти, являющихся адресатами этих предложений, исполнять указанные предложения не закреплена, что, естественно, занижает роль и значимость уполномоченного по правам человека¹. Его работа, таким образом, с правовой точки зрения носит по большому счету рекомендательный характер, на что нередко обращают внимание представители научного сообщества и сами региональные омбудсмены². В этой связи перспективным представляется предложение о расширении полномочий уполномоченных по правам человека в той степени, при которой их решения имели бы императивный характер.

По справедливому мнению Ю.С. Кручинина, доклады уполномоченного по правам человека также имеют на сегодняшний день номинальную значимость для тех органов, которым они адресованы, что неизбежно приводит к тому, что они не только не реализуют предлагаемые уполномоченным меры, но зачастую и вовсе не знакомятся с содержанием докладов³. В этой связи необходимо придание ежегодным докладам уполномоченных императивного статуса обязательного правоприменительного документа путем закрепления обязанности по их рассмотрению соответствующими органами государственной власти и местного самоуправления на своих заседаниях, а также принятию решений по выработке конкретных мер, направленных на устранение

¹ Белясов С.Н. Совершенствование института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ // Современная научная мысль. 2017. № 5. С. 272.

² См., напр.: Зражевская Т.Д. Эффективность института Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 4. С. 127.

³ Кручинин Ю.С. О критериях эффективности деятельности регионального уполномоченного по правам человека // Российская юстиция. 2016. № 10. С. 22–24.

выявленных замечаний и совершенствование работы с обращениями граждан.

Безусловно, вопрос наделения уполномоченных по правам человека соответствующими полномочиями по осуществлению внешнего контроля над порядком рассмотрения обращений граждан органами государственной власти и местного самоуправления требует серьезнейшей проработки и всесторонней научной дискуссии на самом высоком уровне с обязательным участием как представителей профессионального научного сообщества, так и законодателей и правоприменителей. Однако, по глубокому убеждению авторов настоящей статьи, без совершенствования механизмов осуществления внешнего контроля добиться эффективности самого административно-правового механизма реализации права граждан на обращения в органы государственной власти навряд ли удастся.

В соответствии со ст. 21, 26 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹ прокуратура должна осуществлять государственный надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в целом. В силу своей исключительной компетенции, в соответствии с ч. 1 ст. 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях² (далее – КоАП РФ), именно прокурорами возбуждаются дела о правонарушениях, предусмотренных ст. 5.59 КоАП РФ. Таким образом, полагаем, что с определенной долей уверенности данную функцию органов прокуратуры можно квалифицировать как надзорную в рамках исследования обозначенных правоотношений.

С 2011 по 2017 г. прокурорами возбуждено 40614 дел об административных правонарушениях в сфере обращений. При этом ежегодно в указанный период количество возбуждаемых по данной статье дел увеличивалось в среднем на 10%. С 2018 года динамика роста изменила вектор на убывающий, однако общий показатель остался весьма значительным: в 2018 г. возбуждено 8118 дел, в 2019 г. – 7620, в 2020 г. – 5842³. Вместе с тем существуют весьма ощутимые сложности в реализации органами прокуратуры надзорной функции в области исследуемых правоотношений.

Одной из основных проблем можно назвать очевидный формализм, номинальность и бланкетность действующих конструкций ст. 15 Закона № 59-ФЗ и ст. 5.59 КоАП РФ, что, безусловно, порождает вполне определенную дискретность полномочий правоприменителя при их применении и, как

¹ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. С. 366.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ \ \ СЗ РФ. 2002. № 1 (часть I). С. 1.

³ 1-АП Отчеты о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 26.06.2022).

следствие, приводит к правовым коллизиям в части соблюдении судами принципа единообразия судебной практики при рассмотрении дел, возбуждаемых прокурорами по ст. 5.59 КоАП РФ¹.

Срок давности привлечения к административной ответственности за совершение административного правонарушения в соответствии со ст. 4.5 КоАП РФ составляет всего три месяца. По истечении указанного срока постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено. У прокуроров в качестве меры реализации надзорной функции в распоряжении остается разве что внесение представления на выявленный факт нарушения и предостережение о недопустимости нарушения закона, что с точки зрения достижения целей административного наказания по своим правовым последствиям навряд ли можно считать реально действующим инструментом.

Механизм привлечения должностных лиц к административной ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан на сегодняшний день не совершенен и не обеспечивает баланс интересов участников исследуемых правоотношений. Важной гарантией и условием повышения эффективности и результативности функционирования механизма реализации права граждан на обращения, на наш взгляд, является установление критериев оценки качества работы по рассмотрению обращений, а также дифференцирование административной ответственности в зависимости от характера нарушения порядка рассмотрения обращений и последствий, с ним связанных, что позволит прокурорам с наибольшей степенью эффективности осуществлять государственный надзор в установленной сфере деятельности. Предлагается также:

- увеличить срок давности привлечения к административной ответственности по статье 5.59 с 3 до 12 месяцев, что, полагаем, будет способствовать соблюдению баланса интересов участников исследуемых правоотношений;

- в связи с необходимостью достижения целей административного наказания усилить санкцию за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан путем увеличения верхнего предела штрафной санкции до 50 000 тыс. руб., а также установлением нового вида ответственности за неоднократное нарушение порядка рассмотрения обращений граждан – дисквалификации на срок от шести месяцев до одного года в соответствии со статьей 3.11 КоАП РФ;

- установить в Законе № 59-ФЗ критерии, позволяющие определить, что следует считать рассмотрением обращения «не по существу»;

- разработать механизм осуществления органами прокуратуры и уполномоченными по правам человека совместных плановых проверок органов

¹ См., напр.: Постановление Саратовского областного суда от 10.03.2015 по делу № 4А-129/2015, Постановление заместителя председателя Томского областного суда от 20.07.2018 по делу № 4А-198/2018, Постановление Верховного Суда РФ от 15.02.2019 по делу № 48-АД19-2, Постановление Верховного Суда РФ от 22.10.2018 по делу № 88-АД18-2.

государственной власти и местного самоуправления на предмет соблюдения последними порядка рассмотрения обращений граждан.

Подводя итог, хочется процитировать слова профессора В.П. Беляева: «Малоэффективный государственный контроль и надзор (либо их отсутствие) часто становится причиной нарушения прав и свобод граждан, нанося крупный ущерб в социально значимых сферах деятельности общества и государства»¹. Пробелы в регламентации контрольно-надзорных функций государства в исследуемом административно-правовом механизме непременно приводят к отсутствию реальной заинтересованности должностных лиц в качестве и результативности работы, связанной с рассмотрением и подготовкой ответов на поступающие к ним обращения, что в совокупности с отсутствием четкого и прозрачного законодательного закрепления ответственности за ненадлежащее качество ответов на обращения граждан приводит нас к тому, что работа с обращениями, как неоднократно отмечено в научном сообществе, носит исключительно формальный характер и не отвечает своим изначальным сущностным целям взаимодействия органов и структур публичной власти с гражданами».

Список литературы

1. Бахрах Д.Н. Административное право России [Текст]: Учебник / Д.Н. Бахрах. – 6-е изд., перераб. и доп. – М., 2011.
2. Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения [Текст] / В.П. Беляев // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 4.
3. Белясов С.Н. Совершенствование института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ [Текст] / С.Н. Белясов // Современная научная мысль. – 2017. – № 5.
4. Гаджиев А.К. Общественные приемные Президента РФ на местах: вопросы организации и функционирования [Текст] / А.К. Гаджиев // Гражданин и право. – 2015. – № 4.
5. Зражевская Т.Д. Эффективность института Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации [Текст] / Т.Д. Зражевская // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2021. – № 4.
6. Калашников С.В. Ороли подзаконных актов в административно-правовом механизме реализации права граждан на обращения в органы государственной власти [Текст] / С.В. Калашников // Пробелы в российском законодательстве. – 2022. – № 2.
7. Килясханов И.Ш. Проблемы обеспечения прав и свобод граждан в сфере административной деятельности милиции: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. [Текст] / И.Ш. Килясханов. – М., 1997.
8. Кручинин Ю.С. О критериях эффективности деятельности регионального уполномоченного по правам человека [Текст] / Ю.С. Кручинин // Российская юстиция. – 2016. – № 10.

¹ Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4. С. 199–207.

9. Малган Дж. Искусство государственной стратегии: Мобилизация власти и знания во имя общего блага [Текст] / Пер. с англ. Ю. Каптуревского под научн. ред. Я. Охонько. – М.: Изд. Института Гайдара, 2011.
10. Маслов К.В. О соотношении понятий контроля и надзора [Текст] / К.В. Маслов // Правоприменение. – 2018. – № 1.
11. Минченко О.С. Контрольно-надзорные функции и государственные услуги: взаимосвязь понятий [Текст] / О.С. Минченко // Государственное управление. Электронный вестник. – 2013. – № 37.
12. Нилов Д.Г. Административно-правовой механизм реализации права граждан на обращение [Текст] / Д.Г. Нилов // Юридический журнал. – 2009. – № 3.
13. Попов Л.Л. Административное право [Текст]: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2021.
14. Рассказов Л.П. Теория государства и права: углубленный курс [Текст]: Учебник / Л.П. Рассказов. – 2-е изд. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2021.
15. Севрюгин В.Е. Роль конституционных принципов административного права в повышении эффективности государственного управления [Текст] / В.Е. Севрюгин // Сб. науч. ст.: Конституция и жизнь современного общества / Под общ. ред. В.И. Майорова, д-ра юрид. наук, профессора. – Челябинск: Цицеро, 2015.