

УДК 343:16; 347: 962; 347:919

Актуальные вопросы привлечения к административной ответственности за нарушения порядка рассмотрения обращений граждан

Исламова Эльнара Рафисовна

Кандидат юридических наук, советник юстиции, доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных гражданских и арбитражных дел, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал), Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 191014, Российская Федерация, Санкт-Петербург, просп. Литейный, 44; e-mail: alnara@yandex.ru

Аннотация

Целью исследования является изучение актуальных вопросов привлечения к административной ответственности за нарушения порядка рассмотрения обращений граждан, в том числе возникающих при квалификации действий должностных лиц по ст. 5.59 КоАП РФ, на основании анализа действующего законодательства и правоприменительной практики. Автором использован системный метод, метод анализа документов и официальных материалов и переход от частного к общему при формулировании выводов и предложений. В результате исследования автором установлены и приведены типичные нарушения, выявляемые прокурорами при проведении проверок исполнения законодательства о порядке рассмотрения обращений. Информация о типичных нарушениях имеет практическую значимость, поскольку может быть использована при формировании методики для проверки порядка рассмотрения обращений от граждан. Автором сформулирован вывод, согласно которому привлечение к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ является действенной мерой реализации требований Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». При административном преследовании за нарушения законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан прокуроры выполняют задачи как обеспечения защиты прав и законных интересов лиц и организаций, так и недопущения незаконного привлечения к административной ответственности невиновных лиц.

Для цитирования научных исследований

Исламова Э.Р. Актуальные вопросы привлечения к административной ответственности за нарушения порядка рассмотрения обращений граждан // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 10А. С. 22-34.

Ключевые слова

Прокурор, привлечение к административной ответственности, порядок рассмотрения обращений, публично значимые функции, возбуждение дела об административном правонарушении.

Введение

Статья 33 Конституции Российской Федерации предоставила гражданам государства право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Совершенно обоснованно отмечено, что «обращения граждан имеют значение как способ укрепления связей государственного аппарата с населением, источник информации, который необходим для решения вопросов общественной жизни» [Бархатова, 2015]. В целях реализации права на обращения установлен порядок рассмотрения государственными органами, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями, осуществляющими публично значимые функции и их должностными лицами обращений граждан, а также их объединений, в том числе юридических лиц¹.

В случае нарушения порядка рассмотрения обращений виновные лица привлекаются к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ. Правом на возбуждение таких дел наделен только прокурор.

В 2016 году органами прокуратуры выявлено свыше 72 тыс. нарушений закона о порядке рассмотрения обращений, в целях их устранения принесено более 2,1 тыс. протестов на незаконные правовые акты; внесено 18,9 тыс. представлений об устранении нарушений закона в органы государственной власти и органы местного самоуправления, по результатам их рассмотрения более 14 тыс. лиц привлечены к дисциплинарной ответственности; 455 должностных лиц предостережены о недопустимости нарушения закона [Паламарчук, 2017].

К административной ответственности по постановлениям прокурора по ст. 5.59 КоАП РФ привлечено 6 151 должностное лицо, из них 34 назначено наказание в виде предупреждения, 6117 – штрафы на сумму 30 785 700².

Основная часть

Анализ практики прокурорской деятельности свидетельствует, что лица привлекались к ответственности в связи с совершением следующих правонарушений.

Несоблюдение требований об обязательной регистрации обращения в течение трех дней с момента его поступления (ч. 2 ст. 8 Федерального закона № 59-ФЗ).

Например, постановлением мирового судьи Саратовской области глава одного из муниципальных образований области М. был привлечен к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ в связи с тем, что поступившее 24.12.2014 в администрацию муниципального образования обращение граждан Ч., Х. не зарегистрировано в журнале регистрации входящей корреспонденции и письменный ответ по данному заявлению не был дан³.

¹ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ); Постановление 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" в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области».

² № 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях» // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации

³ Постановление Саратовского областного суда от 14 мая 2015 г. по делу № 4А-304/2015.

При вынесении постановлений по ст. 5.59 КоАП РФ возникают проблемы, связанные с установлением виновного должностного лица.

12.04.2015 Т. направила в управление Роспотребнадзора по Приморскому краю на официальный сайт управления обращение по факту размещения несанкционированных свалок твердых бытовых отходов в районе пляжа в г. Владивостоке. Указанное обращение поступило в управление 13.04.2015, однако ведущим специалистом-экспертом организационного отдела управления Роспотребнадзора по Приморскому краю Л., в полномочия которого входит оформление и регистрации всей поступающей в управление входящей корреспонденции, по ошибке отправлено в блок «корзина». То есть, электронное обращение Т. не было распечатано и представлено руководству для его разрешения по существу. Фактически к рассмотрению обращения Т. управление приступило после получения требования природоохранной прокуратуры от 01.06.2015 о предоставлении информации и сведений о рассмотрении этого обращения спустя полтора месяца. По результатам проверки Приморским межрайонным природоохранным прокурором возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.59 КоАП РФ, в отношении ведущего специалиста-эксперта организационного отдела управления Роспотребнадзора по Приморскому краю Л., на основании которого мировой судья также пришел к выводу о том, что субъектом данного правонарушения указанное должностное лицо, поскольку в силу требований должностного регламента именно на Л. возложена обязанность, в том числе в части получения, регистрации и организации рассмотрения обращений граждан. Данное постановление было признано незаконным и необоснованным вышестоящим судом с учетом требований ст. 4 Федерального закона № 59-ФЗ, согласно которой должностным лицом является лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления. Согласно должностному регламенту ведущего специалиста-эксперта организационного отдела Управления Роспотребнадзора по Приморскому краю лицо, замещающее указанную должность, гражданский служащий обязан обеспечить прием и отправку электронной почты; регистрацию поступающих документов; передачу документов на исполнение ответственным исполнителям и в отделы Управления, в соответствии с резолюцией руководителя. Следовательно, Л., замещающий должность ведущего специалиста-эксперта организационного отдела Управления Роспотребнадзора по Приморскому краю, не выполняет организационно-распорядительные либо административно-хозяйственные функции и не является компетентным лицом в рассмотрении обращений граждан. Кроме того, в силу положений ч. 3 ст. 10 Федерального закона № 59-ФЗ ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом. Как следует из копии ответа на обращения Т. оно подписано руководителем Управления Роспотребнадзора по Приморскому краю С. Таким образом, вывод о том, что Л. совершены действия, образующие состав административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.59 КоАП РФ, не являлся обоснованным⁴.

Ненаправление или направление с превышением 7-дневного срока обращений для рассмотрения в другой орган или должностному лицу, к чьей компетенции относится решение

⁴ Постановление Приморского краевого суда от 11 декабря 2015 г. по делу № 4А-1342/2015.

поставленных в них вопросов (ч. 3 ст. 8 Федерального закона № 59-ФЗ).

Так, постановлением мирового судьи г. Самары заместитель министра М. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ. В ходе прокурорской проверки установлено, что 09.01.2014 в Министерство области из Управления по работе с обращениями граждан поступило повторное обращение ФИО1 по вопросу неработающего подъемника на горнолыжном склоне в Центральном парке культуры и отдыха. Данное обращение зарегистрировано в Министерстве и передано на рассмотрение руководителю департамента М., который поручил подготовку ответа на данное обращение руководителю управления департамента ФИО2, который в свою очередь, поручил подготовку ответа ведущему специалисту управления ФИО3. 22.01.2014 заявителю ФИО1 направлен ответ на его обращение, в котором указано, что имеющийся в Центральном парке культуры и отдыха подъемник на горнолыжном склоне на балансе ГБУ СО «А» не числится и что по вопросам его работы заявитель вправе обратиться в управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору. При этом само обращение ФИО1 по компетенции в указанное управление Ростехнадзора в семидневный срок с момента регистрации обращения ФИО1 направлено не было⁵.

Неуведомление граждан о переадресации обращений (п. 5 ч. 1 ст. 10 Федерального закона № 59-ФЗ).

Постановлением мирового судьи г. Новокузнецка Т. признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ. В ходе проверки, проведенной прокуратурой, установлено, что поступившее в инспекцию ФНС из Администрации района для проведения проверки поступило обращение ФИО2 о выплате заработной платы «в конвертах» в ООО направлено по территориальности для проведения проверки в другой налоговый орган без уведомления о переадресации обращения заявителя ФИО2, и направившей обращение Администрации⁶.

Аналогичное нарушение допущено должностным лицом Управления земельными ресурсами администрации г. Астрахани, которым обращение Н. направлено для рассмотрения начальнику управления по строительству, архитектуре и градостроительству администрации г. Астрахани без уведомления заявителя о направлении его обращения для рассмотрения иному должностному лицу⁷.

Направление жалобы на рассмотрение должностному лицу, решение или действие (бездействие) которого обжалуется (ч. 6 ст. 8 Федерального закона № 59-ФЗ).

Прокуратурой возбуждено дело об административном правонарушении по ст. 5.59 КоАП РФ в связи с тем, что поступившее в Управление Роспотребнадзора по Астраханской области обращение В. по факту неудовлетворительного состояния территории и образовавшейся несанкционированной свалки, а также бездействия администрации района было переадресовано в администрацию Трусовского района г. Астрахани, чье бездействие обжаловалось заявителем⁸.

Несоблюдение должностными лицами 30-дневного срока рассмотрения обращений, без его продления в установленном порядке (ст. 12 Федерального закона № 59-ФЗ).

⁵ Постановление Самарского областного суда от 25 сентября 2014 г. № 4а-595/2014.

⁶ Постановление Кемеровского областного суда от 14 мая 2014 г. № 4А-270-14.

⁷ Постановление Верховного Суда РФ от 28 мая 2014 г. № 25-АД14-1, Постановление Верховного Суда РФ от 28 мая 2014 г. № 25-АД14-2.

⁸ Постановление Верховного Суда РФ от 04 июня 2014 г. № 25-АД14-3.

Прокурорские проверки свидетельствуют, что наиболее распространенными нарушениями являются несоблюдение требований Федерального закона №59-ФЗ о сроках рассмотрения обращений граждан и переадресации их в другой компетентный орган. Такие факты выявляются практически во всех субъектах Российской Федерации.

Безосновательное оставление обращений граждан без рассмотрения, несоблюдение права гражданина на получение письменного ответа (п. 3 ст. 5 Федерального закона № 59-ФЗ).

Вместе с тем, не всегда возможно направить ответ на поступившее обращение. Так, в ходе проведенной Астраханской межрайонной природоохранной прокуратурой проверки установлено, что 03.07.2013 в Управление Роспотребнадзора по Астраханской области поступило обращение жителей домов по ул. Чкалова г. Астрахани, в котором указывалось на осуществление незаконной предпринимательской деятельности по реализации лесо- и пиломатериалов торговой базой, расположенной на ул. Чкалова г. Астрахани, использование торговой базой земельного участка не по назначению, возникновение в связи с этим существенной угрозы возникновения пожара, а также эксплуатацию источника повышенной опасности и шума. Из содержания копии обращения, поступившего от жителей указанных домов, следовало, что в нем не указаны фамилии граждан, направивших обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, что исключало необходимость подготовки ответа на это обращение. Согласно ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ в случае, если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. При таких обстоятельствах действия должностного лица Управления Роспотребнадзора по Астраханской области О. в связи с указанным обращением не образуют объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, однако это не было учтено прокурором при возбуждении дела об административном правонарушении по ст. 5.59 КоАП РФ⁹.

Ответы гражданам не по существу поставленных в обращениях вопросов, необеспечение всестороннего рассмотрения обращений, направление формальных немотивированных ответов (ст. 10 Федерального закона № 59-ФЗ). Согласно ч. 1 ст. 10 Федерального закона № 59-ФЗ государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо: обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости – с участием гражданина, направившего обращение; запрашивает, в том числе в электронной форме, необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия; принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина; дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в ст. 11 указанного Федерального закона; уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Однако при оценке полноты ответов на обращения должна учитываться следующая позиция судов.

⁹ Постановление Верховного Суда РФ от 04 июня 2014 г. № 25-АД14-3.

Как следует из постановления мирового судьи, директор Департамента ... Приморского края К. привлечен к административной ответственности по статье 5.59 КоАП РФ за то, что при рассмотрении обращения Т.О.Г., поступившего в Департамент здравоохранения Приморского края, не установил факт и обстоятельства нарушения прав заявителя и виновных в этом лиц, не предпринял возможных мер по устранению нарушения. Однако с таким решением не согласилась вышестоящая судебная инстанция, указав, что из материалов дела об административном правонарушении усматривается, что 27.05.2015 в Департамент ... Приморского края поступило обращение Т, в котором он указал, в том числе о том, что должностными лицами КГБУЗ «Владивостокская больница № 3» отказано в выдаче рецептов на льготное обеспечение его несовершеннолетней дочери Т. лекарственными препаратами, являющимися жизненно важными. Считая данные действия должностных лиц незаконными, Т. просил разобраться в сложившейся ситуации. Письмом Департамента ... Приморского края, за подписью исполняющего обязанности директора Департамента К. от 20.05.2015 Т. по указанному им адресу направлен ответ о рассмотрении обращения. Анализ информации, содержащейся в указанном ответе, подписанном исполняющим обязанности директора Департамента К., свидетельствует о том, что при уведомлении Т. о результатах рассмотрения его обращения был дан ответ по существу, также сообщено о результатах проверки вопроса поставленного в обращении. Указание в постановлении мирового судьи о том, что в нарушение требований положений статей 5, 9, 10 и 12 Федерального закона № 59-ФЗ исполняющим обязанности директора Департамента К. в указанном ответе не установлен факт и обстоятельства нарушения прав заявителя и виновных в этом лиц, не предпринято возможных мер по устранению нарушения, сделаны без учета установленных по делу обстоятельств, требований должностной инструкции директора Департамента ... Приморского края и противоречат требованиям, предусмотренным действующим законодательством о порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации. Содержание ответа не является квалифицирующим признаком объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.59 КоАП РФ. В случае несогласия гражданина с ответом, в том числе если он считает, что нарушены права его ребенка по обеспечению лекарственных средств, гражданин вправе обратиться за защитой прав в порядке административного судопроизводства.

Вывод о том, что директором Департамента ... Приморского края К. совершены действия, образующие состав административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.59 КоАП РФ, признан необоснованным¹⁰.

Нарушение порядка осуществления личного приема граждан (ст. 13 Федерального закона № 59-ФЗ).

Прокурором Харабалинского района Астраханской области в отношении главы администрации муниципального района возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.59 КоАП, в связи с тем, что содержание трех обращений граждан, поступивших на личном приеме, в карточку личного приема не занесено, обращения в установленном порядке не зарегистрированы и не рассмотрены. Постановлением мирового судьи указанное должностное лицо привлечено к административной ответственности с назначением наказания в виде штрафа в размере 5 тыс. руб. [Паламарчук, 2017]

Дача ответа заявителю неуполномоченным должностным лицом в нарушение (ч. 3 ст. 10

¹⁰ Постановление Приморского краевого суда от 30 декабря 2015 г. № 4а-1271/2015.

Федерального закона № 59-ФЗ).

При возбуждении дел об административных правонарушениях по ст. 5.59 КоАП РФ необходимо учитывать, что решение вопроса о лице, совершившем противоправное деяние, имеет основополагающее значение для всестороннего, полного и объективного рассмотрения дела и своевременного привлечения виновного к административной ответственности.

При этом установление виновности предполагает доказывание не только вины лица, но и его непосредственной причастности к совершению противоправного действия (бездействия), то есть объективной стороны деяния.

Следовательно, необходимо доказать, что именно это лицо совершило данное административное правонарушение.

Положения ст. 4 Федерального закона № 59-ФЗ предусматривают, что должностным лицом является лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления. В силу положений части 3 статьи 10 Федерального закона № 59-ФЗ ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом. Это лицо и должно нести ответственность по ст. 5.59 КоАП РФ, а не лицо, участвующее в подготовке ответа на обращение¹¹.

Так, основанием для вынесения мировым судьей судебного участка г. Набережные Челны Республики Татарстан в отношении С. постановления о назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.59 КоАП РФ, явился тот факт, что в результате проведенной прокуратурой проверки исполнения территориальным отделом Управления Роспотребнадзора по Республике Татарстан в г. Набережные Челны законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан было установлено, что при рассмотрении обращений Ш., Д. и К. специалистом-экспертом территориального отдела Управления Роспотребнадзора по Республике Татарстан в г. Набережные Челны С. были нарушены требования ст. 10 Федерального закона № 59-ФЗ. С таким решением мирового судьи не согласилась вышестоящая инстанция. Статьей 4 Федерального закона № 59-ФЗ предусмотрено, что должностным лицом является лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления. Согласно должностному регламенту специалиста-эксперта территориального отдела Управления Роспотребнадзора по Республике Татарстан в г. Набережные Челны лицо, замещающее указанную должность, не обладает полномочиями по руководству коллективом, расстановке и подбору кадров, организации труда или службы подчиненных, поддержанию дисциплины, применению мер поощрения и наложению дисциплинарных взысканий, а также полномочиями по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами учреждения, принятию решений о начислении заработной платы, премий, осуществлению контроля за движением материальных ценностей, определению порядка их хранения. Следовательно, С., замещающий должность в отделе Управления Роспотребнадзора по Республике Татарстан в г. Набережные Челны, не

¹¹Постановление Верховного Суда РФ от 12 ноября 2012 г. № 11-АД12-11.

выполняет организационно-распорядительные либо административно-хозяйственные функции. Кроме того, в силу положений ч. 3 ст. 10 Федерального закона № 59-ФЗ ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом. Как следует из копий ответов на обращения Ш., Д. и К. они подписаны начальником территориального отдела Управления Роспотребнадзора по Республике Татарстан в г. Набережные Челны Б. При этом должностным регламентом установлено, что С. участвует в подготовке обоснованных ответов на заявления и обращения. Таким образом, вывод о том, что С. совершены действия, образующие состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ, не является обоснованным¹².

Отсутствие контроля за рассмотрением обращений граждан, повлекшим нарушение порядка рассмотрения обращений граждан и сроков их рассмотрения (ст. 14 Федерального закона № 59-ФЗ)

В связи с ненадлежащей организацией контроля за рассмотрением поступившего в администрацию сельского поселения «Село Сильково» обращения по вопросам безопасности дорожного движения, повлекшей ненаправление ответа заявителю и утерю указанного обращения, по постановлению прокурора Боровского района Калужской области глава администрации поселения мировым судьей привлечен к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП в виде штрафа в размере 5 тыс. руб. [Паламарчук, 2017]

Возникает в правоприменительной практике и еще одна проблема. В 2013 году внесены изменения в статью 5.59 КоАП РФ в части установления административной ответственности должностных лиц государственных и муниципальных учреждений и других организаций, осуществляющих публично значимые функции, за нарушение порядка рассмотрения обращений.¹³

Однако содержание термина «публично значимые функции» в Федеральном законе № 59-ФЗ и КоАП РФ) не раскрывается, поэтому перед правоприменителями встает серьезный вопрос – какие организации следует относить к осуществляющим публично значимые функции [Гущев, Ильин, 2017; Занин, 2014].

Определенные критерии отнесения организации к таковой с учетом позиций Конституционного Суда Российской Федерации выработаны учеными: организация создается государством помимо воли частных лиц; правовым основанием его формирования и функционирования является публично-правовой акт; выступает носителем государственной воли, государственных прав и обязанностей, для чего наделяется государственно-властными полномочиями, имеющими правоустанавливающий, распорядительный или иной управленческий характер; обладает специальной правоспособностью, реализует общественные интересы и не вправе преследовать частные интересы своих членов; цели его деятельности устанавливаются публично-правовым актом и носят общественно полезный характер [Синюгин, 2014; Джагарян, 2013].

Таким образом, организациями, осуществляющими публично значимые функции, являются, в частности, Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования

¹² Постановление Верховного Суда РФ от 12 ноября 2012 г. № 11-АД12-11.

¹³ Федеральный закон от 07.05.2013 № 80-ФЗ «О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 1 и 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, Центральный банк Российской Федерации.

Суды к рассматриваемым организациям относят ПАО, осуществляющие деятельность по передаче электрической энергии, технологическое обслуживание электросетевых объектов, технологическое присоединение к электрическим сетям¹⁴.

Например, указывается, что ПАО «сбытовая компания» является организацией, осуществляющей публично значимые функции, поскольку имеет статус гарантирующего поставщика (ресурсоснабжающей организации) в административных границах субъекта Российской Федерации и поставляет энергию неопределенному кругу лиц¹⁵; муниципальное предприятие «Водоканал» хотя и не является непосредственно органом местного самоуправления, тем не менее, выполняя публично значимые функции, относится к категории предприятий, обязанных руководствоваться Федеральным законом № 59-ФЗ, имущество предприятия принадлежит на праве собственности муниципальному образованию, а оказываемые услуги холодного водоснабжения и водоотведения предназначены для обеспечения муниципальных нужд¹⁶; некоммерческая организация «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов Архангельской области» осуществляет деятельность, связанную с осуществлением публично значимых функций и поэтому обязано соблюдать требования Федерального закона № 59-ФЗ при рассмотрении обращений граждан по вопросам капитального ремонта многоквартирных домов и давать на них ответы в установленный законом срок¹⁷.

Такие выводы судов следует признать обоснованными.

Представляется, что недостаточно оснований для отнесения организаций, управляющих многоквартирными домами к организациям, выполняющим публично значимые функции. Так, по одному из дел суд указал, что ООО «Домоуправляющая Компания Сормово 5» является коммерческой организацией, созданной в целях извлечения прибыли, не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления, не является государственным (муниципальным) учреждением, не является организацией, осуществляющей публично значимые функции, а потому положения Федерального закона № 59-ФЗ на него не распространяются¹⁸. По другому делу суд отметил, что ООО «Ж-С» является коммерческой организацией, созданной для расширения рынка товаров и услуг, а также извлечения прибыли, доказательств возложения на данное общество публично значимых функций не имеется¹⁹.

В то же время отдельные суды занимают иную позицию. Прокурором возбуждено дело об административном правонарушении по ст. 5.59 КоАП РФ в отношении заместителя генерального директора ООО «Н» в связи с тем, что на поступившее в адрес ООО «Н» обращение С. о предоставлении выписки из лицевого счета ответ был дан с нарушением срока, установленного Федеральным законом № 59-ФЗ. На доводы представителей ООО «Н» о том, что организация не осуществляет публично значимые функции суд указал, что при рассмотрении данного дела об административном правонарушении было установлено, что К.

¹⁴Постановление Тюменского областного суда от 17 июня 2016 г. № 4А-293/2016.

¹⁵Постановление Костромского областного суда от 28 апреля 2016 г. по делу № 4а-69/2016.

¹⁶Постановление Калининградского областного суда от 20 октября 2015 г. по делу №4А-392/2015.

¹⁷Постановление Архангельского областного суда от 02 июня 2016 № 4а-181/2016.

¹⁸Постановление Нижегородского областного суда от 25 декабря 2015 г. по делу № 4а-899/2015.

¹⁹ Постановление Волгоградского областного суда от 28 января 2016 г. по делу № 7а-134/2016

действует в рамках, предоставленных ему Должностной инструкцией полномочий и утвержденных данной инструкцией обязанностей, из анализа которой следует, что одной из обязанностей возложенной на К. является обеспечение рассмотрения в установленном порядке писем, жалоб, обращений юридических лиц и граждан и принимать по ним решения в соответствии с действующим законодательством. Кроме того, Должностная инструкция содержит прямое указание, что за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей К., как заместитель генерального директора ООО «Н» несет установленную законодательством ответственность²⁰.

Заключение

В заключении необходимо отметить, что привлечение к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ является действенной мерой реализации требований Федерального закона № 59-ФЗ. При административном преследовании за нарушения законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан прокуроры выполняют задачи как обеспечения защиты прав и законных интересов лиц и организаций, так и недопущения незаконного привлечения к административной ответственности невиновных лиц.

Библиография

1. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). СПб.: Проспект, 2015. 256 с.
2. Гушев М.Е., Ильин И.В. Контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений граждан коммерческими организациями // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2017. № 1. С. 117-121.
3. Джагарян А. Конституционная природа муниципальных учреждений и ее отражение в зеркале реформы бюджетной сферы // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 3. С. 82-100.
4. Занин Т.В. Проблемы соотношения положений ст. 5.59 КоАП РФ и понятия «публично значимые функции» // Криминалистика. 2014. № 2 (15). С. 77-79.
5. Паламарчук А.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об обращениях граждан // Законность. 2017. № 7. С. 3-6.
6. Постановление Архангельского областного суда от 02 июня 2016 № 4а-181/2016.
7. Постановление Верховного Суда РФ от 28 мая 2014 г. № 25-АД14-1.
8. Постановление Верховного Суда РФ от 28 мая 2014 г. № 25-АД14-2.
9. Постановление Верховного Суда РФ от 04 июня 2014 г. № 25-АД14-3.
10. Постановление Верховного Суда РФ от 04 июня 2014 г. № 25-АД14-3.
11. Постановление Верховного Суда РФ от 12 ноября 2012 г. № 11-АД12-11.
12. Постановление Верховного Суда РФ от 12 ноября 2012 г. № 11-АД12-11.
13. Постановление Волгоградского областного суда от 28 января 2016 г. по делу № 7а-134/2016.
14. Постановление Калининградского областного суда от 20 октября 2015 г. по делу №4А-392/2015.
15. Постановление Кемеровского областного суда от 14 мая 2014 г. № 4А-270-14.
16. Постановление 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" в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области».
17. Постановление Костромского областного суда от 28 апреля 2016 г. по делу № 4а-69/2016.
18. Постановление Нижегородского областного суда от 25 декабря 2015 г. по делу № 4а-899/2015.
19. Постановление Нижегородского областного суда от 09 октября 2014 № 7п-630/2014.
20. Постановление Приморского краевого суда от 11 декабря 2015 г. по делу № 4А-1342/2015.

²⁰ Постановление Нижегородского областного суда от 09 октября 2014 № 7п-630/2014.

21. Постановление Приморского краевого суда от 30 декабря 2015 г. № 4а-1271/2015.
22. Постановление Самарского областного суда от 25 сентября 2014 г. № 4а-595/2014.
23. Постановление Саратовского областного суда от 14 мая 2015 г. по делу № 4А-304/2015.
24. Постановление Тюменского областного суда от 17 июня 2016 г. № 4А-293/2016.
25. Синюгин В.Ю. Административно-правовой статус субъектов, осуществляющих публично значимые функции // Вестник Омского университета. Серия «Право». Выпуск № 2 (39). 2014. С. 81-85.
26. Синюгин В.Ю. Административно-правовой статус субъектов, осуществляющих публично значимые функции // Административное право и процесс. 2014. № 11. С. 25-28.

Actual issues of bringing to administrative responsibility for violations of the order of consideration of applications of citizens

El'nara R. Islamova

PhD in Law,
Associate Professor at the Department of prosecutor's supervision
and prosecutor's participation in civil and arbitral cases,
St. Petersburg Law Institute (branch),
Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation,
191014, 44 Liteyniy av., St. Petersburg, Russian Federation;
e-mail: alnara@yandex.ru

Abstract

The purpose of the research is to study the actual issues of bringing to administrative responsibility for violations of the procedure for considering citizens' applications, including those arising during the qualification of actions of officials under Art. 5.59 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, on the basis of the analysis of the current legislation and law enforcement practice. As a result of the research, the author has established and presents typical violations revealed by prosecutors in the course of inspections of the execution of legislation on the procedure for considering appeals. Information on typical violations is of practical importance, since it can be used to formulate a methodology for checking the procedure for considering applications from citizens. The author formulated the conclusion that bringing to administrative responsibility under Art. 5.59 The Code of Administrative Offenses of the Russian Federation is an effective measure to implement the requirements of Federal Law No. 59-FZ of 02.05.2006 "On the Procedure for Considering Appeals of Citizens of the Russian Federation". In the case of administrative prosecution for violations of the law on the procedure for examining citizens' appeals, prosecutors fulfill the tasks of ensuring the protection of the rights and legitimate interests of individuals and organizations and preventing the unlawful bringing to administrative responsibility of innocent persons.

For citation

Islamova E.R. (2017) Aktual'nye voprosy privilecheniya k administrativnoi otvetstvennosti za narusheniya poryadka rassmotreniya obrashchenii grazhdan [Actual issues of bringing to administrative responsibility for violations of the order of consideration of applications of citizens]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7(10A), pp. 22-34.

El'nara R. Islamova

Keywords

The prosecutor, bringing to administrative responsibility, the order of consideration of applications, publicly significant functions, the initiation of the case of an administrative offense.

References

1. Barkhatova E.Yu. (2015) *Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii (postateinyi)* [Commentary on the Constitution of the Russian Federation (article by article)]. St. Petersburg: Prospekt Publ.
2. Dzhagaryan A. (2013) Konstitutsionnaya priroda munitsipal'nykh uchrezhdenii i ee otrazhenie v zerkale reformy byudzhethnoi sfery [Constitutional nature of municipal institutions and its reflection in the mirror of the reform of the budgetary sphere]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative constitutional review], 3, pp. 82-100.
3. Gushchev M.E., Il'in I.V. (2017) Kontrol' za soblyudeniem poryadka rassmotreniya obrashchenii grazhdan kommercheskimi organizatsiyami [Control over observance of the order of consideration of applications of citizens by commercial organizations]. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo* [Herald of Nizhny Novgorod University], 1, pp. 117-121.
4. Palamarchuk A.V. (2017) Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva ob obrashcheniyakh grazhdan [Prosecutor's supervision over the execution of the legislation on citizens' appeals]. *Zakonnost'* [Legitimacy], 7, pp. 3-6.
5. *Postanovlenie Arkhangel'skogo oblastnogo suda ot 02 iyunya 2016 № 4a-181/2016* [Decree of the Arkhangelsk Regional Court of June 2, 2016 No. 4a-181/2016].
6. *Postanovlenie Kaliningradskogo oblastnogo suda ot 20 oktyabrya 2015 g. po delu № 4A-392/2015* [Decree of the Kaliningrad Regional Court of 20 October 2015 in case No. 4A-392/2015].
7. *Postanovlenie Kemerovskogo oblastnogo suda ot 14 maya 2014 g. № 4A-270-14* [Decree of the Kemerovo Regional Court of May 14, 2014 No. 4A-270-14].
8. *Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 18.07.2012 № 19-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti chasti 1 stat'i 1, chasti 1 stat'i 2 i stat'i 3 Federal'nogo zakona "O poryadke rassmotreniya obrashchenii grazhdan Rossiiskoi Federatsii" v svyazi s zaprosom Zakonodatel'nogo Sobraniya Rostovskoi oblasti"»* [Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of 18.07.2012 No. 19-P "On the case on the verification of constitutionality of Part 1 of Article 1, Part 1 of Article 2 and Article 3 of the Federal Law" On the Procedure for Considering Appeals of Citizens of the Russian Federation "in connection with the request of the Legislative Assembly of Rostov region"].
9. *Postanovlenie Kostromskogo oblastnogo suda ot 28 aprelya 2016 g. po delu № 4a-69/2016* [Decision of the Kostroma Regional Court of April 28, 2016 in case No. 4a-69/2016].
10. *Postanovlenie Nizhegorodskogo oblastnogo suda ot 25 dekabrya 2015 g. po delu № 4a-899/2015* [Decree of the Nizhny Novgorod Regional Court of December 25, 2015 on the case No. 4a-899/2015].
11. *Postanovlenie Nizhegorodskogo oblastnogo suda ot 09 oktyabrya 2014 № 7p-630/2014* [Decree of the Nizhny Novgorod Regional Court of October 9, 2014 No. 7p-630/2014].
12. *Postanovlenie Primorskogo kraevogo suda ot 11 dekabrya 2015 g. po delu № 4A-1342/2015* [Decree of the Primorsky Regional Court of December 11, 2015 on the case No. 4A-1342/2015].
13. *Postanovlenie Primorskogo kraevogo suda ot 30 dekabrya 2015 g. № 4a-1271/2015* [Decree of the Primorsky Regional Court of December 30, 2015 No. 4a-1271/2015].
14. *Postanovlenie Samarskogo oblastnogo suda ot 25 sentyabrya 2014 g. № 4a-595/2014* [Resolution of the Samara Regional Court of September 25, 2014 No. 4a-595/2014].
15. *Postanovlenie Saratovskogo oblastnogo suda ot 14 maya 2015 g. po delu № 4A-304/2015* [Resolution of the Saratov Regional Court of May 14, 2015 in the case No. 4A-304/2015].
16. *Postanovlenie Tyumenskogo oblastnogo suda ot 17 iyunya 2016 g. № 4A-293/2016* [Resolution of the Tyumen Regional Court of June 17, 2016 No. 4A-293/2016].
17. *Postanovlenie Verkhovnogo Suda RF ot 28 maya 2014 g. № 25-AD14-1* [Decree of the Supreme Court of the Russian Federation of May 28, 2014 No. 25-AD14-1].
18. *Postanovlenie Verkhovnogo Suda RF ot 28 maya 2014 g. № 25-AD14-2* [Decree of the Supreme Court of the Russian Federation of May 28, 2014 No. 25-AD14-2].
19. *Postanovlenie Verkhovnogo Suda RF ot 04 iyunya 2014 g. № 25-AD14-3* [Decree of the Supreme Court of the Russian Federation of June 4, 2014 No. 25-AD14-3].
20. *Postanovlenie Verkhovnogo Suda RF ot 04 iyunya 2014 g. № 25-AD14-3* [Decree of the Supreme Court of the Russian Federation of June 4, 2014 No. 25-AD14-3].

- Federation of June 4, 2014 No. 25-AD14-3].
21. *Postanovlenie Verkhovnogo Suda RF ot 12 noyabrya 2012 g. № 11-AD12-11* [Decree of the Supreme Court of the Russian Federation of November 12, 2012 No. 11-AD12-11].
 22. *Postanovlenie Verkhovnogo Suda RF ot 12 noyabrya 2012 g. № 11-AD12-11* [Decree of the Supreme Court of the Russian Federation of November 12, 2012 No. 11-AD12-11].
 23. *Postanovlenie Volgogradskogo oblastnogo suda ot 28 yanvarya 2016 g. po delu № 7a-134/2016* [Decree of the Volgograd Regional Court of January 28, 2016 in case No. 7a-134/2016].
 24. Sinyugin V.Yu. (2014) Administrativno-pravovoi status sub"ektov, osushchestvlyayushchikh publichno znachimye funktsii [The administrative and legal status of entities carrying out publicly significant functions]. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Pravo»* [Bulletin of Omsk University in law], 2 (39), pp. 81-85.
 25. Sinyugin V.Yu. (2014) Administrativno-pravovoi status sub"ektov, osushchestvlyayushchikh publichno znachimye funktsii [The administrative and legal status of entities carrying out publicly significant functions]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative Law and Process], 11, pp. 25-28.
 26. Zanin T.V. (2014) Problemy sootnosheniya polozhenii st. 5.59 KoAP RF i ponyatiya «publichno znachimye funktsii» [Problems of the relationship between the provisions of Art. 5.59 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation and the notion of "publicly significant functions"]. *Kriminalist* [Criminalist], 2 (15), pp. 77-79.