

DOI: 10.20310/2587-9340-2018-2-6-87-94

УДК 342.736

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕДУРЫ ОБЖАЛОВАНИЯ ИТОГОВ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.А. Чемерчева

Управление Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Тамбовской области
392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Советская, 182
E-mail: lisa--alisa@list.ru

Аннотация. Рассмотрены проблемы правового регулирования процедуры обжалования итогов рассмотрения обращений граждан органами исполнительной власти. Проанализированы теоретические и правовые основы регулирования процедуры обжалования итогов рассмотрения обращений граждан органами исполнительной власти Российской Федерации. Были поставлены следующие задачи: определить нормативные правовые акты, в соответствии с которыми осуществляется обжалование результатов рассмотрения обращений граждан органами исполнительной власти, описать существующие процедуры обжалования, выявить проблемные моменты в правовом регулировании, предложить возможные варианты их решения. Использованы общеправовые (диалектический) и общенаучные методы (анализ, обобщение).

Ключевые слова: обращения граждан; обжалование; органы исполнительной власти

Настоящее исследование посвящено проблеме нормативного правового регулирования процедуры обжалования итогов рассмотрения обращений граждан органами исполнительной власти. Мы рассмотрим действующие нормативные правовые акты и существующий сегодня порядок обжалования результатов рассмотрения обращений.

Представляется, что именно сегодня проблема нормативного правового регулирования в данной сфере является очень актуальной. Так, тенденция сегодняшнего дня такова, что количество обращений граждан в органы государственной власти неуклонно растет. В первую очередь это связано с тем, что активно развиваются цифровые технологии, многие органы государственной власти обеспечивают возможности подачи обращений или заявлений в электронном виде, с помощью своих официальных сайтов в сети Интернет и единого портала государст-

венных услуг. Тем важнее становится правовое регулирование как процедуры рассмотрения обращений, так и процедуры обжалования итогов рассмотрения обращений.

Следует понимать, что регулирование данных общественных отношений важно как для заявителей (граждан или юридических лиц), так и для должностных лиц органов исполнительной власти: в условиях «пробелов» в законодательстве, нерегламентированности процедур, осуществляемых рассматривающими обращение лицами, могут быть серьезно нарушены права граждан, а у должностных лиц – отсутствовать необходимые нормы того, как рассматривать обращения.

Отметим, что, согласно части 2 статьи 46 Конституции Российской Федерации¹, само право на обжалование решений и действий (бездействия) органов государственной власти является конституционным. Конституцией РФ также гарантируется судебная защита прав или интересов каждого гражданина.

В настоящее время основными регламентирующими порядок обращений граждан в органы исполнительной власти нормативными правовыми актами являются: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее Федеральный закон № 59-ФЗ)² и Кодекс об административных правонарушениях 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ³, в случае, если обращение подается в соответствии со статьей 28.1 указанного Кодекса (далее КоАП РФ). Кроме того, судебный порядок обжалования итогов рассмотрения обращений граждан также установлен «Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации» от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (далее КАС РФ)⁴.

Рассмотрим подробнее каждый из указанных нормативных правовых актов.

¹ Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). URL: <http://www.constitution.ru/> (дата обращения 11.12.2017).

² О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; 2015. № 45. Ст. 6206.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (КоАП РФ) (в ред. от 31.12.2017) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1, 2.

⁴ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017). Доступ из СПС КонсультантПлюс.

Так, в части 4 статьи 5 федерального закона № 59-ФЗ указано, что принятое по результатам рассмотрения обращения решение (действие либо бездействие) может быть обжаловано в административном или судебном порядке, то есть данная норма является отсылочной. Причем следует отметить существующий пробел в законодательстве, касающийся административного порядка обжалования итогов рассмотрения обращений граждан, поданных в соответствии с Федеральным законом № 59-ФЗ. Иными словами, если гражданин не удовлетворен данным по результатам рассмотрения его обращения ответом государственного органа, он имеет право обжаловать такой ответ. Однако порядок и процедура такого обжалования на сегодняшний день не закреплена ни в одном из нормативных правовых актов.

В КоАП РФ обжалованию посвящена глава 30. Сразу следует отметить, что порядок обжалования по КоАП РФ распространяется только на процессуальные документы, вынесенные в соответствии с данным нормативным правовым актом. В первую очередь, это определения об отказе в возбуждении дел об административных правонарушениях. Кроме того, КоАП РФ устанавливает общий порядок обжалования как для постановлений по делам об административных правонарушениях, так и других видов процессуальных документов. Так, в соответствии с данным нормативным правовым актом гражданин имеет право обжаловать документ, вынесенный по его жалобе – в течение десяти суток со дня вручения или получения копии определения (пункт 1 статьи 30.3 КоАП РФ). В случае пропуска срока на обжалование данный срок может быть восстановлен должностным лицом либо судьей. Сроки рассмотрения жалобы составляют 10 дней. В статье 30.6 КоАП РФ детально прописан порядок рассмотрения указанной жалобы, в частности, отмечено немаловажное обстоятельство, что должностное лицо, рассматривающее жалобу, не связано доводами жалобы и должно проверять дело в полном объеме. Результаты рассмотрения жалобы на тот или иной процессуальный документ оформляются в виде решения. В соответствии с пунктом 1 статьи 30.7 КоАП РФ по результатам рассмотрения жалобы на определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении выносятся одно из следующих решений:

- 1) об оставлении процессуального документа без изменения, а жалобы без удовлетворения;
- 2) об отмене определения и о возвращении дела на новое рассмотрение в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в

случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных КоАП, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело.

При этом принятое по итогам рассмотрения жалобы на вынесенный процессуальный документ решение также можно обжаловать в точно таком же порядке.

В КАС РФ процедуре обжалования решений, действий (бездействия) органов государственной власти посвящена глава 22. Так, в указанной главе КАС РФ предусмотрено, что для подачи административного искового заявления необходимо соблюсти обязательный досудебный порядок урегулирования административных споров, а обращение в суд возможно только после соблюдения этого порядка. Срок для обжалования, установленный КАС РФ, – три месяца, при пропуске срока по уважительной причине возможно ходатайствовать о восстановлении пропущенного срока. Приложением к административному исковому заявлению в обязательном порядке должны быть документы об обжаловании в вышестоящий в порядке подчиненности орган или вышестоящему в порядке подчиненности лицу результатов рассмотрения обращения [1].

Таким образом, анализ вышеприведенных нормативных правовых актов показывает, что досконально порядок обжалования решений по рассмотрению обращений граждан и ответов органов исполнительной власти не прописан ни в одном из них. Так, в федеральном законе № 59-ФЗ указывается, что гражданин имеет право обращаться с жалобой на действие (бездействие) должностных лиц и органов исполнительной власти по итогам рассмотрения его обращения в соответствии с действующим законодательством, в частности, КАС РФ. Предусмотренный главой 30 КоАП РФ порядок обжалования административных документов, вынесенных должностными лицами органов исполнительной власти, также является общим для всех типов документов (постановления, решения, определения) и не подразумевает конкретных процедур для документов, вынесенных по итогам рассмотрения обращений граждан. Судебный порядок обжалования итогов рассмотрения обращений граждан, предусмотренный КАС РФ, вообще содержит прямое требование соблюдения досудебного порядка обжалования.

Обобщая все вышесказанное, можно описать порядок обжалования решений рассмотрения обращений граждан органами исполнительной власти следующим образом. При этом в соответствии с действующим

законодательством у нас существуют два варианта рассмотрения обращений.

Первый порядок предусмотрен федеральным законом № 59-ФЗ. Гражданин подает обращение в орган исполнительной власти. По итогам рассмотрения обращения в 30-дневный срок гражданину направляется ответ, в котором содержатся итоги рассмотрения его обращения. В случае несогласия гражданина с принятым решением гражданин обжалует данный ответ, направляя повторное обращение в вышестоящий в порядке подчиненности орган государственной власти либо вышестоящего должностному лицу. Данное обращение также рассматривается в 30-дневный срок, по истечении которого гражданину дается окончательный ответ. Только по прохождении всей этой процедуры гражданин может обратиться в суд в порядке, предусмотренном КАС РФ [2].

Второй порядок распространяется на обращения, поданные в порядке статьи 28.1 КоАП РФ. В таком случае по результатам рассмотрения обращения гражданина либо составляется протокол(-ы) об административном правонарушении, либо выносится мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении. Гражданин, не согласный с принятым решением, может обжаловать данное определение в соответствии с главой 30 КоАП РФ в вышестоящий в порядке подчиненности орган государственной власти либо вышестоящего должностному лицу. Должностное лицо, рассмотрев жалобу на определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, выносит решение. В случае несогласия гражданина с решением, оно также обжалуется вышестоящему лицу. И, как и в случае с обращениями, поданными в соответствии с федеральным законом № 59-ФЗ, после прохождения этой процедуры заявитель получает право обжаловать процессуальный документ в судебном порядке [1; 2].

Отдельно следует упомянуть такой инструмент по обжалованию гражданами результатов рассмотрения обращений органами исполнительной власти, как обращение в органы прокуратуры [2]. Согласно Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – ФЗ «О прокуратуре РФ»)⁵, прокуроры обладают довольно большими полномочиями. В соответствии со статьей 26 ФЗ «О прокуратуре РФ», одним из предметов прокурорского надзора «является соблюдение прав и свобод человека и гражданина

⁵ О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. от 31.12.2017). Доступ из СПС КонсультантПлюс.

федеральными органами исполнительной власти». Прокурор имеет право принести протест на акт, нарушающий права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, а также внести представление об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее, чем в десятидневный срок с момента его поступления, представление об устранении нарушений закона подлежит немедленному рассмотрению, причем конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих, должны быть приняты в течение месяца со дня внесения представления.

По КоАП РФ органы прокуратуры имеют особый статус при административном производстве. Так, прокуроры имеют право участвовать в административном производстве, а также приносить протест на не вступивший в законную силу акт должностного лица по делу об административном правонарушении и последующие решения по жалобам на этот акт.

Таким образом, в настоящее время гражданин, не согласный с решением органа исполнительной власти, принятого по результатам рассмотрения его обращения, не имеет конкретного подробного законодательно закрепленного порядка обжалования данных действий, в связи с чем не имеет возможности полноценно защищать свои права и свободы, не привлекая к данному вопросу органы прокуратуры или суд.

В современной науке недостаточно отражены данные проблемные вопросы. Как правило, исследователей больше интересует порядок подачи и рассмотрения обращений граждан в органы государственной власти, а результаты рассмотрения обращений, в частности порядок их обжалования, остаются за пределами исследований.

Предполагается, что проблему нормативного правового регулирования процедуры обжалования результатов рассмотрения обращений граждан органами исполнительной власти можно решить с помощью принятия подзаконных актов, например, административного регламента по рассмотрению обращений граждан. Важно при этом учесть, что в подобном документе в обязательном порядке должны быть предусмотрены разные варианты рассмотрения обращений. Большую пользу также принесли бы разработка и внедрение в органы исполнительной власти единых шаблонов процессуальных документов, принимаемых по результатам рассмотрения жалоб граждан на итоги рассмотрения их обращений органами исполнительной власти.

Список литературы

1. *Хафизова А.И.* Право граждан на обращения // Символ науки. 2015. № 6. С. 239-242.
2. *Яковлев В.В., Машуков Т.А.* Право граждан на обращение в контексте кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Сибирский юридический вестник. 2016. № 2 (73). С. 54-59.

Поступила в редакцию 15.01.2018 г.

Отрецензирована 28.02.2018 г.

Принята в печать 17.04.2018 г.

Информация об авторе

Чемерчева Анна Андреевна – кандидат филологических наук, заместитель руководителя. Управление Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Тамбовской области, г. Тамбов, Российская Федерация. E-mail: lisa--alisa@list.ru

Для цитирования

Чемерчева А.А. Проблемы правового регулирования процедуры обжалования итогов рассмотрения обращений граждан органами исполнительной власти Российской Федерации // Актуальные проблемы государства и права. 2018. Т. 2. № 6. С. 87-94. DOI: 10.20310/2587-9340-2018-2-6-87-94.

DOI: 10.20310/2587-9340-2018-2-6-87-94

THE PROBLEMS OF NORMAL REGULATION OF PROCEDURE OF APPEAL THE RESULTS OF CONSIDERATION OF CITIZEN'S APPEALS TO THE EXECUTIVE BODY OF RUSSIAN FEDERATION

A.A. Chemercheva

Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology, and Mass Media (Roskomnadzor) Department on Tambov Region
182 Sovetskaya St., Tambov 392000, Russian Federation
E-mail: lisa--alisa@list.ru

Abstract. Considered the problems of legal regulation of the procedure of appeal of the results of consideration of citizens appeals by the executive authorities. Analyzed theoretical and legal bases of regulation of procedure of the appeal of results of consideration of addresses of citizens by executive authorities of the Russian Federation. The following tasks were set: to determine the normative legal acts, according to which the results of the consideration of citizen's appeals by the executive authorities are appealed, to describe the existing procedures of appeal, to identify problematic issues in

legal regulation, to offer possible solutions. Used the general philosophical (dialectical) and general scientific methods (analysis, generalization).

Keywords: citizen's complaints; appeal; bodies of executive power

References

1. Hafizova A.I. Pravo grazhdan na obrashcheniya [The right of citizens to appeal]. *Simvol nauki – Symbol of Science*, 2015, no. 6, pp. 239-242. (In Russian).
2. Yakovlev V.V., Mashukov T.A. Pravo grazhdan na obrashchenie v kontekste kodeksa administrativnogo sudoproizvodstva Rossiyskoy Federatsii [The right of citizen's to appeal in the context of the code of administrative procedure of the Russian Federation]. *Sibirskiy yuridicheskiy vestnik – Siberian Law Herald*, 2016, no. 2 (73), pp. 54-59. (In Russian).

Received 15 January 2018

Reviewed 28 February 2018

Accepted for press 17 April 2018

Information about the author

Chemercheva Anna Andreevna – Candidate of Philology, Deputy Chief. Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Media Department on Tambov Region, Tambov, Russian Federation. E-mail: lisa--alisa@list.ru

For citation

Chemercheva A.A. Problemy pravovogo regulirovaniya protsedury obzhalovaniya itogov rassmotreniya obrashcheniy grazhdan organami ispolnitel'noy vlasti Rossiyskoy Federatsii [The problems of normal regulation of procedure of appeal the results of consideration of citizen's appeals to the executive body of Russian Federation]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2018, vol. 2, no. 6, pp. 87-94. DOI: 10.20310/2587-9340-2018-2-6-87-94. (In Russian, Abstr. in Engl.).