

ВАСИЛЬКИВ ИРИНА НИКОЛАЕВНА

Всероссийский институт повышения квалификации
сотрудников МВД России (Москва, Россия)

ПОПОВА АНАСТАСИЯ АЛЕКСАНДРОВНА

Всероссийский институт повышения квалификации
сотрудников МВД России (Москва, Россия)

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, УСТАНОВЛЕННАЯ ЗА НАРУШЕНИЕ ПОРЯДКА РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы о мере наказания представителей власти в случае неисполнения обращений. Авторы акцентируют внимание на том, что в статьях нормативных правовых актов предусмотрена ответственность без конкретизации и ссылок о возможных мерах воздействия для должностных лиц, допустивших нарушения.

Кроме того, приводится пример из судебной практики для понимания того, что сотрудники органов внутренних дел в отличие от других должностных лиц в случае нарушения порядка рассмотрения обращения граждан несут дисциплинарную ответственность, а не административную.

Ключевые слова и словосочетания: порядок рассмотрения обращений граждан, отказ в предоставлении информации, гражданин, сотрудник органов внутренних дел, административная и дисциплинарная ответственность.

Для цитирования: Василькив И.Н., Попова А.А. Ответственность, установленная за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан // Вестник ВИПК МВД России. – 2023.

–
№ 1(65). – С. 61-66.

VASILKIV IRINA NIKOLAEVNA,

POPOVA ANASTASIA ALEKSANDROVNA

Advanced Training Institute of the MIA of Russia (Moscow, Russia)

RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF THE PROCEDURE FOR CONSIDERATION OF CITIZENS' APPEALS

Annotation. The article discusses the issues of the measure of punishment of the authorities in case of non-fulfillment of the appeal. The authors emphasize that the articles of regulatory legal acts provide for liability without specifying and referring to possible measures of influence for officials who have committed a violation. In addition, an example from judicial practice is given to understand that employees of internal affairs bodies, unlike other officials, if the procedure for considering citizens' appeals is violated, bear disciplinary responsibility, not administrative.

Key words and word combinations: procedure for consideration of citizens' appeals, refusal to provide information, citizen, employee of internal affairs bodies, administrative and disciplinary responsibility.

For citation: Vasilkiv I.N., Popova A.A. Responsibility for violation of the procedure for consideration of citizens' appeals // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2023. – № 1(65). – P. 61-66.

Современным обществом сформирована типовая модель института взаимодействия государства с обществом, где государство в рамках правового поля представляет и реализует права граждан. Правовое государство является опорой для лиц, проживающих на его территории или находящихся за его пределами. Прозрачная деятельность государства как представителя высшей власти при взаимодействии с обществом позволяет понять, насколько граждане оценивают его работу.

В статье 33 Конституции Российской Федерации закреплено право граждан Российской Федерации на обращение лично, а также направление индивидуальных и коллективных обращений в государственные органы и органы местного самоуправления.

Кроме того, иностранцы и лица без гражданства согласно норме ч. 3 ст. 62 Конституции РФ наравне с гражданами обладают равными правами. Это право является фундаментальным, гарантированным Конституцией РФ, закрепленным и урегулированным соответствующими федеральными и нормативными правовыми актами.

Правоотношения, возникающие при рассмотрении обращений граждан, регламентированы Конституцией РФ, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ-59) и другими нормативно-правовыми документами.

При всей прозрачности законодательства в области работы с гражданами посредством взаимодействия через обращения, в обществе возникают вопросы о мере наказания представителей власти в случае неисполнения обращения. В каждом законодательном [1] нормативном правовом акте предусмотрена статья об ответственности без конкретизации и ссылок о возможных мерах воздействия на должностное лицо, допустившее нарушение. Тем не менее это не является недоработкой нормативных правовых актов, вопрос заключается в большом количестве участников правоотношений и возникновении различных в каждом случае индивидуальных ситуаций, что предусмотреть в одном-двух правовых актах невозможно.

Законодатель предусмотрел в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ) за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций, административную ответственность (административный штраф в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей). В этой связи М.В. Костеников отмечает, что административная деятельность носит ответственный характер, а поэтому в этой деятельности выделяется принцип взаимной ответственности должностных лиц и граждан [3, с. 53].

На наш взгляд, важно, что законодатель предусмотрел административную ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан. Рассмотрим детально состав данного административного правонарушения. Объектом являются общественные отношения по вопросу рассмотрения обращения, их порядок рассмотрения в рамках правовых норм. Объективная сторона – нарушение установленного законодательством порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц. Субъекты данного административного правонарушения – должностные лица государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций. Субъективная сторона характеризуется умышленной и/или неосторожной формой вины.

Обратим внимание, что порядок рассмотрения обращений граждан и организаций утвержден ФЗ-59 и нормативными правовыми актами конкретного ведомства [4]. Гражданин

перед направлением письменного обращения в организацию учитывает, компетентна ли организация в решении его вопроса. Срок рассмотрения поступившего письменного обращения определен ст. 12 ФЗ-59 и составляет 30 дней со времени регистрации, за исключением отдельных случаев, если в письменном обращении содержатся сведения о факте возможного нарушения законодательства в сфере миграции, при рассмотрении запроса члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, при подготовке ответа на парламентский запрос, при подготовке сведений на поступивший запрос из органа внутренних дел, органа местного самоуправления, осуществляющего рассмотрение обращения. Сроки исключительных случаев предусмотрены ч. 1.1 ст. 12 ФЗ-59, п. 95, 96, 97 приказа МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Учитывая вышеизложенное, обратим внимание на еще одну законодательно закрепленную административную ответственность за отказ в предоставлении информации (ст. 5.39 КоАП РФ). В данной статье объектом правонарушения являются общественные отношения, возникающие с момента предоставления гражданам и/или юридическим лицам необходимой информации. Объективная сторона правонарушения выражается в неправомерном отказе в предоставлении документов и иных сведений. Должностных лиц, ответственных за предоставление запрашиваемых сведений, следует отнести к субъектам правонарушения. Правонарушение, совершенное с умыслом и/или по неосторожности, является субъективной стороной конкретного правонарушения.

В случае непредоставления сведений, запрашиваемых в обращении, по причине того, что данные сведения содержат государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, такое непредоставление не будет считаться неправомерным. В данной ситуации гражданин уведомляется о невозможности в предоставлении ответа по существу поставленного вопроса из-за невозможности разглашения секретных сведений. Если на обращение гражданин ранее неоднократно получал письменный ответ, а в своем новом обращении он не приводит других доводов, должностное лицо (либо уполномоченное на то лицо) такое обращение может признать безосновательным и прекратить переписку с гражданином в рамках данного вопроса, при этом в обязательном порядке уведомив гражданина, что на последующие аналогичные обращения ответ ему не будет предоставлен. Возможно, такие ситуации могут спровоцировать гражданина на обжалование в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, надзорный орган либо суд. Однако необходимо понимать, что нарушения со стороны должностного лица нет.

Правонарушения, регламентированные ст. 5.39, 5.59 КоАП РФ, могут быть совершены лицом как умышленно, так и по неосторожности.

Дела по таким правонарушениям возбуждает прокурор, а в дальнейшем рассматривает мировой судья. Привлечение к административной ответственности имеет срок давности, который составляет 3 месяца со дня совершения административного правонарушения, после чего виновное лицо привлечь к ответственности не представляется возможным.

Помимо отказа в привлечении к административной ответственности правонарушителя по истечении сроков давности или в связи с отсутствием состава правонарушения, не стоит исключать малозначительность совершенного правонарушения, учитывая которое судья может ограничиться устным замечанием.

Обратим внимание, что в случае если порядок рассмотрения обращений граждан или необоснованный отказ в предоставлении ответа на основании ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ был допущен сотрудниками органов внутренних дел (далее – сотрудники), они несут дисциплинарную, а не административную ответственность.

Нарушения, обозначенные нами выше, могут быть выявлены при личном обращении гражданина за защитой своих нарушенных прав в прокуратуру либо в ходе прокурорской проверки в случае выявления нарушений законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан.

По вопросу привлечения сотрудника за допущенное нарушение к дисциплинарной ответственности гражданин вправе обратиться к соответствующему руководителю сотрудника.

Приведем практический пример разбирательства Московского городского суда (дело № 7-2913/2020) для подтверждения того, что сотрудники не привлекаются к административной ответственности

ст. 5.59 КоАП РФ. Так, заместитель прокурора отказал адвокату А.В. Елисееву в возбуждении дела, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ, в отношении должностных лиц САО ГУ МВД России по г. Москве в связи с отсутствием события административного правонарушения.

Не согласившись с решением судьи и определением прокурора, А.В. Елисеев обратился в Московский городской суд с жалобой об отмене решения судьи районного суда и признании незаконным определения исполняющего обязанности прокурора САО г. Москвы об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении в связи с отсутствием события.

В соответствии с ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ прокуратурой САО г. Москвы проведена проверка содержащихся в заявлении А.В. Елисеева сведений, имеющих отношение к возбуждению дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.59 КоАП РФ.

По результатам проверки в возбуждении дела об административном правонарушении по ст. 5.59 КоАП РФ отказано, с учетом положений ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ о том, что сотрудники органов внутренних дел, имеющие специальные звания, несут дисциплинарную ответственность за административные правонарушения, не указанные в ч. 2 настоящей статьи. Прокуратурой округа внесено представление начальнику УВД по САО ГУ МВД России по г. Москве.

Поскольку ст. 5.59 КоАП РФ не входит в перечень административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ, за которые указанные в ч. 1 данной статьи должностные лица несут административную ответственность на общих основаниях, исполняющей обязанности прокурора САО г. Москвы Т.И. Желтовой правомерно отказано в возбуждении дела об административном правонарушении.

Таким образом, судебным решением А.В. Елисееву было отказано в возбуждении дела об административном правонарушении.

Из пункта 17 ст. 12 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о службе) следует, что на сотрудника возложены обязанности рассмотрения в пределах своих служебных полномочий и в установленные законом сроки обращений граждан и организаций.

Статья 15 Закона о службе определяет правовые нормы по привлечению сотрудника и содержит меры ответственности за совершение административного правонарушения.

В случае, если речь идет о нарушении порядка рассмотрения обращения гражданина, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ, сотрудник несет дисциплинарную ответственность в соответствии с Законом о службе, Указом Президента от 14 октября 2012 г. № 1377 «О дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» (далее – Дисциплинарный устав). Административную ответственность сотрудник несет за административные правонарушения, предусмотренные на общих основаниях в соответствии с КоАП РФ.

Виды дисциплинарных взысканий, условия их применения закреплены Дисциплинарным уставом, Законом о службе, приказом МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы органов внутренних дел Российской Федерации». Так, для сотрудника установлены следующие виды дисциплинарных взысканий, которые могут быть наложены на него в случае совершения им того или иного дисциплинарного проступка: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел, увольнение со службы в органах внутренних дел.

В образовательных организациях высшего образования ведомства данный список расширен и рассчитан на курсантов и слушателей (назначение вне очереди в наряд (за исключением назначения в наряд по обеспечению охраны подразделения), лишение очередного увольнения из расположения образовательной организации, отчисление из образовательной организации).

Законодатель закрепляет, что наложение других видов дисциплинарных взысканий, не предусмотренных законодательными и иными нормативными правовыми актами, на сотрудников недопустимо. В подразделениях органов внутренних дел при выявлении дисциплинарного проступка назначается служебная проверка [5] в отношении сотрудника его руководителем, которому он подчинен по службе.

У вышестоящего руководителя (начальника) есть право поменять или полностью отменить дисциплинарное взыскание, которое было ранее наложено нижестоящим руководителем (начальником), при условии, если оно не соответствует тяжести совершенного сотрудником дисциплинарного проступка.

В Законе о службе закреплено, что при определении вида дисциплинарного взыскания лицами, проводящими служебную проверку, принимаются во внимание следующие факторы: характер проступка; обстоятельства, при которых он был совершен; прежние поведение сотрудника, совершившего проступок; признание им своей вины; его отношение к службе; знание правил ее несения и другие обстоятельства.

Также правовая норма допускает вариативность в случае совершения незначительного проступка сотрудником: руководитель может предупредить о недопустимости такого действия (бездействия) вместо применения мер дисциплинарного характера. Если проступок значителен, в этом случае руководитель применяет в отношении него меры дисциплинарного воздействия.

Дисциплинарное взыскание сотруднику объявляется правовым актом, как по месту службы, так и вышестоящим подразделением. Допустимо объявить публично в устной форме замечание и выговор.

Нарушение служебной дисциплины сотрудником является основанием наложения дисциплинарного взыскания, если другое не регламентировано Законом о службе. При выявлении таких административных правонарушений, допущенных сотрудником, как нарушение порядка рассмотрения обращения, неправомерный отказ в предоставлении ответа на обращение гражданина, прокурором выносятся представление руководителю (начальнику) подразделения. Данное представление является основанием для назначения и проведения служебной проверки в отношении сотрудника, возможно допустившего данное правонарушение.

По истечении шести месяцев дисциплинарное взыскание не может быть наложено на сотрудника.

Для наложения дисциплинарного взыскания установлен срок в один месяц со дня утверждения заключения по результатам служебной проверки.

Если прямому руководителю или непосредственному руководителю стал известен факт о совершении сотрудником дисциплинарного проступка, дисциплинарное взыскание должно быть наложено не позднее чем через две недели со дня доклада руководителю.

Сроки давности могут разительно отличаться при разной правовой оценке двух одинаковых проступков. В случае привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудника при исчислении срока давности не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске или в командировке, а также время производства по уголовному делу. Таким образом, срок давности исчисляется по факту более чем шесть месяцев.

Для сотрудников, обладающих определенным правовым статусом, привлечение к дисциплинарной ответственности по данным видам правонарушений является определенным гарантом их прав и всестороннего беспристрастного рассмотрения внутри подразделения, где они проходят службу, либо в вышестоящем органе, где может быть дана полная оценка произошедшему. Немаловажным фактом является возможность в рамках мер поощрения снять дисциплинарное взыскание с сотрудника приказом руководителя (начальника).

Стоит признать тот факт, что увеличение документопотоков в рабочем процессе каждого сотрудника повышает затраты времени на исполнение каждого документа. Обращения граждан не являются исключением. При возможности направления обращений посредством электронной почты их количество увеличивается, так как процесс подачи упрощается. В связи с этим увеличивается количество нарушений при рассмотрении данных обращений, но не всегда по вине должностного лица, рассмотревшего его. Ошибки могут быть как технического характера, так и происходить по вине иных организаций, осуществляющих пересылку почтовой корреспонденции.

Отношение населения Российской Федерации не только к системе здравоохранения, социального обеспечения и экономического развития, но и к правоохранительной системе, в том числе к деятельности органов внутренних дел, является индикатором социальной стабильности в обществе и эффективности государственного управления [6, с. 3].

В этой связи административная и дисциплинарная ответственности направлены на выявление факта нарушения при его наличии и защиту прав граждан при рассмотрении их

обращений. Государственным органам, органам местного самоуправления необходимо усилить разъяснительную работу с гражданами с целью укрепления института взаимодействия и сокращения количества нарушений. Таким образом будет снижена нагрузка на органы судебной власти, надзорные и правоохранительные органы, повысится уровень доверия среди граждан.

1. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ст. 15 – лица, виновные в нарушении указанного Федерального закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации).

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ст. 5.59).

3. Костенников М.В. К вопросу о функциональности и принципах административной деятельности полиции // Вестник ВИПК МВД России. 2022. № 3 (63).

4. Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707.

5. Об утверждении порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 марта 2013 г. № 161.

6. Невский С.А., Черкасов Р.В., Яковлев О.В. Оценка социологическими службами деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2022. № 7.

Информация об авторах:	About the authors:
И.Н. Василькив , старший преподаватель кафедры кадрового обеспечения и управления персоналом в органах внутренних дел центра кадрового, психолого-педагогического и медицинского обеспечения деятельности органов внутренних дел	I.N. Vasytkiv , Senior Lecturer of the Department of Personnel Support and Personnel Management in the Internal Affairs Bodies of the Center for Personnel, Psychological, Pedagogical and Medical Support for the Activities of the Internal Affairs Bodies
А.А. Попова , доцент кафедры кадрового обеспечения и управления персоналом в органах внутренних дел центра кадрового, психолого-педагогического и медицинского обеспечения деятельности органов внутренних дел, кандидат юридических наук	A.A. Popova , Associate Professor of the Department of Personnel Support and Personnel Management in the Internal Affairs Bodies of the Center for Personnel, Psychological, Pedagogical and Medical Support for the Activities of the Internal Affairs Bodies, PhD
Статья поступила в редакцию 24.01.2023	