

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ имени О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)»

НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ  
ЦЕНТР ПО ПРАВАМ  
ЧЕЛОВЕКА



# ЖАЛОБЫ И ОБРАЩЕНИЯ

В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
УПОЛНОМОЧЕННЫХ  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В СУБЪЕКТАХ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

МОСКВА  
2022

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
имени О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)»

НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ ЦЕНТР ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

**ЖАЛОБЫ  
И ОБРАЩЕНИЯ  
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
УПОЛНОМОЧЕННЫХ  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В СУБЪЕКТАХ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**

Москва  
Издательский центр Университета  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
2022

УДК [342.7:061.1](470)  
ББК 67.400.3(2Рос)  
Ж251

**Авторы:**

*Зражевская Т. Д.*, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Воронежского государственного университета, заслуженный юрист Российской Федерации

*Сабаева С. В.*, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), старший научный сотрудник Научно-образовательного центра по правам человека

**Рецензент:**

*Богданова Н. А.*, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова

Ж251 **Жалобы и обращения** в деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации : Методические рекомендации : учебно-практическое пособие / Т. Д. Зражевская, С. В. Сабаева. — М. : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022. — 103 с.

ISBN 978-5-906685-85-8

Методические рекомендации по вопросу разграничения понятий «жалоба» и «обращение» направлены на сопоставление процедур рассмотрения обращений уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации по Федеральному закону от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» и по Федеральному закону от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Предложены типовые методики работы с обращениями, поступающими к уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Законодательство приведено по состоянию на 30 августа 2022 г.

УДК [342.7:061.1](470)  
ББК 67.400.3(2Рос)

# СОДЕРЖАНИЕ

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Введение</b> .....  | <b>4</b>  |
| <b>1. Понятие и виды обращений граждан и организаций в Российской Федерации</b> .....  | <b>8</b>  |
| <b>2. Правовые основы рассмотрения обращений, поступающих к уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации</b>                                 |           |
| 2.1. Правовые основы рассмотрения обращений по Федеральному закону от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» .....     | 16        |
| 2.2. Правовые основы рассмотрения жалоб по Федеральному закону от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» ..... | 22        |
| 2.3. Особенности рассмотрения общих и специальных жалоб граждан, поступающих к уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации .....            | 26        |
| <b>3. Типовые методики работы с обращениями, поступающими к уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации</b>                                 |           |
| 3.1. Типовая методика рассмотрения обращений в аппарате уполномоченного по правам человека .....   | 31        |
| 3.2. Типовая методика правового мониторинга и реализации нормотворческой функции .....   | 37        |
| <b>4. Юридическая ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан и организаций</b> ....   | <b>46</b> |
| <b>Приложения: судебная практика</b> .....   | <b>49</b> |

## ВВЕДЕНИЕ

Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 14.03.2022) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>1</sup> в ч. 2 ст. 37 закрепил, что конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации в целях обеспечения дополнительных конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и в соответствии с федеральными законами могут учреждаться должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, должность уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации. Ранее действовавший Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup> в ст. 16.1 (п. 23) закреплял, что при рассмотрении обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан или лиц без гражданства уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации применяется порядок, установленный Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Закон № 59-ФЗ), с учетом особенностей принятия к рассмотрению и рассмотрения жалоб уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации, установленных Федеральным законом от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее — Закон № 48-ФЗ). Эта же норма воспроизведена в Законе № 48-ФЗ (ч. 2 ст. 9).

В отсутствие единой системы законодательства в сфере рассмотрения обращений граждан и их объединений на практике зачастую стоит вопрос об установлении соотношения понятий «обращение» и «жалоба» согласно Закону № 59-ФЗ и в соответствии с Федеральными законами от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>4</sup>, от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>5</sup>, а также с порядком рассмотрения обращений иными

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

специализированными институтами государственной защиты (Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>6</sup>, Федеральные законы от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации»<sup>7</sup>, от 07.05.2013 (ред. 30.04.2021) № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»<sup>8</sup>, от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»<sup>9</sup>, Закон № 48-ФЗ). Таким образом, **рассмотрение обращений, поступающих к уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации, не только отличается от общего порядка рассмотрения обращений по Закону № 59-ФЗ, но и существенно зависит от особенностей правового статуса субъекта правозащитного контроля.**

В каждом субъекте Российской Федерации принят собственный закон об уполномоченном по правам человека в субъекте Российской Федерации, в котором уточняется порядок рассмотрения жалоб и обращений, поступающих к региональному уполномоченному. Например, в Законе Новгородской области от 26.06.2020 № 580-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Новгородской области» закрепляется, что в случае получения жалобы Уполномоченный по правам человека в Новгородской области:

1) принимает жалобу к рассмотрению, если она соответствует требованиям, предусмотренным частями 5 и 6 ст. 9 Закона № 48-ФЗ, частями 5 и 6 ст. 11 Закона Новгородской области, о чем сообщает заявителю;

2) отказывает в принятии жалобы к рассмотрению, если она не соответствует требованиям, предусмотренным частями 5 и 6 ст. 9 Закона № 48-ФЗ, частями 5 и 6 ст. 11 Закона Новгородской области, при этом отказ в принятии жалобы к рассмотрению должен быть мотивирован.

Следует также учитывать право субъектов РФ регулировать вопросы, связанные с рассмотрением обращений, на основании п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ. Нормы об обращениях граждан содержатся, например, в Законе г. Москвы от 28.06.1995 «Устав города Москвы»<sup>10</sup>, где в ст. 65 устанавливаются правила об обращениях и о петициях граждан, а также в региональных законах: Законе Алтайского края от 29.12.2006 № 152-ЗС «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края»<sup>11</sup>; Законе Республики Саха (Якутия) от 16.10.2003 83-З № 155-III «О порядке рассмотрения обращений граждан в Республике Саха (Якутия)»<sup>12</sup>,

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8427.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2305.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2018. № 24. Ст. 3390.

<sup>10</sup> Ведомости Московской городской Думы. 2001. № 8. Ст. 130.

<sup>11</sup> Сборник законодательства Алтайского края. 2006. № 128. ч. 2 С. 36.

<sup>12</sup> Якутские ведомости. № 43. 2003.

Законе Калининградской области от 21.10.2015 № 465 «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Калининградской области»<sup>13</sup>. К числу традиционных дополнительных гарантий, устанавливаемых законами субъектов РФ, относятся, например, принципы рассмотрения обращений граждан; выделение особых способов подачи обращений (например, электронная форма, телеграмма); сокращенные сроки рассмотрения для отдельных категорий обращений; дополнительные гарантии прав граждан при организации личного приема, выражающиеся в праве на внеочередной личный прием таких граждан, как ветераны Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий; инвалиды, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, беременные женщины и пр.; порядок работы прямых и горячих линий; дополнительные гарантии права граждан на получение письменного ответа на коллективное обращение и др. Указанные вопросы регулируются также в постановлении Губернатора Ленинградской области от 31.03.2015 № 18-пг «Об утверждении Порядка взаимодействия органов исполнительной власти Ленинградской области, должностных лиц Ленинградской области при рассмотрении обращений граждан»<sup>14</sup>; в постановлении Правительства Республики Бурятия от 26.09.2014 № 468 «О Комиссии при Правительстве Республики Бурятия по координации и оценке работы с обращениями граждан и организаций»<sup>15</sup> и др. На муниципальном уровне также приняты акты, посвященные отдельным вопросам регулирования общественных отношений в сфере обращений граждан, например постановление администрации городского округа Солнечногорск МО от 05.08.2020 № 1447 «Об утверждении Регламента рассмотрения обращений граждан в администрации городского округа Солнечногорск Московской области»<sup>16</sup>.

В сентябре 2021 г. в рамках подготовки к заседанию Всероссийского координационного совета уполномоченных по правам человека на тему «Практика реализации Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»» от уполномоченных по правам человека в 78 субъектах Российской Федерации поступали отдельные предложения и комментарии. Так, ставились вопросы о необходимости законодательного закрепления четкого алгоритма дифференциации жалоб и иных обращений по Законам № 48-ФЗ и № 59-ФЗ (Архангельская, Астраханская, Брянская, Воронежская, Саратовская области, Республики Калмыкия, Марий Эл), об уточнении процедуры рассмотрения обращений, соблюдения сроков (Новосибирская, Омская, Смоленская области, Республика Хакасия), о сохранении возможности не использовать пресекательный механизм одного года (Кировская, Курган-

---

<sup>13</sup> Калининградская правда. 2015. № 200.

<sup>14</sup> URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 06.04.2015.

<sup>15</sup> Бурятия. 2014. № 133. Официальный вестник № 67.

<sup>16</sup> Сенез. 2020. № 62.

ская, Самарская области, Кабардино-Балкарская Республика), об уточнении параметров жалобы: исключив судебное обжалование как критерий ее допустимости (Челябинская область) и административное обжалование (Астраханская область), о единообразном порядке рассмотрения жалоб и иных обращений (Владимирская область), о расширении полномочий в части принимаемых мер при рассмотрении иных обращений (Ханты-Мансийский автономный округ), об исключении необходимости информирования государственных органов о принятии жалобы (Санкт-Петербург), об особенностях рассмотрения обращений через портал государственных услуг (Тамбовская область), по телефону, по горячим линиям (Сахалинская, Ярославская области, Камчатский край) и др.

Кроме того, весной 2022 г. от уполномоченных по правам человека 22 субъектов Российской Федерации также была получена информация относительно теории и практики рассмотрения жалоб и иных обращений. Уполномоченным по правам человека в Брянской области отмечалось, например, что понятие «обращение гражданина» можно рассматривать и с позиций конституционных прав и свобод человека и гражданина, и с позиций документооборота, а также с позиций обмена информацией между населением и органами, наделенными властными полномочиями. Уполномоченный по правам человека в Кемеровской области — Кузбассе обратил внимание, что разграничение понятий «обращение» и «жалоба» является логичным и в силу общеприменительного смысла данных слов: под жалобой в общем (а не только юридическом) значении понимается выражение недовольства чем-либо, а также просьба о помощи в исправлении сложившейся ситуации, в то время как обращение может иметь и информационный, и позитивный характер. Уполномоченный по правам человека в Красноярском крае справедливо отметил, что понятие «обращение» гораздо шире, поскольку оно включает в себя предложение, заявление или «жалобу». Изложенная гражданином просьба может содержаться как в обращении, так и в заявлении, и в жалобе. «В этой связи особого разграничения понятий “обращение” и “жалоба” не требуется, поскольку последствия полученного уполномоченным обращения либо жалобы гражданина идентичны: в соответствии с требованиями Закона № 59-ФЗ обращение либо жалоба подлежат одинаковому рассмотрению, принятию необходимых мер в соответствии с полномочиями уполномоченного и последующему направлению гражданину ответа. Необходимость разграничения понятия “обращение” и понятия “жалобы” не усмотрена Конституционным Судом РФ (определение от 16.07.2015 № 1815-О) и Верховным Судом РФ (постановление от 16.07.2021 № 83-АД21-6-К-1)».

Результаты анализа доктринальных положений, законодательства и практики его применения позволили предложить настоящие методические рекомендации по вопросу разграничения понятий «жалоба» и «обращение» по Закону № 48-ФЗ.

# 1 ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН И ОРГАНИЗАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье 33 Конституции РФ закреплено, что граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Данная статья сформулирована максимально широко, что, с одной стороны, позволяет включить в объект конституционной охраны значительный перечень видов обращений граждан, а с другой — не раскрывает обязанностей адресатов по их рассмотрению.

В научной и учебной литературе выделяются различные подходы к понятию обращений. Наиболее полные признаки и определение обращений сформулированы в «Практикуме по работе с обращениями граждан и организаций», подготовленном коллективом авторов под редакцией Л. В. Стандзюнь<sup>17</sup>:

1. Институт обращений выполняет следующие **функции**:

1.1. правозащитную — обращения являются эффективным средством защиты прав физических и юридических лиц, важнейшим средством охраны человека, его прав и свобод, поскольку они позволяют предупредить противоправное деяние, правонарушение, а если оно уже совершено — устранить его последствия и восстановить нарушенное право;

1.2. правореализационную — являются формой реализации права на участие в управлении государством;

1.3. коммуникативную — являются одним из средств коммуникации между государством и гражданами, своего рода каналом воздействия, с помощью которого граждане получают возможность так или иначе воздействовать на властные решения, участвовать в процессе их принятия;

1.4. информационную — являются источником аналитической информации, позволяющим уточнить приоритеты законотворческой деятельности, использовать новые подходы для принятия управленческих решений наиболее актуальных социально-экономических проблем.

2. Обращения имеют свою **цель**, то есть объективно предполагаемый результат, к достижению которого стремится субъект. Цели направления обращений определяют его процессуальную форму и адресата. Целями физических и юридических лиц при направлении обращений могут быть реализация, предоставление, защита или восстановление прав, сво-

---

<sup>17</sup> Практикум по работе с обращениями граждан и организаций : учебное пособие для бакалавриата / отв. ред. Л. В. Стандзюнь. М. : Проспект, 2022. 320 с.

бод и законных интересов самого гражданина или прав и свобод третьих лиц, непосредственно связанных с заявителем.

3. **Правовыми основами** применения института обращений граждан являются различные федеральные акты, акты субъектов Российской Федерации, муниципальные акты. Виды обращений граждан, основания и порядок их применения регулируются также различными нормами: конституционными, административно-правовыми, гражданско-процессуальными, арбитражно-процессуальными и др.

4. Институт обращений граждан состоит из **совокупности материальных и процессуальных норм** с преобладанием последних, поскольку в большинстве случаев рассмотрение обращений граждан является административной процедурой (со своими этапами, соблюдением сроков всеми участниками правоотношений, итоговым актом по результатам рассмотрения, уполномоченными властными субъектами и т.д.)<sup>18</sup>.

5. **Объектом** рассмотрения обращений граждан как разновидности процедурной деятельности могут быть дела бесспорного позитивного характера (например, заявления, предложения), а также спорного, юрисдикционного характера.

6. Наличие особых **субъектов**: субъектом обращения всегда является гражданин РФ, иностранный гражданин, лицо без гражданства, группа индивидов или объединение индивидов (организация), юридическое лицо. Индивидуальное право человека на обращение дополняется возможностью подачи коллективных обращений.

7. Для подачи любого обращения необходима реализация **волеизъявления**, которая движет субъектом и направляет процесс обращения адресату. Это внешнее (а не внутреннее) проявление деятельности человека, отражающее поведение лица или коллектива, состоящее в реализации действий по направлению обращения. В данном случае внутреннее состояние человека дает только толчок для обращения: это или недовольство чем-либо, несогласие с кем-то, чем-то, или желание выразиться и внести свои инициативы и пожелания. Однако юридически значимым может быть только волеизъявление, которое является результатом свободного выбора определенного варианта поведения, выраженного вовне. При этом с процессуальной точки зрения волеизъявление — это всегда действие (обратиться путем бездействия невозможно).

8. Обращение всегда адресовано **конкретному адресату** обращения — это субъект права, уполномоченный принять и рассмотреть обращение по

---

<sup>18</sup> См., например: Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма: Инфра-М, 2016. С. 81–84 ; Административные процедуры : монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. М. : Норма: Инфра-М, 2018.

существо. Им потенциально может быть любой субъект публичной власти, предусмотренный законом. К ним относятся государственные органы (федеральные, субъектов Российской Федерации), органы местного самоуправления и должностные лица, а также государственные и муниципальные учреждения, организации, наделенные публично-властными функциями и полномочиями. Для адресата рассмотрение обращений является реализацией властных функций и полномочий в сфере государственного управления. Для этого адресат должен быть законодательно уполномочен для принятия и рассмотрения обращения. В противном случае обращение физического или юридического лица направляется компетентному органу или должностному лицу. В отдельных случаях адресат обращения может применить меры административного принуждения.

9. Рассмотрение обращений осуществляется в **судебном или внесудебном порядке**.

Исходя из вышеизложенного, сформулировано следующее определение **обращения**: это выраженное в письменной, устной, электронной или аудиовизуальной форме индивидуальное или коллективное волеизъявление физических и (или) юридических лиц, подлежащее обязательному рассмотрению при соблюдении законных требований к форме и содержанию, направленное в орган публичной власти, должностному лицу, субъекту, обладающему властными полномочиями, с целью реализации, предоставления, защиты или восстановления прав, свобод и законных интересов в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах жизни общества.

Следует обратить внимание, что Закон № 48-ФЗ не определяет понятия «обращение», а лишь перечисляет его виды: предложение, заявление и иная информация, касающаяся нарушений прав и свобод граждан. Единой классификации обращений граждан и организаций на сегодняшний день также не существует. В трудах ученых выделяются следующие их классификации.

В зависимости от **числа заявителей** (субъектов, подающих обращения) выделяются индивидуальные и коллективные обращения, поданные двумя лицами и более.

В зависимости от **формы** обращения можно подразделить на письменные и устные (поданы во время личного приема, встреч с населением и т.д.).

В зависимости от **способа подачи** выделяются обращения, поданные в форме бумажных документов или электронных документов. В свою очередь, бумажные документы могут подаваться непосредственно, через МФЦ, посредством почтовой или курьерской отправки, по факсу, с использованием ящиков для обращений. В форме электронных документов обращения могут быть поданы по электронной почте, путем СМС-сообщений,

через портал «Госуслуги», веб-сайты, электронные СМИ, интернет-блоги и социальные сети, онлайн-приемы. Например, А. Б. Зеленцов<sup>19</sup> в зависимости от способов поступления обращений подразделяет их: а) на обращения, поступающие непосредственно от заинтересованных лиц, в том числе во время личного приема; б) обращения в поддержку просьбы гражданина о реализации или восстановления его прав, направленные со стороны другими гражданами, общественными объединениями, депутатами, должностными лицами; в) обращения граждан, поступившие в органы государственной или муниципальной власти из средств массовой информации, в том числе во время прямого эфира, по специально организованным телефонам доверия, горячим линиям и т.д.

В зависимости от **адресата** (субъектов, которым адресуются обращения) можно выделить обращения, адресуемые должностным лицам (Президенту Российской Федерации, Председателю Правительства Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации или в ее субъектах, высшему должностному лицу субъекта РФ и пр.), руководителю, должностному лицу предприятий, организаций, учреждений независимо от форм собственности, в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, муниципальные органы, коммерческие и некоммерческие организации всех организационно-правовых форм собственности и другим прямо перечисленным в законодательстве адресатам.

В зависимости от **сферы общественных отношений** выделяются обращения, касающиеся экономической, социально-культурной, административно-политической сферы.

В зависимости от **количества подаваемых обращений** их можно подразделить на первичные (подаваемые впервые) и повторные<sup>20</sup>.

В зависимости от **способа рассмотрения** выделяются обращения, рассматриваемые в судебном и внесудебном порядке.

По **способу внесения** выделяют непосредственные и опосредованные обращения. На практике уполномоченные по правам человека часто сталкиваются с ситуациями, когда информация о нарушении прав конкретного человека поступает не от него самого, а от представителя (родственника, адвоката, некоммерческой организации) или переадресовывается (депутата-

---

<sup>19</sup> См.: Зеленцов А. Б. Обращения граждан как административно-правовая форма // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». 2003. № 1. С. 11.

<sup>20</sup> Повторной является подача обращения от одного и того же лица (группы лиц) по одному и тому же вопросу. В повторных обращениях может обжаловаться решение, принятое по предыдущему обращению, поступившему от того же лица в тот же орган, могут указываться другие недостатки, допущенные при рассмотрении и разрешении предыдущего обращения, без изменения сути требований.

тами, общественными приемными губернатора или политических партий, иных общественных объединений).

По **порядку рассмотрения** обращений можно подразделить: а) на обращения, которые рассматриваются в порядке, определенном специальными нормативными актами об обращениях граждан; б) обращения, рассматриваемые в порядке конституционного, гражданского, административного, арбитражного судопроизводства; в) обращения по вопросам изобретений, открытий, рационализаторских предложений, порядок рассмотрения которых регулируется специальным отраслевым федеральным законодательством; г) обращения (запросы) в архивы, библиотеки, в органы статистики; д) обращения, которые вытекают из отношений, складывающихся внутри коллективов коммерческих организаций, общественных объединений и регулируемых нормами федерального законодательства, уставами, положениями.

По **степени направленности** обращения можно подразделить на внешние (подаются в организации и учреждения, не связанные с заявителем, например подача жалобы в суд) и внутренние (подаются в порядке субординации в те же органы публичной власти, организации, учреждения, в которых осуществляет свою деятельность заявитель).

По **содержанию и характеру юридической природы** выделяются *предложения, заявления, жалобы, ходатайства, уведомления, запросы, петиции*. На этом основании классификации обращений остановимся подробнее.

В статье 4 Закона № 59-ФЗ предусмотрены следующие три вида обращений граждан: предложения, заявления, жалобы.

1. **Предложение** — рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

Предложения являются эффективным средством непосредственного участия и активности лиц в совершенствовании форм государственного управления. Обычно в них излагаются собственные наблюдения, рассуждения или результаты правоприменительной деятельности субъекта, затрагивающие проблемы государственной и общественной жизни с указанием на недостатки в их решении, допускаемые органами публичной власти или должностными лицами, предлагаются возможные пути и способы решения затронутых проблем. К числу этих обращений относятся предложения по совершенствованию законодательства: подготовленные законопроекты, проекты правовых актов управления либо выявленная проблема сформулирована в общем виде и требует более тщательной правовой проработки.

2. **Заявление** — просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других

лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.

Заявления, в свою очередь, можно подразделить на три группы:

а) по кадровым вопросам государственной службы (о приеме на работу, о предоставлении отпуска, об освобождении от замещаемой должности, о переезде и т.п.);

б) являющиеся основанием для начала административной процедуры (получение паспорта, вида на жительство, разрешения на работу, лицензии, регистрации и т.д.);

в) заявления, в которых сообщается о каких-либо недостатках, нарушениях в работе органов власти, отдельных должностных лиц и т.д.

Однако в заявлении отсутствует указание на нарушение прав и интересов лиц, что является основным критерием отличия заявления от жалобы. В отличие от предложения, в заявлении не раскрываются пути и не предполагаются способы решения поставленных задач. Заявление адресуется конкретному должностному лицу (руководителю организации, его заместителю или руководителю структурного подразделения). Текст заявления начинается с существа вопроса, обращения, затем идет его детализация и конкретная просьба.

3. **Жалоба** — просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

В жалобе содержится не только информация о нарушении субъективных прав и просьба об их восстановлении, но и возможная критика в адрес государственных или общественных органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и отдельных граждан, в результате необоснованных действий которых либо необоснованного отказа в совершении предусмотренных законом действий произошло, по мнению заявителя, нарушение его субъективных прав. Закон № 59-ФЗ закрепляет общий порядок обжалования, и его положения применяются в части, не противоречащей специальному порядку обжалования, предусмотренному иными федеральными законами.

В законодательстве также встречается термин **ходатайство**, которое представляет собой официальное обращение гражданина в письменной форме с просьбой о признании за лицом определенного статуса, прав или свобод, льгот, гарантий. В качестве примера можно привести ходатайство о восстановлении пропущенного срока на обжалование постановления по делу об административном правонарушении (ст. 30.3 КоАП РФ), ходатайство о признании лица беженцем (ст. 4 Федерального закона от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах») или вынужденным переселенцем (ст. 3 Закона РФ

от 19.02.1993 № 4530-I («О вынужденных переселенцах»); ходатайство о предварительном согласовании сделки и ходатайство о согласовании установленного контроля (ст. 8 Федерального закона от 29.04.2008 № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства») и др.

**Уведомление** как форма обращения предполагает предварительное или последующее сообщение государственному органу о реализации определенного вопроса в сфере государственного управления. В качестве примера можно привести последующее уведомление антимонопольного органа согласно Федеральному закону от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» при совершении сделок (ст. 31), иных действий хозяйствующих субъектов при создании и реорганизации коммерческих организаций, заключении соглашений между хозяйствующими субъектами — конкурентами о совместной деятельности (ст. 27), сделок с акциями (долями), имуществом коммерческих организаций, правами в отношении коммерческих организаций (ст. 28), сделки с акциями (долями), активами финансовых организаций и правами в отношении финансовых организаций (ст. 29).

**Запрос** как форма обращения представляет собой обращение пользователя информацией в устной или письменной форме, в том числе в виде электронного документа, в государственный орган или орган местного самоуправления либо к его должностному лицу о предоставлении информации о деятельности этого органа. Согласно ст. 18 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» установлено право пользователя информацией обращаться в государственные органы, органы местного самоуправления с запросом как непосредственно, так и через своего представителя, полномочия которого оформляются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

**Петиция**, являясь разновидностью коллективного обращения<sup>21</sup>, упоминается, например, в ст. 11, 12 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в соответствии с которыми граждане имеют право принимать участие в сборе подписей под петициями по вопросам охраны окружающей среды и в иных не противоречащих законодательству Российской Федерации акциях. На уровне субъектов РФ, например, в ст. 65 Закона г. Москвы от 28.06.1995 «Устав города Москвы» установлено, что жители города Москвы в порядке, установленном законодательством,

---

<sup>21</sup> Значительный интерес также представляет постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края», в котором петиция определена как коллективное обращение граждан.

осуществляют гражданскую законодательную инициативу путем внесения в Московскую городскую Думу петиции с предложением о принятии, изменении или отмене закона города Москвы. Более подробно процедура осуществления гражданской законодательной инициативы жителей г. Москвы путем внесения в Думу петиции с предложением о принятии, изменении или отмене закона города Москвы и соответствующего проекта закона города Москвы урегулировано законом г. Москвы от 11.12.2002 № 64 «О гражданской законодательной инициативе в г. Москве». То есть петиция может выступать и как обращение гражданина в защиту собственных интересов, и как некая форма законодательной инициативы<sup>22</sup>.

Таким образом, классификация обращений граждан и юридических лиц показывает необходимость выяснения правовой природы и содержания обращений, поступающих к региональным уполномоченным, — вне зависимости от того, как называет заявитель свое обращение. Прежде всего, необходимо обратить внимание на особый вид обращений — жалоб по Закону № 48-ФЗ в сравнении с общим порядком рассмотрения обращений по Закону № 59-ФЗ.

---

<sup>22</sup> Саленко А. В. Конституционно-правовое значение свободы мирных собраний: доктринальные и судебные подходы в России и Германии // Российский юридический журнал. 2019. № 5 (128). С. 15.

## 2 ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ, ПОСТУПАЮЩИХ К УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 2.1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ПО ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ ОТ 02.05.2006 № 59-ФЗ «О ПОРЯДКЕ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Согласно ст. 1 Закона № 59-ФЗ, установленный им порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами.

В статье 5 Закона № 59-ФЗ регламентированы следующие *права при рассмотрении обращения* государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом:

1) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме;

2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;

3) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;

4) обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;

5) обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Под *обязанностями* заявителя понимается требуемое и обеспеченное законодательством должное поведение субъекта, которое подает обращение

в органы публичной власти или должностному лицу. В отличие от прав, обязанности заявителей в Законе № 59-ФЗ не предусмотрены, поэтому основной обязанностью является соблюдение им требований, установленных законодательством и предъявляемых к форме и содержанию обращения (ст. 7).

В соответствии с п. 1–4 ч. 1 ст. 10 Закона № 59-ФЗ процедура рассмотрения обращений граждан и их объединений предполагает обязательность принятия обращений к рассмотрению, сроки для их рассмотрения (общие и специальные), а также наличие у органа и должностного лица конкретных обязанностей:

- обеспечивать объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, а при необходимости с участием заявителя (вопрос такого участия находится в пределах дискреционного усмотрения должностного лица);

- запрашивать необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, кроме органов дознания и органов предварительного следствия (в том числе в электронной форме);

- принимать меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина (необходимость в осуществлении таких мер связана с установлением обоснованности доводов обращения);

- давать письменные ответы по существу поставленных заявителем в обращении вопросов (конкретные требования к содержанию и оформлению письменных ответов на обращения, как правило, устанавливаются самими органами);

- уведомлять в течение 7 дней заявителя о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

По запросу органа и должностного лица, рассматривающего обращение, необходимые материалы и документы должны быть направлены в течение 15 дней, за исключением тех, что содержат сведения, составляющую государственную или иную охраняемую законом тайну (адвокатскую, коммерческую, аудиторскую, налоговую и т.д.).

Если ответ на обращение дается в письменном виде, то он подписывается руководителем органа публичной власти, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом и направляется по почтовому адресу заявителя, указанному в обращении. В случае поступления электронного обращения ответ в форме электронного документа направляется по адресу электронной почты заявителя.

Особенностью осуществления процедуры рассмотрения обращений является возможность размещения органом публичной власти на своем офи-

циальном сайте в сети «Интернет» ответа на обращение, если его содержание затрагивает права, свободы и интересы неопределенного круга лиц и по аналогичным вопросам ранее поступали обращения других граждан.

В «Практикуме по работе с обращениями граждан и организаций» под редакцией Л. В. Стандзона выделяется **специальный порядок** рассмотрения обращений, касающихся отдельных их видов в соответствии с Законом № 59-ФЗ (ст. 11):

*1. Анонимное обращение.*

Подобное обращение рассматривается без подготовки ответа, поскольку не содержит сведений о его составителе, то есть в нем не указаны фамилия, имя, отчество гражданина, почтовый адрес, по которому должен быть направлен органом и должностным лицом ответ.

В случае, когда анонимное сообщение содержит сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, оно незамедлительно направляется в соответствующий орган публичной власти в соответствии с его компетенцией.

*2. Обращение, в котором обжалуется судебное решение.*

При попытке заявителя обжаловать в органе исполнительной власти и у должностного лица судебное решение такой орган и должностное лицо должны в течение 7 дней с момента регистрации обращения возвратить его гражданину с разъяснением порядка обжалования судебного решения. Установление коротких сроков направления ответа на такое обращение связано с тем, что заявитель рискует пропустить предусмотренные соответствующим процессуальным законодательством судебные сроки обжалования.

*3. Обращение, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи.*

При получении подобного обращения (устного в рамках личного приема гражданина, письменного или электронного) орган или должностное лицо имеют право оставить его без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить заявителю о недопустимости злоупотребления правом. В данном случае решение вопроса о рассмотрении обращения по существу остается на усмотрение органа или должностного лица, к которому такое обращение поступило.

*4. Обращение с текстом, не поддающимся прочтению.*

Подобное обращение остается без ответа в том случае, если нечитаемы персональные данные заявителя, то есть его имя, фамилия, отчество, почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ. Если же не поддается прочтению только содержание обращения при читаемости персональных данных заявителя, последний должен быть уведомлен о невозможности прочтения его обращения в письменной форме или в форме

электронного документа в течение 7 дней со дня регистрации обращения. Письменное обращение может быть нечитабельным в силу неразборчивого почерка, попадания на лист посторонних веществ, а электронное — при использовании неверных протоколов переадресации или конвертаций форматов обращений.

*5. Обращение, текст которого не позволяет определить суть предложения, заявления или жалобы.*

Данный вид обращения поддается прочтению, однако содержание его текста лишено смысла и логики. Например, обращение не содержит сути предложения, заявления или жалобы, в нем отсутствуют конкретные просьбы или рекомендации или из его содержания нельзя установить место, обстоятельства описываемых событий. В результате поступления такого обращения орган и должностное лицо уведомляют заявителя о невозможности рассмотрения обращения в течение 7 дней с момента его регистрации, поскольку им не представляется возможным дать ответ по существу либо определить компетентный орган.

*6. Обращение с вопросами, по которым ранее неоднократно были даны ответы.*

Если обращение содержит вопросы, по которым ранее неоднократно давались письменные ответы по существу, и не содержит новых доводов и обстоятельств, то руководитель органа публичной власти либо иное уполномоченное должностное лицо имеют право принять решение о обоснованности очередного обращения и прекращении переписки с заявителем по данному вопросу, о чем он в обязательном порядке уведомляется. Уведомление о прекращении переписки должно содержать мотивы такого решения, то есть в нем кратко излагается весь процесс переписки, отражается содержание ранее данных разъяснений, а также приводится подробная аргументация, послужившая причиной принятия такого решения.

*7. Обращение по вопросу, ответ на который размещен на официальном сайте компетентного органа в сети «Интернет».*

Ответ на подобное обращение направляется компетентным органом и должностным лицом в течение 7 дней с момента его регистрации и содержит сообщение об электронном адресе официального сайта в сети «Интернет», на котором размещен ответ на поставленный в обращении вопрос, касающийся интересов неопределенного круга лиц.

*8. Обращение, затрагивающее сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.*

Специальные сроки направления компетентным органом и должностным лицом уведомления заявителю о невозможности дать ответ по существу поставленного в обращении вопроса в связи с недопустимостью разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, отсутствуют.

К числу гарантий, которые названы как гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением, согласно ст. 6 Закона № 59-ФЗ можно отнести установление запрета преследования гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц. При рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия (не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов).

К региональным уполномоченным по правам человека поступают два вида жалоб: общие (по Закону № 59-ФЗ) и специальные (по Закону № 48-ФЗ). **Положения Закона № 59-ФЗ применяются уполномоченными по правам человека в случае получения обращений, не отвечающих критериям специальной жалобы согласно Закону № 48-ФЗ.** Это могут быть предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования, просьбы о разъяснении законодательства, так называемые общие жалобы (например, пропущенный срок подачи, отсутствие приложенных документов), а также жалобы, в отношении которых предусмотрен специальный порядок рассмотрения обращений (ст. 11 Закона № 59-ФЗ).

Согласно ч. 3 ст. 9 Закона № 48-ФЗ, получив обращение, содержащее предложение, заявление или иную информацию, касающуюся нарушения прав и свобод граждан, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации имеет право:

- 1) рассмотреть обращение по существу;
- 2) разъяснить заявителю средства, которые он вправе использовать для защиты своих прав и свобод;
- 3) направить обращение на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится рассмотрение обращения.

Уполномоченным по правам человека Омской области обращено внимание, что не все обращения граждан, направленные для рассмотрения региональному уполномоченному, можно отнести к жалобам по следующим причинам:

- 1) не всегда в обращении идет речь о нарушении прав органами и организациями, перечисленными в ч. 5 ст. 9 Закона № 48-ФЗ;
- 2) не во всех случаях заявителем может быть четко сформулировано решение, с которым он не согласен;

3) не всегда соблюдены условия по предварительному обжалованию (в суд или в административном порядке) принятых по его обращению решений или действий (бездействия);

4) со дня нарушения прав и свобод или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении, прошло более года.

В случае переадресации обращения уполномоченный, руководствуясь ч. 5 ст. 8 Закона № 59-ФЗ, запрашивает в указанных органах или у должностного лица документы и материалы о результатах рассмотрения письменного обращения гражданина. При необходимости обращение ставится на контроль и по нему принимаются дополнительные меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов заявителя (иных лиц), вплоть до обращения в органы прокуратуры, другие надзорные и контролирующие органы. В том случае, если гражданин перед обращением к уполномоченному уже обращался самостоятельно в органы власти или орган местного самоуправления, являющиеся учредителями тех организаций, действие (бездействие) которых обжалуются (о чем, например, сообщил в письме), либо переадресация обращения данного гражданина уполномоченным проводилась ранее, то уполномоченный принимает данное обращение к рассмотрению и на основании ч. 2 ст. 10 Закона № 59-ФЗ запрашивает информацию (документы, иные материалы) в соответствующем органе власти по существу поставленных в обращении вопросов. Такие действия (по запросу информации в органе власти) обуславливаются требованиями ч. 6 ст. 8 Закона № 59-ФЗ, согласно которым запрещается направлять обращение на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

Следовательно, рассматриваемый случай с точки зрения порядка регулирования правоотношений не содержит принципиальных отличий от действий уполномоченного, которые он принимает тогда, когда обращение гражданина при сходных обстоятельствах квалифицируется как жалоба. Уполномоченным по правам человека в Омской области также обращается внимание на права региональных уполномоченных при рассмотрении обращений, не отнесенных к жалобе, которые указаны в п. 3 ст. 9 Закона № 48-ФЗ. Например, в ст. 10 Закона № 48-ФЗ права региональных уполномоченных на привлечение экспертов, посещение органов власти, запрос информации и другие права определены применительно к рассмотрению жалоб. На практике аналогичные механизмы (особенно направление запросов о предоставлении информации, рассмотрение обращений с выездом на место) реализуются и при рассмотрении обращений граждан, не отнесенных к жалобам (данные возможности используются в соответствии с нормами ч. 2 ст. 9, п. 2 ч. 1 ст. 10 Закона № 59-ФЗ). По мнению региональных уполномоченных, в дополнительной регламентации правового регулирования нужда-

ется, например, случай, когда поступившее от гражданина письмо обособленно не может быть принято уполномоченным к рассмотрению в качестве жалобы, а квалифицируется как «обычное» письменное обращение, но при этом содержит заголовок «жалоба» (необходимо ли, руководствуясь требованием Закона № 48-ФЗ, отказывать гражданину в рассмотрении уполномоченным жалобы, уведомляя его об этом решении, и принимать данное письменное обращение к рассмотрению в порядке Закона № 59-ФЗ).

Если жалоба отвечает всем критериями, предусмотренным Законом № 48-ФЗ, то приоритет будут иметь нормы этого специального нормативного акта.

## **2.2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАССМОТРЕНИЯ ЖАЛОБ ПО ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ ОТ 18.03.2020 № 48-ФЗ «ОБ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Согласно ч. 5 ст. 9 Закона № 48-ФЗ под жалобой, адресованной уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации, понимается просьба гражданина Российской Федерации, иностранного гражданина или лица без гражданства о защите и восстановлении прав и свобод, нарушенных (нарушаемых), по его мнению, решениями или действиями (бездействием) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, действующих на территории субъекта Российской Федерации, органов государственной власти или иных государственных органов субъекта Российской Федерации (кроме законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации), органов местного самоуправления, иных муниципальных органов, организаций, действующих на территории субъекта Российской Федерации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.

Уполномоченным по правам человека в Пермском крае выделены следующие квалифицирующие признаки специальной жалобы:

- 1) нарушенное (нарушаемое), по мнению заявителя, право;
- 2) субъектами нарушения являются территориальные органы федеральных органов исполнительной власти в субъекте РФ, региональные органы власти (кроме законодательных), органы местного самоуправления и муниципальные органы, а также организации, наделенные государственными или иными публичными полномочиями;
- 3) пройденный заявителем порядок обжалования в суде или в административном порядке и несогласие с принятым решением (ч. 6 ст. 9 Закона № 48-ФЗ).

**В жалобе должны содержаться фамилия, имя, отчество (при наличии), почтовый и (или) электронный адрес заявителя, изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших (нарушающих), по мнению заявителя, его права и свободы. К жалобе должны прилагаться материалы, подтверждающие обоснованность жалобы, включая копии документов, связанных с обжалованием соответствующих решений или действий (бездействия) в судебном или административном порядке.**

**Жалоба должна быть подана уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении.** Жалобы, адресованные уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации лицами, находящимися в местах принудительного содержания, просмотру администрациями мест принудительного содержания не подлежат и в течение 24 часов направляются уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Деятельность уполномоченных по правам человека в силу своей правовой природы нацелена в первую очередь на рассмотрение индивидуальных обращений (а не коллективных и публичных). По характеру своей деятельности уполномоченные по правам человека не только не относятся к субъектам государственного и общественного контроля (надзора), но и сами подчас выступают инициаторами контроля, в том числе за соблюдением порядка рассмотрения обращений, принятия мер по устранению выявленных ими причин несоблюдения прав, свобод и законных интересов граждан.

При наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод человека и гражданина либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации вправе по собственной инициативе провести проверку обстоятельств и принять иные меры в соответствии с законодательством.

Согласно ст. 10 Закона № 48-ФЗ уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации информирует о принятии жалобы к рассмотрению государственные органы, муниципальные органы, организации, решения или действия (бездействие) которых обжалуются, а также вправе запросить у указанных органов и организаций информацию по существу поступившей жалобы и предложить обосновать свою позицию в целом. В случае необходимости проверки обстоятельств, изложенных в жалобе, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации вправе:

1) самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, их должностными лицами и государственными служащими со-

бирать, проверять и анализировать информацию об обстоятельствах, изложенных в жалобе;

2) посещать государственные органы, муниципальные органы, организации;

3) беспрепятственно посещать места принудительного содержания, находящиеся на территории субъекта Российской Федерации, в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими порядок посещения мест принудительного содержания;

4) запрашивать и получать от государственных органов, муниципальных органов, организаций сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы, а также соответствующие устные разъяснения их должностных лиц;

5) обращаться в суд с ходатайством об ознакомлении с материалами по гражданскому или административному делу, решение по которому вступило в законную силу;

6) привлекать экспертов;

7) пользоваться иными правами, предусмотренными федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 11 Закона № 48-ФЗ, по результатам рассмотрения жалобы уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации вправе:

1) направить государственному органу, муниципальному органу, организации, должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и свобод человека и гражданина, в письменной форме свои рекомендации относительно возможных и необходимых мер по восстановлению указанных прав и свобод. Государственный орган, муниципальный орган, организация, должностное лицо, получившие рекомендации уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, обязаны в течение 30 дней рассмотреть их и о принятых мерах в письменной форме сообщить уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации;

2) обратиться в суд с административным иском (иском) в защиту прав и свобод человека и гражданина (в том числе неограниченного круга лиц), нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, муниципального органа, организации, должностного лица, государственного или муниципального служащего, а также лично или через своего представителя участвовать в процессе по делу о защите прав и свобод человека и гражданина в соответствии с законодательством Российской Федерации;

3) обратиться в соответствующие компетентные государственные или муниципальные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного производства и (или) рассмотрении вопроса об уголовном преследовании

в отношении должностного лица государственного органа, муниципального органа, организации, в решениях или действиях (бездействии) которого усматривается нарушение прав и свобод человека и гражданина, а также о возбуждении производства по делу об административном правонарушении в отношении организации и (или) должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которых усматривается нарушение прав и свобод человека и гражданина;

4) обратиться в прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу приговора суда в целях использования в случаях, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, прокурором права обратиться в соответствующий суд с представлением о пересмотре вступившего в законную силу приговора суда. Законом субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены иные не противоречащие федеральным законам меры, принимаемые уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации по результатам рассмотрения жалоб.

Если лицо, обратившееся с жалобой к уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации, одновременно обратилось с жалобой в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, по запросу Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации жалоба с прилагаемыми к ней материалами передается на рассмотрение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Если в ходе рассмотрения жалобы, в частности жалобы на решения или действия (бездействие) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации выявлена необходимость принятия системных мер по устранению нарушений прав и свобод человека и гражданина на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации вправе обратиться к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации с просьбой об оказании содействия и о принятии им мер, относящихся к его компетенции (п. 4 ст. 10 Закона № 48-ФЗ). Если в ходе рассмотрения жалобы обнаружены признаки уголовно наказуемого деяния или административного правонарушения, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации передает имеющиеся материалы в соответствующие государственные органы для принятия решения о возбуждении уголовного дела или дела об административном правонарушении, известив об этом заявителя.

По результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод человека и гражданина, обобщения итогов рассмотрения жалоб уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации вправе:

1) инициировать проведение общественных проверок и общественной экспертизы в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) обратиться в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации с предложением о проведении слушаний по фактам нарушения прав и свобод человека и гражданина, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в них.

Существенную роль в повышении эффективности по рассмотрению жалоб и иных обращений граждан играет использование типовых методик, которые будут представлены в части 3 настоящих Рекомендаций<sup>23</sup>.

### **2.3. ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ ОБЩИХ И СПЕЦИАЛЬНЫХ ЖАЛОБ ГРАЖДАН, ПОСТУПАЮЩИХ К УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Как было исследовано выше, содержание специальных жалоб к уполномоченному и, соответственно, порядок их рассмотрения по Закону № 48-ФЗ, отличается от жалоб граждан, подаваемых в общем порядке, предусмотренном Законом № 59-ФЗ.

В отличие от органов государственной власти, уполномоченный по правам человека **не наделен властными полномочиями, и должность уполномоченного не подпадает под понятие «должностного лица»**, употребляемое в Законе № 59-ФЗ, что подтверждается материалами судебной практики<sup>24</sup>.

Деятельность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации дополняет существующие средства защиты прав и свобод человека и гражданина, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод (ч. 3 ст. 1 Закона № 48-ФЗ).

Одним из важных отличий (и одновременно своеобразным «фильтром» допустимости жалобы к уполномоченному) является условие, чтобы заявитель ранее обжаловал решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. Часть 5 ст. 9 За-

---

<sup>23</sup> См.: Зражевская Т. Д., Белоножкин В. И., Колобова Т. В. Методологические основы организации эффективной деятельности региональных уполномоченных по правам человека в современных условиях. М. : Проспект, 2020.

<sup>24</sup> Определение Верховного Суда РФ от 17.10.2007 № 74-Г07-16 «Об отмене решения Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 23 июля 2007 г. № 3-25/07 о признании недействующими положений части 3 статьи 17 Закона Республики Саха (Якутия) от 17 октября 2002 г. 56-3 № 449-II «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Саха (Якутия)»».

кона № 48-ФЗ устанавливает обязательное требование к жалобе, направляемой уполномоченному: «Жалоба должна... **сопровождаться копиями решений, принятых по его жалобе**, рассмотренной в судебном или административном порядке». Особый порядок рассмотрения жалоб уполномоченным обусловлен тем, что к нему обращаются после того, как заявители уже обращались в порядке Закона № 59-ФЗ в государственные органы и к должностным лицам. В связи с этим приложенные к жалобе документы являются обязательными (в отличие от общей жалобы по Закону № 59-ФЗ, согласно ч. 3 ст. 7 которого гражданин вправе приложить к такому обращению необходимые документы и материалы в электронной форме). Требования по форме специальной жалобы четко не обозначены (в отличие от устных и письменных обращений, а также электронных документов по Закону № 59-ФЗ).

Законом № 48-ФЗ установлена особая процедура рассмотрения уполномоченным жалоб о нарушениях прав человека, отличающаяся от механизма разрешения обращений граждан в порядке подчиненности, установленного Законом № 59-ФЗ. Срок подачи жалобы уполномоченному установлен не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении (ч. 6 ст. 9 Закона № 48-ФЗ), т.е. **срок подачи жалобы является пресекательным**.

В отличие от Закона № 59-ФЗ **срок рассмотрения уполномоченным поданной ему жалобы не установлен**. Однако уполномоченный обязан уведомить заявителя о своем решении принять или отклонить жалобу в течение 15 дней со дня ее регистрации (ч. 8 ст. 9 Закона № 48-ФЗ). Обычно уполномоченные ориентируются на общий 30-дневный срок рассмотрения обращений, но по объективным причинам работа по жалобе может продолжаться более долгий период. Главная цель уполномоченного — добиться восстановления нарушенных прав человека, что требует координации усилий различных органов власти, а в некоторых случаях и международных структур. Будучи частью системы обеспечения законности в государственном управлении, процедура рассмотрения уполномоченными жалоб на действия органов исполнительной власти и их должностных лиц, на ненадлежащее рассмотрение последними административных жалоб подразумевает возможность подачи запросов, получения объяснений, проведение проверок, беспрепятственного посещения и других форм реагирования, о чем было сказано выше.

Важным отличием от общего порядка рассмотрения обращений граждан является также то обстоятельство, что деятельность уполномоченных по правам человека ориентирована на принципиально **иную методику**

**анализа поступающих обращений**<sup>25</sup> — применительно к группам конституционных прав и свобод человека и гражданина. В докладах уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации осуществляется анализ поступающих обращений не только по сферам общественной жизни, но и по группам прав, признанных международными документами. На специальном интернет-портале Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации<sup>26</sup> содержится более детальный анализ обращений, поступающих к уполномоченным в каждом субъекте РФ, какие сферы общественной жизни учитываются при учете обращений по вопросам личных (гражданских), политических, социальных, экономических, культурных прав либо по вопросам гарантий их государственной, в том числе судебной, защиты.

Уполномоченные по правам человека, являющиеся субъектом мониторинга правоприменения<sup>27</sup>, имеют **особый инструмент доведения информации о соблюдении прав человека** до заинтересованных государственных органов федерального и регионального уровней — ежегодные доклады и доклады по отдельным вопросам нарушения прав и свобод человека и гражданина. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в соответствии со ст. 33 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ представляет ежегодный доклад о своей деятельности, в котором доводит до сведения Президента РФ, Государственной Думы, Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Генерального прокурора РФ, Председателя Следственного комитета РФ, а также общественности информацию о резуль-

---

<sup>25</sup> По общему правилу осуществление мониторинга и анализа результатов рассмотрения обращений граждан и организаций, общественных инициатив, а также анализа мер, принятых по таким обращениям и инициативам, возложено на уполномоченную некоммерческую организацию — Фонд развития информационной демократии и гражданского общества «Фонд информационной демократии» в соответствии с Указом Президента РФ от 17.04.2017 № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций». Тематический классификатор обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, содержащий 5 разделов, 21 тематику, 206 тем, 1 213 вопросов и 76 подвопросов, утвержден распоряжением Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций от 30.11.2017 № 104 (СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>26</sup> URL: [https://map.ombudsmanrf.org/Karta\\_Yadro/ross\\_fed\\_analiz\\_galob\\_vsego\\_9.html](https://map.ombudsmanrf.org/Karta_Yadro/ross_fed_analiz_galob_vsego_9.html).

<sup>27</sup> Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 (ред. от 25.07.2014) «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (вместе с Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации) // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

татах своей работы, об эффективности предоставленных ему юридических средств защиты прав отдельных граждан либо неопределенного круга лиц.

Аналогичная формулировка содержится в региональном законодательстве большинства субъектов Российской Федерации. В некоторых субъектах Российской Федерации уполномоченные по правам человека представляют доклады о своей деятельности и о соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина, перед ними часто стоит задача не столько докладывать о результатах своей работы, сколько проинформировать о состоянии соблюдения прав и свобод человека и гражданина. В этих докладах содержится более детальный анализ поступающих обращений, различные критерии оценки, даже по сравнению с Докладом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Так, например, доклады Уполномоченных по правам человека Ставропольского, Красноярского краев, Самарской области содержат анализ обращений по субъектам правового регулирования: о нарушении прав территориальными органами федеральных органов государственной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации или органами местного самоуправления; в докладах Уполномоченного по правам человека в Воронежской области также содержится анализ обращений по категориям заявителей, по результатам их рассмотрения, результатам восстановления нарушенных прав, проводится анализ уровня реализации прав в сопоставлении с официальными статистическими данными, локальными и системными индикаторами. Ежегодные доклады в Республике Татарстан учитывают уведомления в ГС «Народный контроль».

Граждане и их объединения могут обращаться к уполномоченному по правам человека не только с жалобами, но и с предложениями по совершенствованию законодательства о правах человека. Несмотря на то что Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации не является субъектом законодательной инициативы, **участие уполномоченных по правам человека в совершенствовании законодательства о правах человека** способствует осуществлению реализации государственной политики органов исполнительной власти и их нормативному правовому регулированию во всех сферах общественной жизни. Во многих субъектах Российской Федерации региональные законодатели наделили своих уполномоченных по правам человека правом законодательной инициативы и они являются полноправными участниками законодательного процесса в своем субъекте Российской Федерации.

Одним из главных направлений взаимодействия является мониторинг правоприменения<sup>28</sup> и направление в Министерство юстиции РФ инфор-

---

<sup>28</sup> Постановление Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» //

мации о результатах контрольной деятельности. Кроме того, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации совместно с региональными уполномоченными вправе проводить мониторинг актов органов исполнительной власти субъектов РФ и в случае их противоречия Конституции РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина обращаться напрямую к Президенту РФ или в Правительство РФ с целью внесения предложений Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ. Рассмотрение этого вида обращений граждан (предложений по совершенствованию законов, иных нормативных и ненормативных правовых актов федерального и регионального уровня) в Законе № 48-ФЗ не предусмотрено, следовательно, на порядок рассмотрения этих предложений будет распространяться Закон № 59-ФЗ, в том числе в части ответа на обращение гражданину в течение 30 суток.

До принятия в 2015 г. федерального закона<sup>29</sup>, устанавливающего статус уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, прокуратурой предпринимались попытки распространить нормы Закона № 59-ФЗ на деятельность уполномоченных по правам человека в субъекте Российской Федерации путем обжалования положений региональных законов в судебном порядке. Однако в удовлетворении заявлений прокурора Верховным Судом РФ было отказано<sup>30</sup>.

Практика правозащитной деятельности уполномоченных по правам человека подтверждает, что предусмотренный Законом № 59-ФЗ 30-дневный срок для рассмотрения жалоб — «верный путь к отпискам, а не к принятию мер и восстановлению нарушенных прав»<sup>31</sup>. В связи с вышеизложенным уполномоченный не может быть привлечен к административной ответственности (на основании ст. 5.59 КоАП РФ) за нарушение 30-дневного срока рассмотрения поступающих к нему специальных жалоб граждан, рассматриваемых в соответствии с Законом № 48-ФЗ.

---

СЗ РФ. 2011. № 35. Ст. 5081.

<sup>29</sup> Федеральный закон от 06.04.2015 № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» // СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2016.

<sup>30</sup> См.: определения Верховного Суда РФ от 17.10.2007 по делу № 74-Г07-16, от 27.08.2008 по делу № 1-Г08-57.

<sup>31</sup> См.: *Толпегин П. В.* Внесудебный процесс в правозащитной деятельности уполномоченных по правам человека. М. : Ленанд, 2014. 280 с.

# **3 ТИПОВЫЕ МЕТОДИКИ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ, ПОСТУПАЮЩИМИ К УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

## **3.1. ТИПОВАЯ МЕТОДИКА РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ В АППАРАТЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

Существенную роль в повышении эффективности работы по рассмотрению обращений граждан, поступающих к уполномоченным по правам человека, играет использование типовых методик.

Предлагается следующая типовая методика рассмотрения обращений в аппарате уполномоченного, которая включает в себя следующие действия (рис. 1).

### **1. Анализ обращения и принятие решения о его рассмотрении**

#### **1.1. Выделение и оценка целевых элементов обращения.**

В его тексте выделяются целевые элементы (вопросы, просьбы, требования, предложения) и сопоставляются с предметной областью прав человека и полномочиями уполномоченного по правам человека в соответствии с Законом № 48-ФЗ или Законом № 59-ФЗ.

#### **1.2. Определение объектов жалобы.**

Выделяются органы, организации, должностные лица и их действия (бездействие), которые обжалует заявитель. Выделенные объекты сопоставляются с полномочиями уполномоченного по правам человека.

#### **1.3. Первичный анализ доводов заявителя.**

Производится для предварительного определения обоснованности жалобы с точки зрения соответствия здравому смыслу, наличия объективной возможности существования изложенной ситуации, непротиворечивости действующему законодательству, отсутствия недопустимых выражений.

**1.4. Проверка заявителя по базе данных аппарата уполномоченного по правам человека.**

Целью проверки является выявление предыдущих аналогичных обращений от данного заявителя и анализ направленных ему ответов.

**1.5. С учетом результатов выполнения шагов 1.1–1.4 принимается одно из следующих решений:**

— при отсутствии относимости к нарушению прав дается ответ с отказом в рассмотрении и рекомендациями, куда следует обратиться (срок — 7 дней с момента регистрации);

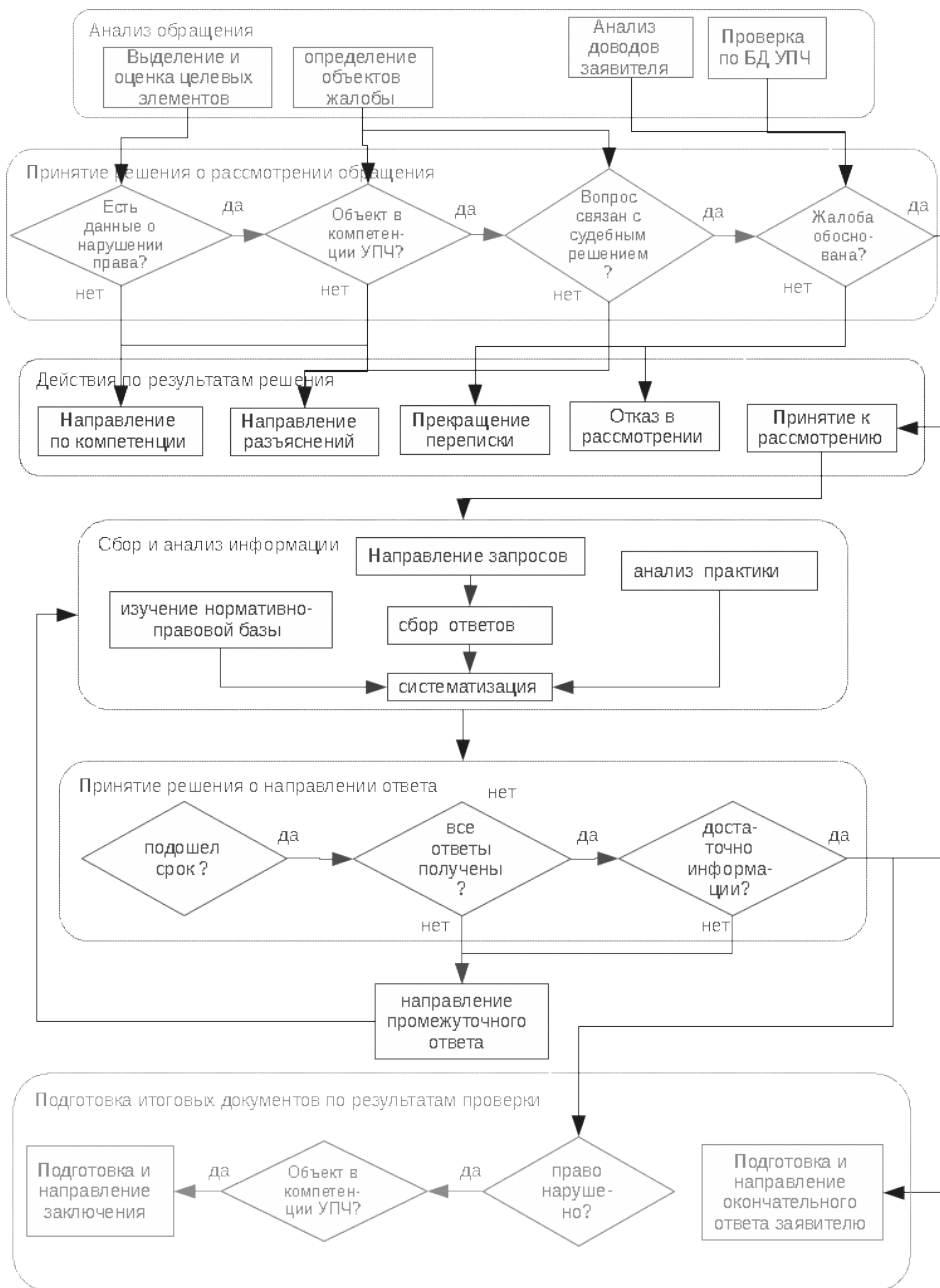


Рис. 1. Алгоритм рассмотрения обращений в аппарате уполномоченного

— если заявитель не обращался в орган, обязанный реагировать на рассматриваемое нарушение, обращение пересылается в этот орган, а заявитель информируется о принятом решении (срок — 7 дней с момента регистрации);

— если для восстановления права необходимо судебное разбирательство, заявителю даются соответствующие разъяснения (срок — 7 дней с момента регистрации);

— если объект жалобы вне полномочий уполномоченного по правам человека (не государственный или муниципальный орган, государственное учреждение), жалоба пересылается в компетентный орган (срок — 7 дней с момента регистрации), о чем информируется заявитель;

— если объектом жалобы является судебное решение, дается разъяснение порядка его обжалования (срок — 7 дней с момента регистрации);

— если принятие мер в отношении объекта жалобы не входит в полномочия уполномоченного по правам человека (например, действия федерального органа государственной власти, оспаривание нормативного правового акта), жалоба может быть принята с перспективой подключения к ее рассмотрению уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;

— если жалоба признается необоснованной, заявителю разъясняется несостоятельность его доводов;

— если в обращении содержатся угрозы, нецензурная лексика и другие недопустимые выражения, а также отсутствуют данные о личности заявителя и его адрес (почтовый или электронный), обращение не рассматривается и ответ не направляется;

— если работа по предыдущему аналогичному обращению заявителя не закончена (ответ не направлен), вновь поступившее по этому же вопросу обращение как новое не рассматривается, а приобщается к имеющимся материалам;

— если в обращении содержится вопрос, на который гражданину неоднократно давались ответы по существу и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, принимается решение о прекращении переписки с заявителем по данному вопросу, о чем он письменно уведомляется.

#### **1.6. Анализ достаточности представленных заявителем материалов.**

Осуществляется, если обращение принято к рассмотрению, в целях более точной оценки ситуации и обоснованности жалобы. Если данных не хватает, следует как можно быстрее запросить недостающую информацию у заявителя по телефону, электронной или обычной почте.

### **2. Рассмотрение обращения**

В работе уполномоченных по правам человека и их аппаратов по рассмотрению обращений граждан выделим несколько этапов.

### **2.1. Направление запросов.**

Запросы направляются после предварительного анализа материалов для уточнения (подтверждения) имеющихся данных и получения новой (недостающей) информации (срок — 3 дня с даты регистрации обращения):

— в обязательном порядке в адрес объекта жалобы для получения объяснений;

— органам и организациям, которые могут дать дополнительную (альтернативную) информацию.

### **2.2. Проведение проверок.**

По фактам обращения, требующим незамедлительного реагирования, уполномоченным по правам человека и сотрудниками аппарата могут проводиться выездные проверки с привлечением контрольных и надзорных органов.

Подготовка к проверке включает в себя:

— направление в орган, контролирующий объект жалобы, предложения о проведении совместной выездной проверки по изложенным фактам, согласование даты и времени;

— определение круга вопросов, подборка законодательных актов, регламентирующих деятельность проверяемого органа (организации);

— проведение предварительной рабочей встречи с представителем контролирующего органа, назначенным руководителем для проведения выездной проверки (при необходимости согласования конкретных аспектов проверки).

В ходе проведения проверки с выездом на место осуществляется:

— проверка необходимой документации;

— проведение беседы с должностными лицами;

— опрос посетителей учреждения (лиц, содержащихся в учреждении);

— выявление причин нарушений, возможности и сроков их устранения.

По итогам проверки составляется справка или акт.

### **2.3. Мониторинг ответов на запросы.**

Мониторинг осуществляется на предмет своевременности поступления ответов и полноты их содержания:

— если ответов недостаточно, они неудовлетворительные или не пришли вовремя (Законом № 59-ФЗ установлен 15-дневный срок ответа на запрос государственного органа по обращению), через 3 недели с даты отправки первичного запроса направляется повторный запрос;

— при отсутствии адекватной реакции исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления на повторный запрос в этот орган может быть направлено заключение уполномоченного по правам человека, копия которого направляется также в прокуратуру для реагирования на нарушение закона.

#### **2.4. Подготовка промежуточного ответа заявителю.**

Если по истечении 30 дней со дня регистрации обращения отсутствует достаточное количество информации для подготовки объективного ответа по существу его рассмотрения (что является типичным случаем в практике аппарата уполномоченного по правам человека), заявителю дается промежуточный ответ с разъяснением ситуации и обязательством направить ответ по результатам рассмотрения обращения.

#### **3. Подготовка итоговых документов по результатам проверки**

##### **3.1. Подготовка ответа заявителю по результатам рассмотрения обращения.**

Общие рекомендации:

- не следует переписывать информацию, предоставленную заявителем;
- обязательно должна быть дана оценка, нарушены права гражданина или нет; если нарушены, указать, какие и в чем;
- для обоснования выводов, просьб и предложений необходимо сослаться на основные регламентирующие нормативные правовые акты;
- давать не только юридический анализ проблемы, но также оценивать этические аспекты и включать в текст обороты и вводные слова, отражающие эмоциональную оценку ситуации;
- после окончания подготовки ответа обязательно проверить логику его построения, доступность изложения для заявителя и грамотность;
- если в 60-дневный срок не удалось получить исчерпывающую информацию по обращению или решить проблему, следует обязательно направить заявителю письменный ответ с изложением всей имеющейся информации и предпринятых действий. При этом аппарат уполномоченного вправе продолжить дальнейшую работу по обращению (за пределами указанного срока).

**3.2. Подготовка заключения о нарушении прав заявителя должностными лицами объекта жалобы.**

Заключение уполномоченного по правам человека должно включать в себя:

- а) описательную часть:
  - информацию о заявителе и краткую формулировку сути обращения;
  - информацию о том, что было сделано для проверки доводов обращения (запросы, выезды, беседы);
- б) мотивировочную часть (что установлено по результатам проверки):
  - фабулу (детальное описание) события;
  - доказательства установления факта нарушения права — документально подтвержденные действия (бездействие) должностных лиц в хронологии события;
  - выводы о превышении должностных полномочий, допущении нарушений нормативных правовых актов (со ссылки на конкретную часть статьи закона, регламента, инструкции);

в) резолютивную часть с рекомендациями:

- рассмотреть заключение;
- устранить выявленные нарушения;
- принять меры к недопущению нарушений требований действующего законодательства впредь;
- рассмотреть вопрос о привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности;
- проинформировать уполномоченного по правам человека о принятом решении в установленный законом срок.

Заключение направляется должностному лицу, возглавляющему или контролирующему объект жалобы, и в прокуратуру для принятия мер в рамках компетенции.

Актуальной является проблема повышения результативности восстановления нарушенных прав. Практика показывает, что для большей части обращений к уполномоченному по правам человека нарушение прав не подтверждается, а по установленным нарушениям далеко не всегда удается добиться положительных результатов. К объективным ограничениям, препятствующим восстановлению прав относятся:

- наличие в существенной доле обращений судебных решений не в пользу заявителя, по которым уполномоченный по правам человека не вправе оценивать наличие или отсутствие нарушения;
- участие уполномоченного в судебных процессах по конкретным делам вне его юрисдикции, а порядок участия в интересах неограниченного круга лиц до настоящего времени не урегулирован законодательством;
- по ряду установленных нарушений, обусловленных невыполнением обязательств социального государства (по предоставлению жилья и др.), сделать что-либо невозможно в условиях отсутствия требуемого бюджетного финансирования;
- имеющийся правовой инструментарий не позволяет эффективно восстанавливать нарушенные права своими силами;
- потенциальная степень возможного воздействия на территориальные органы федеральных органов исполнительной власти минимальна и базируется только на заключенном соглашении и авторитете уполномоченного по правам человека.

В то же время можно выделить ряд направлений действий уполномоченного, с наибольшей вероятностью способствующих восстановлению нарушенного права:

- инициация реакции на нарушение вышестоящих инстанций;
- привлечение к проверке органов прокуратуры;
- подключение СМИ и правозащитных организаций;
- выявление неизвестных заявителю фактов и обстоятельств дела, позволяющих ему обратиться в суд с иском о восстановлении его прав, а так-

же возобновлению рассмотрения дела по вновь открывшимся обстоятельствам;

— включение требуемых мер в региональные планы и программы, поручения высшего должностного лица субъекта Федерации.

### **3.2. ТИПОВАЯ МЕТОДИКА ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА И РЕАЛИЗАЦИИ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ФУНКЦИИ**

В результате рассмотрения обращений граждан возникает необходимость проведения правового мониторинга. Его основным инструментом является экспертиза нормативных правовых актов — всестороннее, научное исследование содержания в целях установления степени соответствия этого акта нормам и принципам международного права, национального законодательства, а также полноты правового регулирования отношений и накопившихся проблем в определенной отрасли права.

В одной из наиболее системно проработанных методик проведения мониторинга нормативных правовых актов выделяются следующие стадии, направления и методы<sup>32</sup>:

#### **1. Подготовительная стадия:**

— определение объекта мониторинга — нормативных правовых актов, относящихся к интересующей определенной отрасли (подотрасли) права;

— определение и конкретизация цели мониторинга, выбор его вида;

— определение круга субъектов мониторинга;

— разработка программы и плана проведения мониторинга.

#### **2. Основная стадия:**

— сбор информации о нормативных актах;

— проведение мониторинговой экспертизы — правовой экспертизы на предмет соответствия акта международным нормам, Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, согласованности с другими нормативными правовыми актами и соответствия правилам законодательной техники;

— проведение мониторинговой оценки нормативного акта — ретроспективной оценки по критериям эффективности, действенности и целесообразности.

#### **3. Заключительная стадия:**

— обобщение выводов;

— оформление результатов проведенного мониторинга;

— внесение предложений по совершенствованию законодательства;

— информирование о результатах мониторинга.

---

<sup>32</sup> См. : Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е. Мониторинг в правотворчестве : теория и методология. М. : Издательство МГТУ имени Н.Э. Баумана, 2009. 196 с.

Однако данную методику, имеющую ценность в методологическом плане, сложно применить на практике в силу ее обобщающего характера.

В качестве практического инструмента правового мониторинга предлагается методика, базирующаяся на результатах научно-исследовательских работ, проведенных в Воронежской области.

*Целевым показателем* мониторинга является повышение эффективности правоприменительной практики нормативных правовых актов в интересах реализации прав граждан. Задачи мониторинга определяются путем детализации его целевого показателя. Ими являются:

— оценка степени соответствия нормативных правовых актов социально-экономическим и иным условиям, обусловившим его принятие;

— оценка степени соответствия нормативных правовых актов планируемому при его разработке социально-экономическим и иным результатам его действия в интересах граждан;

— выявление факторов, снижающих эффективность реализации нормативных правовых актов;

— учет и систематизация результатов сбора информации об исследуемых аспектах эффективности реализации нормативных правовых актов;

— выработка предложений по корректировке неэффективных нормативных правовых актов и (или) практики его применения.

Методика применяется в рамках программы мониторинга (рис. 2).

*К системным основам* правового мониторинга относятся:

— соблюдение принципов, на которых основан мониторинг — определение места объекта мониторинга в системе смежных по цели правовых нормативных актов и сферы его действия;

— единство для всех субъектов и участников методических и методологических основ организации и проведения мониторинга.

*Параметры правового мониторинга и критерии их оценки:*

а) правовое качество нормативного правового акта — конституционно-правовая природа норм, входящих в нормативный правовой акт, которая определяется двумя факторами:

— способностью нормативного правового акта обеспечить гарантии реализации закрепленного в нем субъективного права или обязанности для всех участников регулируемого круга отношений на равных основаниях (без дискриминации и привилегий);

— конституционно-правовым характером тех ограничений прав человека, которые вытекают из требований данного нормативного правового акта;

б) соответствие общепризнанным международным документам о правах и свободах человека и гражданина;

в) отсутствие в нормативном правовом акте норм, ущемляющих или ограничивающих законные права человека и гражданина;

Схема взаимосвязи компонентов методики и программы мониторинга ФЗ-159

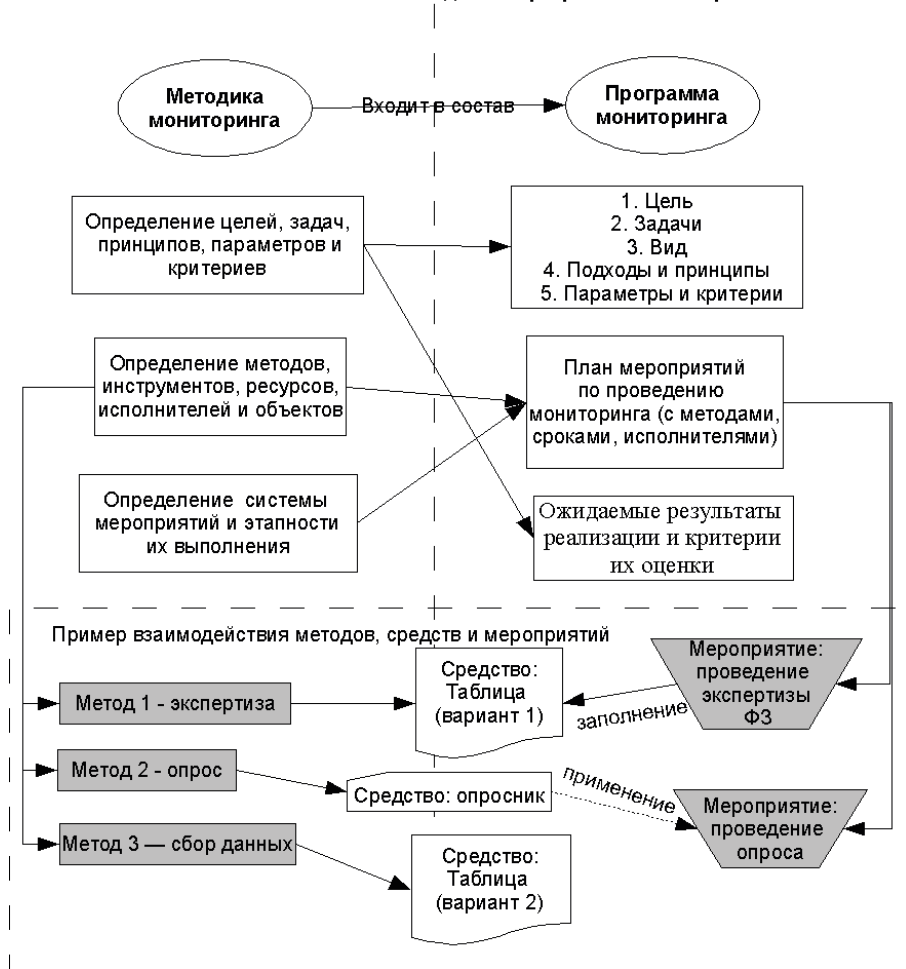


Рис. 2. Методика правового мониторинга

г) соответствие правилам юридической техники;

д) эффективность действия нормативного правового акта, под которой понимается степень соответствия уровня конфликтности регулируемых им отношений оптимальному уровню конфликтности в той или сфере общественной жизни.

*Методы, инструменты и исполнители мониторинга*<sup>33</sup>:

1. Экспертиза по выявлению факторов, потенциально снижающих эффективность реализации нормативных правовых актов.

К таким факторам относятся:

— противоречия и пробелы в правовом регулировании, недостатки механизмов реализации и механизмов контроля за достижением планируемого социального результата;

— невыполнимость правовых норм, ничтожность результатов правового регулирования (на основе моделирования условий и механизмов его применения).

Инструменты проведения такой экспертизы — методики экспертизы нормативных правовых актов.

Исполнители — эксперты в данной сфере, аппарат уполномоченного по правам человека.

2. Обобщение и фиксация результатов экспертизы нормативных правовых актов.

Инструменты — матрица (или база данных) сбора и анализа норм нормативных правовых актов, структура которой отражает следующую логическую цепочку: негативный фактор — нормы нормативных правовых актов, в которых выявлен данный фактор, — возможные нарушения прав человека при реализации этих норм.

Исполнители — эксперты в данной сфере, аппарат уполномоченного по правам человека.

3. Опрос субъектов правоотношений, регулируемых нормативным правовым актом, о практике его правоприменения.

При подготовке опроса необходимо выработать критерии, по которым будут определяться участники правоотношений, чье мнение следует анализировать в ходе социологических мониторинговых наблюдений за действием нормативных правовых актов, а также характер опроса (информационный, контрольный).

Задание на проведение опроса и анализа практики применения норм нормативных правовых актов и опросный лист готовятся в соответствии

---

<sup>33</sup> См.: Тихомиров Ю. А., Павлушкин А. В., Горохов Д. Б., Чеснокова М. Д., Черепанова Е. В., Глазкова М. Е. Об организации и проведении правового мониторинга // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 125–136.

с указанной матрицей. Вопросы опросного листа призваны подтвердить или опровергнуть мнение экспертов о той или иной его норме.

Получение информации от респондентов возможно с помощью таких методов исследования, как:

— опрос общественного мнения (метод включает в себя интервьюирование и (или) анкетирование респондентов, выбранных из генеральной совокупности субъектов правового регулирования на основе методики вероятностного или квотного отбора);

— опрос экспертов (метод включает в себя подбор и опрос специалистов, способных высказать компетентное, профессиональное мнение по интересующим исследователей вопросам);

— фокус-группа (метод включает в себя подготовку сценария обсуждения проблемы в небольшой, но достаточно представительной группе людей, являющихся рядовыми участниками регулируемых общественных отношений).

Данные из заполненных опросных листов вводятся в компьютерную программу для статистического анализа и подвергаются математической обработке, в результате которой получают усредненные значения для каждого варианта ответа, строятся статистические распределения для каждого вопроса и рассчитываются параметры, характеризующие степень эффективности нормативных правовых актов.

Инструменты — задание на проведение опроса, опросный лист, компьютерные программы статистического анализа.

Исполнители — лица, привлекаемые для проведения опроса, операторы ПК, специалисты по статистическому анализу, аппарат уполномоченного по правам человека.

4. Сбор и систематизация информации из официальных источников о результатах применения нормативных правовых актов — получение официальных фактических и статистических данных, которые накапливаются в разных структурах (муниципальных органах, судах, прокуратурах) путем официальных запросов с соответствующими полномочиями.

Существует несколько способов получения официальной информации:

— истребование документов;

— проведение проверок исполнения закона и связанного с ним правового комплекса (проверки контрольных органов, депутатские расследования и т.п.);

— обмен информацией, мнениями, опытом о состоянии объекта мониторинга закона между субъектами и участниками мониторинга закона;

— проведение рейтинговых исследований;

— рассмотрение обращений, анализ судебных решений, протестов и представлений прокурора, заключений Минюста России;

— сопоставление планов реализации закона и фактически получившихся результатов реализации закона.

Инструменты — проверки исполнения нормативных правовых актов, методики анализа документов, журнал (база данных), содержащий разделы и графы, отражающие исследуемые аспекты нормативных правовых актов, источники и виды полученной информации.

Исполнители — эксперты, аппарат уполномоченного по правам человека.

5. Отбор и систематизация (в том числе автоматизированный) информации о проблемах реализации (нарушениях) прав человека в новостных потоках.

Инструменты — сеть «Интернет», средства автоматического сбора сообщений.

Исполнители — эксперты, аппарат уполномоченного по правам человека.

6. Анализ материалов мониторинга.

Все полученные в процессе мониторинга материалы анализируются с привлечением юристов, социологов и других экспертов, с использованием данной и других требуемых для этой цели методик.

Анализ завершается формулировкой выводов об общей эффективности нормативных правовых актов и влиянием на нее отдельных норм, а также подготовкой предложений по их корректировке.

Исполнители — эксперты, аппарат уполномоченного по правам человека.

Этапы мониторинга:

1) выбор исполнителей и информационных источников мониторинга нормативных правовых актов;

2) составление и утверждение плана мониторинга нормативных правовых актов, определяющего задачи и характер взаимодействия исполнителей;

3) получение заключений по результатам правовой экспертизы норм нормативных правовых актов в соответствии с действующими методиками и критериями;

4) проведение анализа экспертных заключений на предмет формирования списка потенциально нарушающих права человека нормативных правовых актов (с набором факторов), определения целей проведения опроса участников правоотношений, регулируемых данным нормативных правовых актов по практике его применения (для вступивших в действие нормативных правовых актов) и вариантов вопросов;

5) подготовка типовой формы журнала учета и систематизация результатов сбора информации об исследуемых аспектах эффективности реализации нормативных правовых актов в целях систематизации результатов предыдущих этапов;

6) подготовка задания на проведение опроса практики применения норм нормативных правовых актов;

7) проведение опроса по практике применения норм нормативных правовых актов на основе подготовленного задания;

8) обработка материалов опроса участников правоотношений нормативных правовых актов;

9) сбор и обработка информации по практике применения норм нормативных правовых актов из других источников;

10) заполнение журнала учета и систематизация результатов сбора информации об исследуемых аспектах эффективности реализации нормативных правовых актов;

11) анализ информации, полученной из всех источников;

12) составление аналитического отчета по результатам мониторинга нормативных правовых актов с предложениями по его корректировке;

13) доведение результатов мониторинга нормативных правовых актов до лиц, принимающих решения, и общественности.

В процессе рассмотрения обращений и подготовки докладов уполномоченные по правам человека регулярно сталкиваются с различными правовыми коллизиями в сферах нормативного регулирования реализации прав граждан и интерпретации нормативных правовых актов в ходе правоприменительной практики.

Коллизиями нормативного регулирования, как правило, являются:

— пробелы (неурегулированные ситуации);

— нечеткие (ошибочные, неграмотные) формулировки правовых норм<sup>34</sup>.

Они приводят к перекосам в правоприменительной практике исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, трактующим такие нормы не в пользу граждан.

Анализ выявленных правовых коллизий включает в себя:

— локализацию правовой проблемы;

— получение экспертных оценок проблемы и путей ее возможного решения;

— получение разъяснения от профильного регионального или федерального органа;

— общественное обсуждение в ходе научно-практических конференций, круглых столов, межведомственных совещаний.

При подтверждении наличия проблемной ситуации в правовом регулировании готовятся предложения по изменению нормативных правовых актов на федеральном либо региональном уровнях<sup>35</sup>:

---

<sup>34</sup> См.: Морозова Л. А. Проблемы типологии юридических коллизий (современная трактовка) // *Lex russica*. 2017. № 6. С. 32–38; Стародубцева И. А. Коллизионные отношения как разновидность конституционно-правовых отношений : монография. Воронеж : Изд. дом ВГУ, 2016. 329 с.

<sup>35</sup> Стародубцева И. А. Конституционные основы предотвращения и разрешения коллизий в России и зарубежных странах: сравнительно-правовое исследование // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2012. № 6. С. 23.

1. При необходимости принятия/изменения федерального закона региональный уполномоченный по правам человека формулирует соответствующее законодательное предложение и направляет его:

— уполномоченному по правам человека в Российской Федерации для проведения экспертизы на федеральном уровне и нахождения заинтересованных субъектов с правом законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания РФ;

— либо в законодательной (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации, который может выступить с законодательной инициативой в Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

В первом случае региональный уполномоченный может принять участие в работе по подготовке соответствующего законопроекта совместно с аппаратом федерального омбудсмена, в том числе в составе Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации. Примером такой работы является процесс разработки проекта федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

Во втором случае уполномоченный по правам человека взаимодействует с комитетами (комиссиями) органа законодательной власти субъекта Федерации по согласованию и доработке законопроекта.

2. При необходимости принятия/изменения закона субъекта Российской Федерации существует два варианта действий:

— если региональный уполномоченный по правам человека обладает правом законодательной инициативы, он направляет свои предложения для включения в годовой план законодательных инициатив законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации, после чего работа над законопроектом идет в плановом порядке в соответствии с регламентом законодательного органа;

— если уполномоченный по правам человека в субъекте Федерации не обладает правом законодательной инициативы, он может направить свои предложения соответствующим субъектам законодательной инициативы и далее участвовать в подготовке законопроекта во взаимодействии с ними.

3. При необходимости изменения других федеральных нормативных правовых актов (указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, ведомственных приказов) наиболее рациональным и легитимным вариантом является совместная работа с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации по разработке и продвижению соответствующих предложений.

4. При необходимости изменения (принятия) других региональных нормативных правовых актов (указов высшего должностного лица субъекта Федерации, правовых актов высшего исполнительного органа государ-

ственной власти субъекта Федерации, приказов исполнительных органов государственной власти субъекта Федерации) уполномоченный по правам человека обращается с соответствующей инициативой и обоснованием к главе региона и после его положительной резолюции участвует в процессе подготовки и принятия изменений в соответствии с принятым в регионе порядком.

Если в субъекте Федерации организована системная плановая работа по улучшению ситуации в сфере прав человека, на регионального уполномоченного ложится, как правило, задача подготовки и организации принятия требуемых для ее организации указов высшего должностного лица субъекта Федерации, правовых актов высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации.

5. Рекомендации по принятию конкретных мер для исправления допущенных нарушений прав и их недопущения в дальнейшем, а также по совершенствованию административных процедур, влияющих на реализацию прав человека, доводятся региональным уполномоченным по правам человека до руководства субъекта Федерации, как правило, в ежегодных и специальных докладах. Для выполнения этих рекомендаций обычно не требуется изменения региональных нормативных правовых актов и достаточно в оперативном режиме внести изменения в локальные правовые акты (инструкции, регламенты), детализирующие порядок выполнения указанных процедур<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> См.: *Тихомиров Ю. А. Коллизионное право : учеб. и науч.-практ. пособие. М. : Юринформцентр, 2000. 394 с.*

## 4 ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ПОРЯДКА РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН И ОРГАНИЗАЦИЙ

По общему правилу лица, виновные в нарушении прав граждан, юридических лиц на обращение несут предусмотренную законодательством РФ юридическую ответственность. В России ежегодно достаточное количество государственных и муниципальных служащих, должностных лиц учреждений и организаций привлекаются к различным видам ответственности за нарушения законодательства при рассмотрении обращений.

Должностные лица, рассматривающие обращения граждан, могут нести ответственность: за неправомерный отказ в приеме обращения; незаконный отказ в личном приеме; нарушение сроков регистрации обращения; неуведомление гражданина о переадресации обращения; затягивание сроков рассмотрения обращений; необъективное разбирательство; принятие необоснованных, незаконных решений; предоставление недостоверной информации; непредоставление информации; разглашение сведений о частной жизни граждан; направление обращения в орган, к должностному лицу, чьи действия (бездействие) обжалуются; преследование гражданина в связи с критикой, содержащейся в его обращении, и пр.

За нарушение порядка рассмотрения обращений возможно наступление следующих видов ответственности: административной, дисциплинарной, гражданско-правовой.

**Административная ответственность** предусмотрена в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. Согласно п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение. Кроме того, согласно ст. 1.3.1 КоАП РФ к ведению субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях относится установление законами субъектов РФ об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ. Так, субъекты РФ вправе устанавливать дополнительные гарантии прав граждан, организаций на обращение. В качестве примера можно привести ст. 2.8, 9.1 Кодекса Нижегородской области об административных правонарушениях от 20.05.2003 № 34-З.

Административная ответственность отличается своими целями, которые заключаются в предупреждении совершения новых правонарушений как

самим правонарушителем, так и другими лицами. Целью административной ответственности не могут быть унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица (п. 1.2 ст. 3.1 КоАП РФ). Данный вид ответственности применяется, когда необходимо предотвратить ущерб правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности.

Меры административной ответственности применяются широким кругом уполномоченных органов и должностных лиц. Это прежде всего суд (судьи). В обязательном порядке они рассматривают правонарушения, по которым в качестве меры административной ответственности установлены конфискация орудия или предмета совершения административного правонарушения, дисквалификация, административное приостановление деятельности.

Привлечение к административной ответственности не влечет для нарушителей судимости и не является основанием для увольнения с работы.

Административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей, а также если не даны ответы на все вопросы, поставленные в обращении, либо в ответе нет информации по существу. К ответственности привлекают, даже если нет вредных последствий нарушения. В июле 2011 г. в КоАП РФ появилась специальная статья 5.59: нарушение установленного законодательством Российской Федерации 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, за исключением случаев, предусмотренных ст. 5.39, 5.63 КоАП РФ, влечет наложение административного штрафа в размере от 5 000 до 10 000 руб. Срок давности составляет 3 месяца со дня совершения нарушения (а не его обнаружения проверяющими).

**Дисциплинарная ответственность** является наиболее распространенным на практике видом юридической ответственности. В большинстве субъектов Российской Федерации сотрудники аппарата уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации являются государственными гражданскими служащими. Согласно ст. 57 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Россий-

ской Федерации» за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии; увольнение.

В рамках **гражданско-правовой ответственности** гражданин имеет право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения, по решению суда в соответствии со ст. 16 Закона № 59-ФЗ. В статье 1069 ГК РФ предусмотрено, что вред в подобных случаях подлежит возмещению за счет соответственно казны Российской Федерации или казны субъекта РФ.

В случае, если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда. Для этого необходимо в ходе судебного процесса доказать, что сведения, изложенные гражданином в обращении, носят заведомо ложный характер. Под указанием гражданином ложных сведений следует понимать только умышленное приведение в обращении информации, не соответствующей действительности.

Таким образом, за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан применяются все виды юридической ответственности, за исключением уголовной.

# ПРИЛОЖЕНИЯ: СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

## ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 16 июля 2021 г. № 83-АД21-6-К1

Судья Верховного Суда Российской Федерации Никифоров С. Б., рассмотрев жалобу Заболоцкой Юлии Владимировны на вступившие в законную силу постановление мирового судьи судебного участка № 13 Советского судебного района г. Брянска от 3 марта 2020 г. (здесь и далее день изготовления постановления в полном объеме), решение судьи Советского районного суда г. Брянска от 18 мая 2020 г. и постановление заместителя председателя Первого кассационного суда общей юрисдикции от 18 сентября 2020 г., вынесенные в отношении заместителя руководителя Государственной инспекции труда в Брянской области (по правовым вопросам) Заболоцкой Юлии Владимировны по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях,

установил:

постановлением мирового судьи судебного участка № 13 Советского судебного района г. Брянска от 3 марта 2020 г., оставленным без изменения решением судьи Советского районного суда г. Брянска от 18 мая 2020 г. и постановлением заместителя председателя Первого кассационного суда общей юрисдикции от 18 сентября 2020 г., заместитель руководителя Государственной инспекции труда в Брянской области (по правовым вопросам) (далее также — Инспекция) Заболоцкая Ю. В. признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и подвергнута административному наказанию в виде административного штрафа в размере 5 000 руб.

В жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Заболоцкая Ю. В. просит отменить постановления, вынесенные в отношении ее по настоящему делу об административном правонарушении, приводя доводы об их незаконности.

Петрачкова Ю. А., уведомленная в соответствии с требованиями части 2 статьи 30.15 Кодекса Российской Федерации об административных

правонарушениях о подаче лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, указанной жалобы, в установленный срок возражения на нее не представила.

Изучение материалов дела об административном правонарушении и доводов жалобы позволяет прийти к следующим выводам.

В соответствии со статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях нарушение установленного законодательством Российской Федерации 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, за исключением случаев, предусмотренных статьями 5.39, 5.63 названного кодекса, влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

Правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами регулируются Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Закон № 59-ФЗ).

В силу части 1 статьи 2 данного закона граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам.

Согласно пунктам 1, 4 статьи 4 Закона № 59-ФЗ обращением гражданина признаются направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления; жалобой является просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

В соответствии с пунктом 3 статьи 5 Закона № 59-ФЗ гражданин имеет право получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в статье 11 данного закона, а в случае, предусмотренном частью 5.1 статьи 11 данного закона, на основании обращения с просьбой о его предоставлении, уведомление

о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению (часть 1 статьи 9 Закона № 59-ФЗ).

В статье 10 Закона № 59-ФЗ закреплено, что 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 статье 11 названного 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.

Лица, виновные в нарушении Закона № 59-ФЗ, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации (статья 15 названного закона).

Из материалов дела следует, что в соответствии с указанием Московской межрегиональной транспортной прокуратуры во исполнение поручения Генеральной прокуратуры Российской Федерации Брянской транспортной прокуратурой проведена проверка доводов обращения Петрачковой Ю. А. о допущенных должностными лицами Государственной инспекции труда в Брянской области нарушениях закона при рассмотрении обращений граждан.

В ходе проверки установлено, что 8 ноября 2019 г. в Инспекцию из Брянской транспортной прокуратуры для рассмотрения по существу поступило обращение Петрачковой Ю. А. о нарушении трудового законодательства в Брянском центре организации работы железнодорожных станций Центральной дирекции управления движением — филиала открытого акционерного общества «Российские железные дороги» (ОАО «РЖД»), в том числе в части выплаты заработной платы.

Согласно резолюции руководителя Инспекции рассмотрение указанного обращения в установленном порядке 8 ноября 2019 г. поручено заместителю руководителя Инспекции по правовым вопросам Заболоцкой Ю. В.

Заместитель руководителя Инспекции по правовым вопросам Заболоцкая Ю. В. 8 ноября 2019 г. поручила заместителю начальника правового отдела указанного органа Л. «дать ответ» (согласно записи листа резолюции к документу от 8 ноября 2019 г. № 32/7-1695-19-05).

Заместителем начальника правового отдела Инспекции Л. никаких проверочных мероприятий по доводам, изложенным в обращении, не проводилось вплоть до 2 декабря 2019 г., а с этой даты согласно табелю учета рабочего времени ей выдан листок нетрудоспособности.

4 декабря 2019 г. начальником правового отдела Инспекции З. дан ответ (№ 37/7-1695-19ОБ/10) о том, что по указанным в обращении вопросам ранее проводилась проверка, о результатах которой заявителю сообщено, оснований для проведения повторной проверки не имеется, а также о невозможности проведения проверки в части нарушения прав других работников по причине отсутствия от них соответствующих заявлений.

При этом согласно табелю учета рабочего времени в период с 5 по 25 ноября 2019 г. З. находилась в ежегодном очередном оплачиваемом отпуске. Обращение поступило в производство этого должностного лица по устному указанию Заболоцкой Ю. В. только 2 декабря 2019 г., соответствующей резолюцией рассмотрение обращения З. не поручалось, ответ на обращение дан ей 4 декабря 2019 г.

По результатам прокурорского надзора установлено, что в нарушение установленного Законом № 59-ФЗ порядка рассмотрения обращений заместителем руководителя Инспекции по правовым вопросам Заболоцкой Ю. В. не организовано и не обеспечено полное, всестороннее и объективное рассмотрение обращения.

С момента поступления обращения в Инспекцию и принятия его к производству для рассмотрения указанным должностным лицом в период с 8 ноября 2019 г. по 4 декабря 2019 г. проверка приведенных Петрачковой Ю. А. доводов о нарушениях трудового законодательства не проводилась, подготовлен формальный ответ не по существу изложенных в обращении вопросов и на основании итогов ранее проведенной проверки (по вопросу незаконного увольнения Петрачковой Ю. А. при проведении мероприятий по сокращению численности (штата) работников), доводы заявителя о нарушении трудового законодательства в части выплаты заработной платы проигнорированы.

Изложенные обстоятельства подтверждены собранными по делу доказательствами: постановлением о возбуждении дела об административном правонарушении (л.д. 6–17), обращениями Петрачковой Ю. А. (л.д. 25–29, 33–36, 46–50), ответом на обращение (л.д. 30, 39), письменными объяснениями Заболоцкой Ю. В. и других должностных лиц Инспекции Г. З. Л. из которых следует, что отраженный в обращении довод о нарушении законодательства при выплате заработной платы в рамках рассмотрения обраще-

ния ошибочно не принят во внимание и не проверен, формулировка резолюции Заболоцкой Ю. В. «дать ответ» означает, что проведение проверки доводов обращения не требуется, необходимо только дать ответ заявителю (л.д. 100–108), и иными материалами дела, которым дана оценка на предмет допустимости, достоверности, достаточности по правилам статьи 26.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В соответствии со статьей 2.4 названного кодекса административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Приказом руководителя Инспекции от 5 ноября 2019 г. № 701-рк Заболоцкая Ю. В. назначена на должность заместителя руководителя Инспекции — заместителя главного государственного инспектора труда в Брянской области (по правовым вопросам).

Пунктом 11 раздела III должностного регламента федерального государственного гражданского служащего, замещающего должность федеральной государственной гражданской службы заместителя руководителя Государственной инспекции труда — заместителя главного государственного инспектора труда в субъекте Российской Федерации, на лицо, замещающее данную должность, возложены обязанности по организации и обеспечению осуществления надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в целях защиты трудовых прав граждан (подпункт 11.1); по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений граждан о нарушении их трудовых прав, документов и материалов (подпункты 11.2, 11.4); по осуществлению контроля качества проверки организаций по вопросам трудового законодательства государственными инспекторами труда, контроля качества рассмотрения жалоб (подпункт 11.6).

Пунктом 15 должностного регламента установлено, что гражданский служащий, замещающий означенную должность, за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей может быть привлечен к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Вывод судебных инстанций о наличии в деянии заместителя руководителя Инспекции по правовым вопросам Заболоцкой Ю. В. состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, соответствует фактическим обстоятельствам дела и имеющимся доказательствам.

Действия указанного лица квалифицированы в соответствии с установленными обстоятельствами, требованиями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан.

Положения статьи 24.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях соблюдены, при рассмотрении дела об административном правонарушении на основании полного и всестороннего анализа собранных по делу доказательств установлены все юридически значимые обстоятельства совершения административного правонарушения, предусмотренные статьей 26.1 данного кодекса.

Вопреки утверждению заявителя оснований для вывода о том, что проверка проведена Брянской транспортной прокуратурой с нарушением требований Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», а равно для признания собранных по делу доказательств недопустимыми, не имеется. Факт нарушения должностным лицом Инспекции законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан выявлен при осуществлении надзора за исполнением законодательства и в пределах предоставленной прокурору компетенции.

В настоящей жалобе Заблоцкая Ю. В. заявляет об отсутствии в ее деянии состава вмененного административного правонарушения со ссылкой на то, что довод обращения о нарушении трудового законодательства при проведении работодателем мероприятий по сокращению численности (штата) работников рассмотрен, а о нарушении трудового законодательства в части выплаты заработной платы в обращении не указывалось.

Данный довод своего подтверждения не нашел и опровергается совокупностью собранных по делу доказательств, в числе которых сведения, полученные при осуществлении прокурором надзора за исполнением законодательства, обращение Петрачковой Ю. А. и ответ на него, письменные объяснения должностных лиц Инспекции. Указанные доказательства объективно свидетельствуют о том, что проверка доводов обращения не проводилась, подготовлен формальный ответ не по существу изложенных в обращении вопросов. При этом из содержания обращения следует, что доводы о нарушении трудового законодательства в части выплаты заработной платы заявителем приводились, однако при рассмотрении обращения они проигнорированы.

В связи с изложенной заявителем позицией следует отметить, что положения Закона № 59-ФЗ допускают обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу с просьбой как о восстановлении или защите его нарушенных прав, так и о восстановлении прав других лиц.

Собранные по делу доказательства последовательны, непротиворечивы, согласуются между собой, отвечают требованиям, предъявляемым к такого вида доказательствам положениями главы 26, статей 28.2, 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и обоснованно признаны судебными инстанциями достоверными относительно события административного правонарушения.

Судебные инстанции пришли к обоснованному выводу о том, что заместителем руководителя Инспекции по правовым вопросам Заболоцкой Ю. В. нарушен порядок рассмотрения обращений.

Постановление о возбуждении дела об административном правонарушении вынесено прокурором с соблюдением требований статей 28.2, 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Материалы дела свидетельствуют о том, что прокурором приняты необходимые и исчерпывающие меры к извещению Заболоцкой Ю. В. о месте и времени вынесения постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, она дважды (на 27 января 2020 г. в 11:00 часов и 28 января 2020 г. в 11:00 часов) надлежащим образом была извещена о месте и времени совершения данного действия (в том числе и нарочно на 28 января 2020 г. в 11:00 часов), в ее распоряжении имелась соответствующая информация, однако для непосредственного участия при вынесении указанного акта она не явилась, распорядившись соответствующими правами по своему усмотрению.

Факт надлежащего извещения подтвержден уведомлениями, данными об их направлении, рапортами должностного лица прокуратуры, сведениями, сообщенными руководителем Инспекции В., который подтвердил факт получения и передачи Заболоцкой Ю. В. уведомления, а также пояснил, что прибыть в прокуратуру она отказывается, причиной тому является ее нежелание.

Оснований не доверять данным доказательствам не имеется.

Вынесение постановления о возбуждении дела об административном правонарушении в отсутствие Заболоцкой Ю. В. согласуется с требованиями части 4.1 статьи 28.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Доводы, имеющие правовое значение, были проверены в ходе производства по делу, не нашли своего подтверждения и правомерно отклонены по мотивам, приведенным в обжалуемых судебных актах.

Несогласие заявителя с оценкой установленных судебными инстанциями обстоятельств правовым основанием к отмене принятых по делу судебных актов не является.

Нарушений норм процессуального закона в ходе производства по делу не допущено, нормы материального права применены правильно.

Порядок и срок давности привлечения к административной ответственности соблюдены.

Административное наказание назначено по правилам, установленным статьями 3.1, 3.5, 4:1-4:3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в пределах санкции статьи 5.59 названного кодекса.

Жалобы на постановление по делу об административном правонарушении рассмотрены нижестоящими судами в порядке, установленном статьями 30.6, 30.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях соответственно.

Обстоятельств, которые в силу пунктов 2–4 части 2 статьи 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях могли бы повлечь изменение или отмену обжалуемых судебных актов, при рассмотрении настоящей жалобы не установлено.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 30.13 и 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, судья Верховного Суда Российской Федерации

постановил:

постановление мирового судьи судебного участка № 13 Советского судебного района г. Брянска от 3 марта 2020 г., решение судьи Советского районного суда г. Брянска от 18 мая 2020 г. и постановление заместителя председателя Первого кассационного суда общей юрисдикции от 18 сентября 2020 г., вынесенные в отношении заместителя руководителя Государственной инспекции труда в Брянской области (по правовым вопросам) Заболоцкой Ю. В. по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, оставить без изменения, жалобу Заболоцкой Ю. В. — без удовлетворения.

Судья Верховного Суда  
Российской Федерации  
С. Б. Никифоров

## ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОТ 8 АВГУСТА 2022 г. № 69-АД22-6-К7

Судья Верховного Суда Российской Федерации Никифоров С. Б., рассмотрев жалобу Матросова Александра Сергеевича на вступившие в законную силу постановление исполняющего обязанности мирового судьи судебного участка № 12 Сургутского судебного района города окружного значения Сургута Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 30.12.2020 № 5-1498/2612/2020, решение судьи Сургутского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 13.04.2021 № 12-228/2021 и постановление заместителя председателя Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 28.07.2021 № 16-3697/2021, состоявшиеся в отношении заместителя начальника территориального отдела Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре в г. Сургуте и Сургутском районе Матросова Александра Сергеевича (далее — Матросов А. С.) по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях,

установил:

постановлением исполняющего обязанности мирового судьи судебного участка № 12 Сургутского судебного района города окружного значения Сургута Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 30.12.2020 № 5-1498/2612/2020, оставленным без изменения решением судьи Сургутского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 13.04.2021 № 12-228/2021 и постановлением заместителя председателя Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 28.07.2021 № 16-3697/2021, заместитель начальника территориального отдела Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре в г. Сургуте и Сургутском районе (далее также — административный орган) Матросов А. С. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, с назначением административного наказания в виде административного штрафа в размере 5 000 руб.

В жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Матросов А. С. выражает несогласие с названными судебными актами, вынесенными в отношении него, ставя вопрос об их отмене.

Изучение материалов дела и доводов жалобы позволяет прийти к следующим выводам.

Статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (нормы, цитируемые в настоящем постановлении, приведены в редакции, действующей на момент возникновения обстоятельств, послуживших основанием для привлечения Матросова А. С. к административной ответственности) предусмотрено, что нарушение установленного законодательством Российской Федерации 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, за исключением случаев, предусмотренных статьями 5.39, 5.63 указанного Кодекса, влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

Правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами регулируются Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Закон № 59-ФЗ).

В силу части 1 статьи 2 данного закона граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам.

Согласно п. 1, 4 статьи 4 Закона № 59-ФЗ обращением гражданина признаются направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления; жалобой является просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

В соответствии с п. 3 статьи 5 Закона № 59-ФЗ гражданин имеет право получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в статье 11 данного закона, а в случае, предусмотренном частью 5.1 статьи 11 данного закона, на основании

обращения с просьбой о его предоставлении, уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению (часть 1 статьи 9 Закона № 59-ФЗ).

В статье 10 Закона № 59-ФЗ закреплено, что 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 статье 11 названного 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.

Лица, виновные в нарушении Закона № 59-ФЗ, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации (статья 15 названного закона).

Как следует из материалов дела, 29.09.2020 в территориальный отдел Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре в г. Сургуте и Сургутском районе поступило обращение М., проживающей по адресу: г. <...>, по факту нарушения ее соседями, проживающими в указанном доме в квартире № <...>, ее права на благоприятную окружающую среду.

Матросовым А. С., замещающим должность заместителя начальника административного органа, указанное обращение М. 01.10.2020 направлено для рассмотрения в пределах компетенции и принятия мер в УМВД России по г. Сургуту. По фактам того, что фактически проверка по обращению заявителя административным органом не проведена, вопросы, относящиеся к компетенции территориального отдела Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре в г. Сургуте и Сургутском районе, не разрешены, меры по проверке соблюдения гражданами, проживающими по адресу, указанному в обращении, санитарно-эпидемиоло-

гических требований не предприняты, заместителем прокурора г. Сургута 04.12.2020 возбуждено дело об административном правонарушении в отношении заместителя начальника административного органа Матросова А. С.

Данные обстоятельства послужили основанием для привлечения названного должностного лица к административной ответственности, предусмотренной статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, постановлением мирового судьи от 30.12.2020, с выводами которого согласились вышестоящие судебные инстанции в обжалуемых судебных актах.

Фактические обстоятельства дела подтверждаются собранными доказательствами, в числе которых постановление о возбуждении дела об административном правонарушении (л.д. 1–5), копии приказа о назначении Матросова А. С. (л.д. 11), должностного регламента (л.д. 12–25), обращения М. (л.д. 30), ответа на обращение (л.д. 33), требование от 18.11.2020 заместителя прокурора г. Сургута, направленное на имя исполняющего обязанности ТОУ Роспотребнадзора по ХМАО — Югре в г. Сургуте и Сургутском районе в связи с проводимой проверкой, о предоставлении в прокуратуру информации о причинах непринятия мер по проведению проверки по обращению М. (л.д. 38), обращение уполномоченного по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре на имя прокурора г. Сургута, в том числе по факту перенаправления обращения М. без принятия надлежащих мер по его рассмотрению (л.д. 28–29), а также иными доказательствами, которым была дана оценка на предмет допустимости, достоверности, достаточности в соответствии с требованиями статьи 26.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В ходе рассмотрения дела об административном правонарушении в соответствии с требованиями статьи 24.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях были всесторонне, полно, объективно и своевременно выяснены обстоятельства совершенного административного правонарушения.

Вывод о наличии в действиях лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, соответствует фактическим обстоятельствам дела и представленным доказательствам, которые получили надлежащую оценку в обжалуемых судебных актах, и сомнений не вызывает.

Исследованные судами доказательства объективно свидетельствуют о том, что проверка доводов обращения фактически не проводилась, заместителем начальника административного органа Матросовым А. С. подготовлен формальный ответ о перенаправлении обращения без принятия необходимых мер по проверке соблюдения гражданами, проживающими

по адресу, указанному в обращении, санитарно-эпидемиологических требований в пределах компетенции административного органа.

Из доводов поданной в Верховный Суд Российской Федерации жалобы не следует, что при рассмотрении дела допущены какие-либо нарушения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и (или) предусмотренные им процессуальные требования, не позволившие всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело.

Несогласие заявителя с оценкой установленных судебными инстанциями обстоятельств правовым основанием к отмене принятых по делу судебных актов не является.

Порядок и срок давности привлечения Матросова А. С. к административной ответственности соблюдены.

Административное наказание назначено привлекаемому к административной ответственности лицу в минимальном размере, предусмотренном санкцией статьи 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Обстоятельств, которые в силу пунктов 2–4 части 2 статьи 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях могли бы повлечь изменение или отмену обжалуемых судебных актов, при рассмотрении настоящей жалобы не установлено.

Руководствуясь статьями 30.13 и 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, судья Верховного Суда Российской Федерации

постановил:

постановление исполняющего обязанности мирового судьи судебного участка № 12 Сургутского судебного района города окружного значения Сургута Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 30.12.2020 № 5-1498/2612/2020, решение судьи Сургутского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 13.04.2021 № 12-228/2021 и постановление заместителя председателя Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 28.07.2021 № 16-3697/2021, состоявшиеся в отношении заместителя начальника территориального отдела Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре в г. Сургуте и Сургутском районе Матросова Александра Сергеевича по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, оставить без изменения, а жалобу названного лица — без удовлетворения.

Судья Верховного Суда  
Российской Федерации  
С. Б. Никифоров

**СУРГУТСКИЙ ГОРОДСКОЙ СУД  
ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА — ЮГРЫ**

**РЕШЕНИЕ  
ОТ 13 АПРЕЛЯ 2021 Г.  
ПО ДЕЛУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ**

Судья Сургутского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры Зуенок В. В., расположенного по адресу: <адрес>, с участием М. А., помощника прокурора <адрес> Ф. И. О.б, рассмотрев в открытом судебном заседании жалобу М. С. на постановление и. о. мирового судьи судебного участка № <...> Сургутского судебного района города окружного значения Сургута Ханты-Мансийского автономного округа — Югры Л. от ДД.ММ.ГГГГ по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в отношении М. А., ДД.ММ.ГГГГ года рождения, уроженца села <адрес>, гражданина Российской Федерации, зарегистрированного по адресу: <адрес>, проживающего под адресу: Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, <адрес>, работающего заместителем начальника территориального отдела Управления федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре в городе Сургуте и Сургутском районе, ранее не привлекавшегося к административной ответственности, установил:

Постановлением и. о. мирового судьи судебного участка № <...> Сургутского судебного района города окружного значения Сургута Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от ДД.ММ.ГГГГ М. А. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и подвергнут административному наказанию в виде штрафа в размере 5 000 руб.

В жалобе, поданной в Сургутский городской суд, М. А. выражает несогласие с вынесенным постановлением, просит его отменить, дело об административном правонарушении прекратить, поскольку несогласие прокуратуры <адрес> с принятым им в установленный законом срок решением не свидетельствует о нарушении им порядка рассмотрения обращения граждан, порядок рассмотрения обращений граждан, установленный Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» он не нарушал.

В судебном заседании М. А. доводы жалобы поддержал в полном объеме, дополнительно указал, что положение Федерального закона от

02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не обязывает лицо, переадресовавшего жалобу, обосновывать свое решение теми или иными пояснениями или доводами о том, что вопросы, изложенные в жалобе, не входят в его компетенцию. В соответствии с указанным законом обращение рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации. Обращение гражданки Ф. И. О.4 поступило в отдел для рассмотрения ДД.ММ.ГГГГ, в связи с чем срок рассмотрения истекал ДД.ММ.ГГГГ, однако суд его незаконно признал виновным в совершении ДД.ММ.ГГГГ административного правонарушения, так как срок для исполнения обязанности по рассмотрению обращения и предоставлению ответа к указанной дате не наступил. Отсутствие в материалах дела решения прокуратуры на проведение проверки, в рамках которой в отношении него собраны доказательства вины, указывает на незаконность результатов данной проверки. В судебном решении имеется ссылка на приказ о приеме на службу Ф. И. О.5, на решение заместителя прокурора о проведении проверки от ДД.ММ.ГГГГ, которые никакого отношения к делу не имеют, в связи с чем мировой суд оценил доказательства не основываясь на всестороннем, полном и объективном их исследовании.

Помощник прокурора <адрес> Ф. И. О.6 просила решение мирового судьи оставить без изменения, а жалобу М. А. — без удовлетворения. Указала, что до представителей административного органа доводилось решение о проверке, которое является внутренним документом для служебного пользования.

Заслушав М. А., помощника прокурора <адрес> Ф. И. О.6, проверив материалы дела, изучив доводы жалобы, суд приходит к следующим выводам.

Согласно статье 24.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

В соответствии со статьей 26.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях по делу об административном правонарушении выяснению подлежат: наличие события административного правонарушения; лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которые названным Кодексом или законом субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность; виновность лица в совершении административного правонарушения; обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность; характер и размер ущерба, при-

чиненного административным правонарушением; обстоятельства, исключаящие производство по делу об административном правонарушении; иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

Согласно части 1 статьи 26.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

В соответствии с частью 2 статьи 26.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях эти данные устанавливаются протоколом об административном правонарушении, иными протоколами, предусмотренными настоящим Кодексом, объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаниями потерпевшего, свидетелей, заключениями эксперта, иными документами, а также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами.

Согласно пункту 8 части 2 статьи 30.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении проверяются на основании имеющихся в деле и дополнительно представленных материалов законность и обоснованность вынесенного постановления, в частности заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых вынесено постановление по делу об административном правонарушении; при необходимости заслушиваются показания других лиц, участвующих в рассмотрении жалобы, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследуются иные доказательства, осуществляются другие процессуальные действия в соответствии с настоящим Кодексом.

В соответствии с частью 3 статьи 30.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Судья, вышестоящее должностное лицо не связаны доводами жалобы и проверяют дело в полном объеме.

Согласно статье 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях нарушение установленного законодательством Российской Федерации 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, за исключением случаев, предусмотренных статьями 5.39, 5.63 настоящего Кодекса влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

Правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации (далее также — гражданин) закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами регулируются Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Согласно части 1 статьи 2 данного Закона граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам.

Согласно пункту 1 статьи 4 указанного Закона обращением гражданина признаются направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

В соответствии с пунктом 3 статьи 5 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» при рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в статье 11 настоящего Федерального закона, а в случае, предусмотренном частью 5.1 статьи 11 настоящего Федерального закона, на основании обращения с просьбой о его предоставлении, уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Согласно части 1 статьи 9 указанного Закона обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 10 данного Закона государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо

обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости — с участием гражданина, направившего обращение.

Согласно пункту 4 части 1 статьи 10 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в статье 11 настоящего Федерального закона.

В соответствии с частью 4 статьи 10 данного Закона ответ на обращение направляется в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному в обращении, поступившем в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, и в письменной форме по почтовому адресу, указанному в обращении, поступившем в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме.

Согласно части 1 статьи 12 указанного Закона письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения, за исключением случая, указанного в части 1.1 настоящей статьи.

В соответствии с частью 2 статьи 12 данного Закона в исключительных случаях, а также в случае направления запроса, предусмотренного частью 2 статьи 10 настоящего Федерального закона, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Согласно части 3 статьи 8 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения, за исключением случая, указанного в части 4 статьи 11 настоящего Федерального закона.

В соответствии с частью 4 статьи 8 указанного Закона в случае, если решение поставленных в письменном обращении вопросов относится к компетенции нескольких государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, копия обращения в течение семи дней

со дня регистрации направляется в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления или соответствующим должностным лицам.

Из материалов дела следует, что ДД.ММ.ГГГГ в территориальный отдел Управления Роспотребнадзора в городе Сургуте и Сургутском районе поступило обращение гражданки Ф. И. О.4 о том, что соседи из <адрес> по адресу: <адрес> курят «ядовитую траву», чем причиняют ей и ее семье вред жизни и здоровью. Также в своем обращении заявитель указывала на бездействие сотрудников УМВД России по <адрес>.

ДД.ММ.ГГГГ исх. № в соответствии с частью 3 статьи 8 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» указанное обращение территориальным отделом направлено для рассмотрения в пределах компетенции и принятия мер в УМВД России по <адрес>. Сопроводительное письмо подписано заместителем начальника территориального отдела Управления Роспотребнадзора в городе Сургуте и Сургутском районе М. А.

При этом каких-либо мер к проведению проверки на соблюдение гражданами санитарно-эпидемиологических требований не приняли. Административное расследование по признакам состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 6.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не возбудили, не организовали отбор проб (образцов) воздуха в помещениях квартиры заявительницы для проведения лабораторных испытаний в целях исследования их на соответствие требованиям СанПин 2.1.6.1032-01 «Гигиенические требования по обеспечению качества атмосферного воздуха населенных мест».

Кроме того, в Сургутский отдел службы жилищного и строительного надзора Ханты-Мансийского автономного округа — Югры обращение в части нарушения норм санитарно-эпидемиологических норм, а именно СанПин 2.1.2.2645-10 (санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях) не направили, совместных мероприятий не провели.

Таким образом, при рассмотрении обращения Ф. И. О.4 заместителем начальника территориального отдела Управления федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре в городе Сургуте и Сургутском районе нарушено право заявителя на надлежащее рассмотрение обращений граждан Российской Федерации.

Также согласно части 6 статьи 8 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

В тексте жалобы приведены следующие обстоятельства: «...обращение по тел. 002 многократное, всегда игнорируется. Только один раз приходил на следующий день участковый, писал с моих слов и слов ребенка заявление, но результатов нет. Не известно вообще, беседовал ли он с соседями... я снова обратилась в полицию, но никто не приехал... пришла писать заявление в ГОМ-1, но меня проигнорировали, не дав написать заявление...».

Таким образом, перенаправление обращения Ф. И. О.4 только в органы полиции нарушило право заявителя на надлежащее рассмотрение обращений граждан Российской Федерации

Факт нарушения заместителем начальника территориального отдела Управления федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре в городе Сургуте и Сургутском районе М. А. порядка рассмотрения обращения Ф. И. О.4 подтверждается совокупностью собранных по делу об административном правонарушении доказательств, в том числе:

— постановлением о возбуждении дела об административном правонарушении от ДД.ММ.ГГГГ (л.д. 1–5);

— копией приказа о назначении М. А. заместителем начальника территориального отдела Управления федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре в городе Сургуте и Сургутском районе от ДД.ММ.ГГГГ N/л (л.д. 11);

— копией должностного регламента федерального государственного гражданского служащего, замещающего должность заместителя начальника территориального отдела Управления федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре в городе Сургуте и Сургутском районе (л.д. 12–25);

— копией обращения Ф. И. О.4 от ДД.ММ.ГГГГ (л.д. 30);

— копией ответа на обращение № <...> от ДД.ММ.ГГГГ (л.д. 33);

— копией требования заместителя прокурора <адрес> о представлении документов от ДД.ММ.ГГГГ Nж-2020 (л.д. 38);

— копией ответа от ДД.ММ.ГГГГ № на вышеуказанное требование (л.д. 39, 40).

Всем составленным в отношении М. А. по делу процессуальным документам, а также иным материалам дела дана надлежащая правовая оценка на предмет относимости, допустимости, достоверности и в своей совокупности достаточности, как для установления вины, так и для установления законности привлечения к административной ответственности.

Оснований ставить под сомнение установленные при рассмотрении данного дела обстоятельства не усматривается, объективных сведений, опровергающих выводы мирового судьи, не имеется.

При указанных обстоятельствах действия М. А. правильно квалифицированы по статье 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Каких-либо неустранимых сомнений в виновности, как и доказательств нарушений требований законности, не имеется, положения статьи 1.5 и статьи 1.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не нарушены.

Нарушений процессуальных норм при рассмотрении дела об административном правонарушении и вынесении постановления по делу об административном правонарушении не допущено.

Доводы жалобы М. А. о том, что несогласие прокуратуры <адрес> с принятым им в установленный законом срок решением не свидетельствует о нарушении им порядка рассмотрения обращения граждан, порядок рассмотрения обращений граждан, установленный Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» он не нарушал, суд находит несостоятельными, они не нашли своего подтверждения в материалах настоящего дела об административном правонарушении, противоречат совокупности собранных по делу доказательств.

Доводы жалобы М. А. о том, что положение Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не обязывало его, как лицо, переадресовавшего жалобу, обосновывать свое решение теми или иными пояснениями или доводами о том, что вопросы, изложенные в жалобе, не входят в его компетенцию, суд полагает надуманными и основанными на неверном толковании норм права. В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 1 указанного закона государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости — с участием гражданина, направившего обращение.

Доводы жалобы М. А. о том, что обращение гражданки Ф. И. О.4 поступило в отдел для рассмотрения ДД.ММ.ГГГГ, в связи с чем срок рассмотрения истекал ДД.ММ.ГГГГ, однако суд его незаконно признал виновным в совершении ДД.ММ.ГГГГ административного правонарушения, так как срок для исполнения обязанности по рассмотрению обращения и предоставлению ответа к указанной дате не наступил, суд считает необоснованными и противоречащими материалам дела.

Так, установлено, что поступившее ДД.ММ.ГГГГ в территориальный отдел Управления Роспотребнадзора в <адрес> и <адрес> обращение гражданки Ф. И. О.4 должностным лицом М. А. ДД.ММ.ГГГГ в соответствии с частью 3 статьи 8 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»

в пределах компетенции и принятия мер направлено в УМВД России по <адрес>. При этом каких-либо иных мер к проведению проверки на соблюдение гражданами санитарно-эпидемиологических требований не принято. Административное расследование по признакам состава правонарушения, предусмотренного статьей 6.3 КоАП РФ, не возбуждалось, отбор проб воздуха (образцов) в помещениях квартиры заявительницы для проведения лабораторных исследований не организовывался. Таким образом, фактически М. А. ДД.ММ.ГГГГ было принято окончательное решение по обращению, о чем направлен ответ заявителю с разъяснением права его обжалования.

Доводы жалобы М. А. о том, что в материалах дела отсутствует решение прокуратуры на проведение проверки, в рамках которой в отношении него собраны доказательства вины, что указывает на незаконность результатов данной проверки, судом признаются надуманными и опровергаются материалами дела, пояснениями представителя прокуратуры в судебном заседании. У суда каких-либо сомнений не имеется в компетентности сотрудников прокуратуры при проведении проверки по рассмотрению обращения Ф. И. О.4 ТОУ Роспотребнадзора по ХМАО — Югре в <адрес> и <адрес>.

Доводы жалобы М. А. о том, что в постановлении мирового суда от ДД.ММ.ГГГГ в перечне доказательств имеется ссылка на приказ о приеме на службу Ф. И. О.5, а также решения прокурора о проведении проверки от ДД.ММ.ГГГГ, которые отношения к рассматриваемому делу не имеют, в связи с чем мировой суд оценил доказательства не основываясь на всестороннем, полном и объективном их исследовании, суд признает несостоятельными, так как они опровергаются материалами дела. Ссылка в постановлении мирового суда на указанные документы судом признается не существенным нарушением, которое не может повлечь признание вынесенного постановления незаконным и необоснованным.

К указанным доводам жалобы суд относится критически, поскольку считает, что данные доводы жалобы М. А. являются способом реализации его права на защиту и направлены на избежание предусмотренной законом административной ответственности.

Кроме того, доводы жалобы М. А. не ставят под сомнение наличие в его действиях объективной стороны состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, направлены на переоценку исследованных доказательств, установленные обстоятельства и выводы о виновности М. А. в совершении указанного административного правонарушения не опровергают.

Таким образом, в целом доводы жалобы М. А. сводятся к несогласию с оценкой мирового судьи, данной обстоятельствам дела, не могут являть-

ся основанием к отмене состоявшегося судебного акта, поскольку принцип правовой определенности предполагает, что суд не вправе пересматривать вступившее в законную силу постановление только в целях проведения повторного слушания и получения нового судебного постановления при наличии двух точек зрения по одному вопросу. Отступление от этого принципа оправдано только когда является обязательным в силу обстоятельств существенного и непреодолимого характера.

Исходя из вышеизложенного, доводы жалобы не могут являться основанием к отмене состоявшегося судебного акта.

В ходе рассмотрения дела об административном правонарушении мировым судьей требования статьи 24.1, статьи 26.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях выполнены, установлены наличие события административного правонарушения, лицо, подлежащее привлечению к административной ответственности, виновность указанного лица в совершении административного правонарушения, иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Дело рассмотрено мировым судьей в пределах срока давности привлечения к административной ответственности, установленного частью 1 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и с соблюдением правил подсудности в соответствии с требованиями статьи 29.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В постановлении мирового судьи по делу об административном правонарушении содержатся все сведения, предусмотренные частью 1 статьи 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. При назначении административного наказания мировым судьей требования статьи 3.1, статьи 3.5, статьи 3.8, статей 4:1-4:3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях соблюдены. Наказание назначено в пределах санкции статьи 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, предусмотренных статьей 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, не установлено.

При таких обстоятельствах судебное постановление сомнений в своей законности не вызывает, является правильным и оснований для его отмены или изменения не усматривается.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 30.6, 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, суд решил:

Постановление и. о. мирового судьи судебного участка № <...> Сургутского судебного района города окружного значения Сургута Ханты-Мансийско-

го автономного округа — Югры Л. от ДД.ММ.ГГГГ, вынесенное в отношении М. А. по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, оставить без изменения, а жалобу — без удовлетворения.

Решение вступает в законную силу немедленно с момента вынесения и может быть обжаловано в Седьмой кассационный суд общей юрисдикции в порядке статей 30:12-30:17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Судья В. В. Зуенок

## КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### ОПРЕДЕЛЕНИЕ

**ОТ 28 СЕНТЯБРЯ 2017 г. № 1842-О ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ  
ЖАЛОБЫ ГРАЖДАНИНА МАЛЮШКИНА ВИКТОРА МИТРОФАНОВИЧА  
НА НАРУШЕНИЕ ЕГО КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ПУНКТОМ 3 ЧАСТИ  
1 СТАТЬИ 128, ПУНКТОМ 1 ЧАСТИ 1 СТАТЬИ 194 И СТАТЬЕЙ 323 КОДЕКСА  
АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,  
А ТАКЖЕ ЧАСТЬЮ 5 СТАТЬИ 11 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ПОРЯДКЕ  
РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Н. С. Бондаря, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева,

рассмотрев вопрос о возможности принятия к рассмотрению жалобы гражданина В. М. Малюшкина в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин В. М. Малюшкин оспаривает конституционность следующих норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации:

пункта 3 части 1 статьи 128, в соответствии с которым, если иное не предусмотрено данным Кодексом, судья отказывает в принятии административного искового заявления в случае, если из административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта, акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, решения или действия (бездействия) не следует, что этими актом, решением или действием (бездействием) нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца;

пункта 1 части 1 статьи 194, согласно которому, если иное не установлено данным Кодексом, суд прекращает производство по административному делу в случае, если административное дело не подлежит рассмотрению и разрешению в суде в порядке административного судопроизводства по основаниям, предусмотренным пунктом 1 части 1 статьи 128 данного Кодекса;

статьи 323, устанавливающей правила рассмотрение кассационных жалобы, представления.

Кроме того, заявителем оспаривается конституционность части 5 статьи 11 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в соответствии с которой в случае, если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу; о данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение.

Как следует из представленных материалов, определением суда общей юрисдикции, оставленным без изменения вышестоящими судами, прекращено производство по административному исковому заявлению В. М. Машюшкина об оспаривании решений, в том числе о прекращении переписки, а также действий (бездействия) должностных лиц аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

По мнению заявителя, оспариваемые им пункт 3 части 1 статьи 128 и пункт 1 части 1 статьи 194 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не позволяют оспорить в судебном порядке решения, действия (бездействие) должностных лиц аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а часть 5 статьи 11 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» позволяет указанным должностным лицам произвольно прекращать переписку с гражданами. Оспариваемая же статья 323 названного Кодекса не устанавливает отдельного порядка рассмотрения судом повторных кассационных жалоб и позволяет их произвольно возвращать заявителю. Тем самым оспариваемые нормы противоречат статьям 2, 15 (часть 4), 17 (части 1 и 2), 18, 19 (часть 1), 21 (часть 1), 45 и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

2.1. Из права каждого на судебную защиту, как оно сформулировано в статье 46 Конституции Российской Федерации, не следует возможность выбора гражданином по своему усмотрению той или иной процедуры судебной защиты, особенности которых применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел определяются, исходя из Конституции Российской Федерации, федеральным законом (определения Конститу-

ционного Суда Российской Федерации от 24 ноября 2005 г. № 508-О, от 19 июня 2007 г. № 389-О-О, от 15 апреля 2008 г. № 314-О-О и др.).

Статья 3 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации определяет, что одной из задач административного судопроизводства является защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений (пункт 2). Часть 1 статьи 4 названного Кодекса устанавливает, что каждому заинтересованному лицу гарантируется право на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, в том числе в случае, если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность. Тем самым административное процессуальное законодательство исходит по общему правилу из того, что любому лицу судебная защита гарантируется только при наличии оснований предполагать, что права и свободы, о защите которых просит лицо, ему принадлежат и при этом указанные права и свободы были нарушены или существует реальная угроза их нарушения. Установление же наличия предусмотренных законом оснований для принятия административного искового заявления составляет прерогативу судов общей юрисдикции.

Таким образом, оспариваемые В. М. Малюшкиным положения статьи 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации конкретизируют положения статьи 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации и не могут рассматриваться как нарушающие его конституционные права, перечисленные в жалобе (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 28 января 2016 г. № 109-О, от 25 октября 2016 г. № 2170-О и др.).

Что же касается оспариваемого заявителем пункта 1 части 1 статьи 194 названного Кодекса, то он направлен на исключение рассмотрения судом дел, явно ему не подведомственных, а потому также не нарушает права заявителя в указанном в жалобе аспекте.

2.2. В постановлении от 5 февраля 2007 г. № 2-П Конституционный Суд Российской Федерации применительно к пересмотру судебных постановлений, вступивших в законную силу, указал, что такой пересмотр выступает в качестве дополнительной гарантии реализации конституционного права на судебную защиту и обеспечения правосудности судебных решений, когда исчерпаны все средства защиты в судах общей юрисдикции первой и второй инстанций; основания такого пересмотра не должны открывать возможность надзорного производства лишь с целью исправления судебных ошибок, подлежащих устранению в обычных (ординарных) судебных процедурах проверки судебных постановлений, не вступивших в законную силу; основанием для отмены или изменения судебного постановления

нижестоящего суда не может быть единственно другая точка зрения суда надзорной инстанции на то, как должно быть разрешено дело; основания для отмены или изменения вступивших в законную силу судебных постановлений должны отвечать конституционно значимым целям и в соответствии с принципом соразмерности не нарушать баланс справедливости судебного решения и его стабильности.

Опираясь на изложенные в указанном постановлении правовые позиции, Конституционный Суд Российской Федерации в ряде своих определений также указал, что законоположения, регламентирующие рассмотрение судьей жалоб и представлений на вступившие в законную силу судебные постановления, не допускают произвольный отказ в их рассмотрении, поскольку обязывают его при наличии предусмотренных законом оснований для отмены или изменения обжалуемого судебного постановления во всяком случае передать их для рассмотрения по существу коллегиальным составом судей и исключают вынесение немотивированных решений по результатам рассмотрения жалобы, представления — как при решении вопроса о наличии или отсутствии оснований для истребования дела, так и при решении вопроса о наличии или отсутствии оснований для передачи дела в суд кассационной инстанции для рассмотрения по существу (определения от 17 июня 2010 г. № 896-О-О, от 26 мая 2011 г. № 642-О-О, от 16 февраля 2012 г. № 363-О-О, от 29 мая 2014 г. № 1261-О и др.).

Статьи 323 и 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации во взаимосвязи с пунктом 5 части 2 статьи 324 данного Кодекса, прямо предписывающим судье суда кассационной инстанции указывать мотивы, по которым отказано в передаче кассационной жалобы или представления прокурора для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции, не предполагают произвольного отклонения судом доводов жалобы или представления, обязывают судью суда кассационной инстанции при изучении жалобы, представления учитывать все приведенные заявителями доводы о допущенных нижестоящими судами при рассмотрении дел с их участием существенных нарушениях норм материального и процессуального права, направлены на обеспечение принятия законного и обоснованного решения, являются процессуальной гарантией права на судебную защиту. Таким образом, оспариваемая заявителем статья 323 названного Кодекса не может рассматриваться как нарушающая конституционные права заявителя в указанном в жалобе аспекте.

Что же касается поставленного заявителем вопроса о внесении Конституционным Судом Российской Федерации в Государственную Думу проекта закона о целесообразных, с его точки зрения, изменениях и дополнениях статьи 323 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, то реализация Конституционным Судом Российской Федерации права законодательной инициативы по требованию заявителя Конститу-

цией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» не предусмотрена.

2.3. Оспариваемая В. М. Малюшкиным часть 5 статьи 11 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» содержит не допускающие произвольного толкования конкретные условия, при которых у соответствующего органа или должностного лица появляется право на принятие решения о прекращении переписки с гражданином, направлена на предотвращение злоупотребления гражданами правом обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления путем многократного направления обращений, совпадающих по своему предмету и основаниям, а потому также не может нарушать права заявителя в указанном в жалобе аспекте.

Разрешение же вопроса о том, были ли затронуты какие-либо права заявителя решением о прекращении переписки по его жалобе, о котором ему было сообщено аппаратом Уполномоченного по правам человека Российской Федерации, как связанное с установлением и оценкой фактических обстоятельств, относится к прерогативе судов общей юрисдикции, а проверка их выводов — к компетенции вышестоящих судов общей юрисдикции и не относится к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации (статья 125 Конституции Российской Федерации и статья 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Малюшкина Виктора Митрофановича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель  
Конституционного Суда  
Российской Федерации  
В. Д. Зорькин

## ВЕРХОВНЫЙ СУД РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

### АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОТ 21 НОЯБРЯ 2017 г. ПО ДЕЛУ № 33А-18120/2017

Судья Горошникова Л. Н.  
Учет № 019а

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Республики Татарстан в составе председательствующего судьи Сибгатуллиной Л. И., судей Сайдашевой Э. Р., Гафиятуллина Ш. Ш., при секретаре судебного заседания Ч.

рассмотрела в открытом судебном заседании по докладу судьи Л. И. Сибгатуллиной административное дело по апелляционной жалобе С. М. на решение Чистопольского городского суда Республики Татарстан от 14 августа 2017 г., которым постановлено:

в удовлетворении заявленных требований С. М. к Управлению Пенсионного фонда Российской Федерации по г. Чистополю, Чистопольскому и Новошешминскому районам Республики Татарстан о признании незаконными действий (бездействия) в части направления ответа на запрос о предоставлении информации отказать.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, судебная коллегия

установила:

С. М. обратился в суд с административным иском об оспаривании бездействия государственного учреждения — Управление Пенсионного фонда России по г. Чистополю, Чистопольскому и Новошешминскому районам Республики Татарстан. Заявленные требования мотивированы следующим.

Он осуществлял уход за престарелой А. В связи с необходимостью получения указанных сведений 15 мая 2017 г. С. М. обратился к административному ответчику за соответствующей справкой. Обращенное административного истца до сего времени оставлено без ответа.

С. М. просил признать незаконным бездействие государственного учреждения — Управление Пенсионного фонда России по г. Чистополю, Чистопольскому и Новошешминскому районам Республики Татарстан, выразившееся в ненаправлении ему ответа.

Решением суда от 14 августа 2017 г. в удовлетворении административного иска отказано.

В апелляционной жалобе С. М. ставится вопрос об отмене решения суда по мотиву его незаконности и необоснованности. Он считает, что суд неправильно

но применил нормы материального права, и настаивает на наличии оснований для удовлетворения заявленных требований. Указывается, что его обращение по вопросу неполучения ответов на направленные в пенсионный орган запросы перенаправлено Уполномоченным по правам человека в Республике Татарстан в государственное учреждение — Управление Пенсионного фонда России по г. Чистополю, Чистопольскому и Новшешминскому районам Республики Татарстан, которое до сего времени оставлено без ответа.

Государственное учреждение — Управление Пенсионного Фонда Российской Федерации по г. Чистополю, Чистопольскому и Новшешминскому районам Республики Татарстан представило в суд апелляционной инстанции письменные возражения, в которых выражается несогласие с доводами апелляционной жалобы и содержится просьба об оставлении решения суда без изменения, а апелляционной жалобы — без удовлетворения.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте настоящего судебного заседания извещены. Участие С. М. в судебном заседании обязательным не признано. Государственное учреждение — Управление Пенсионного фонда России по г. Чистополю, Чистопольскому и Новшешминскому районам Республики Татарстан своего представителя в суд не направило.

В силу части 1 статьи 150 и части 6 статьи 226 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд апелляционной инстанции усматривает основания для рассмотрения дела в отсутствие участников судебного разбирательства.

Судебная коллегия считает, что решение суда подлежит частичной отмене.

Согласно части 1 статьи 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями (включая решения, действия (бездействие) квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии), должностного лица, государственного или муниципального служащего, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращения граждан в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ) граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного

самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам.

Из материалов дела видно, что 23 января 2017 г. адвокат С. М., Маслов Б. В., обратился в государственное учреждение — Управление Пенсионного фонда России по г. Чистополю, Чистопольскому и Новошешминскому районам Республики Татарстан с запросом о предоставлении сведений о том, была ли установлена какая-либо форма социальной помощи со стороны С. М. в отношении А., проживающей в г. Чистополе.

Письмом от 1 февраля 2017 г. за подписью заместителя управляющего отделения Пенсионного фонда России по Республике Татарстан г. Казани дан ответ о невозможности исполнения запроса в связи с отсутствием у адвоката доверенности от С. М. На заявление С. М. от 17 февраля 2017 г., направленное в отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Республике Татарстан г. Казани, дан ответ о том, что территориальные органы Пенсионного фонда России по Республике Татарстан не располагают информацией об установлении какой-либо социальной помощи со стороны С. М. в отношении А., проживающей в г. Чистополе.

Отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции исходил из отсутствия доказательств повторного обращения административного истца в государственное учреждение — Управление Пенсионного фонда России по г. Чистополю, Чистопольскому и Новошешминскому районам Республики Татарстан по вопросу предоставления ему сведений, и с учетом данного обстоятельства пришел к выводу о наличии оснований для отказа в удовлетворении административного иска.

При этом суд оставил без внимания следующие обстоятельства.

Согласно части 3 статьи 8 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения, за исключением случая, указанного в части 4 статьи 11 настоящего Федерального закона.

В силу пунктов 4, 5 части 1 статьи 10 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в статье 11 настоящего 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.

Решение суда постановлено без учета указанных положений закона.

Как следует из материалов дела, 5 мая 2017 г. Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан С. С. направила обращение С. М. по вопросу неполучения ответов на направленные им запросы, поступившее в Аппарат Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан, на основании статьи 18 Закона Республики Татарстан от 3 марта 2000 г. № 95 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» по компетенции направлено в государственное учреждение — Управление Пенсионного фонда Российской Федерации по г. Чистополю, Чистопольскому и Новошешминскому районам Республики Татарстан.

Письмом от 5 мая 2017 г. № УПЧ С-1117-ув С. М. поставлен об этом в известность.

По утверждению же административного ответчика, С. М. по вопросу получения ответов на направленные запросы к ним не обращался.

При таких обстоятельствах суд апелляционной инстанции не может согласиться с выводом суда первой инстанции об отсутствии оснований для удовлетворения заявленных требований, а потому решение суда не может быть признано законным и обоснованным и подлежит отмене.

Согласно пункту 3 части 2 статьи 310 Кодекса административного судопроизводства основаниями для отмены или изменения решения суда в апелляционном порядке являются несоответствие выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам административного дела.

В силу пункта 2 статьи 309 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения апелляционных жалобы, представления суд апелляционной инстанции вправе отменить или изменить решение суда первой инстанции полностью или в части и принять по административному делу новое решение.

Таким образом, установлено, что ответ на обращение С. М. по вопросу получения ответов на направленные запросы, направленное в государственное учреждение — Управление Пенсионного фонда Российской Федерации по г. Чистополю, Чистопольскому и Новошешминскому районам Республики Татарстан через Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан в порядке части 3 статьи 8 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ не имеет места.

Соответственно, действиями административного ответчика нарушено право административного истца на своевременное рассмотрение его обращения, в связи с чем заявленные требования подлежат удовлетворению путем принятия по делу нового решения.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 177, 309, 310, 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия

определила:

решение Чистопольского городского суда Республики Татарстан от 14 августа 2017 г. по данному административному делу отменить и принять новое решение.

Признать бездействие государственного учреждения — Управление Пенсионного фонда России по г. Чистополью, Чистопольскому и Новошешминскому районам Республики Татарстан, выразившееся в нерассмотрении обращения С. М. по вопросу неполучения им ответов на направленные запросы, направленного через Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан, незаконным.

Обязать государственное учреждение — Управление Пенсионного фонда России по г. Чистополью, Чистопольскому и Новошешминскому районам Республики Татарстан рассмотреть обращение С. М. по вопросу неполучения ответов на направленные запросы в установленном законом порядке.

Апелляционное определение вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в кассационном порядке в течение шести месяцев со дня его вступления в законную силу.

## **ПЯТЫЙ КАССАЦИОННЫЙ СУД ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ**

### **ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОТ 23 ДЕКАБРЯ 2021 г. № 16-2296/2021**

Судья Пятого кассационного суда общей юрисдикции Мурзакова Р. Ф., рассмотрев с истребованием и изучением материалов дела об административном правонарушении жалобу Уполномоченного по правам человека в Республике Северная Осетия — Алания Ц. Т. на вступившие в законную силу постановление мирового судьи судебного участка № 19 Ленинского судебного района г. Владикавказа Республики Северная Осетия — Алания от 16 апреля 2021 г., решение судьи Ленинского районного суда г. Владикавказа Республики Северная Осетия — Алания от 20 июля 2021 г., вынесенные в отношении Уполномоченного по правам человека в Республике Северная Осетия — Алания Ц. Т. по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях,

установил:

постановлением мирового судьи судебного участка № 19 Ленинского судебного района г. Владикавказа Республики Северная Осетия — Алания от 16 апреля 2021 г., оставленным без изменения решением судьи Ленинского районного суда г. Владикавказа Республики Северная Осетия — Алания от 20 июля 2021 г., Уполномоченный по правам человека в Республике Северная Осетия — Алания Ц. Т. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и подвергнут административному наказанию в виде административного штрафа в размере 5 000 руб.

В жалобе, поданной в Пятый кассационный суд общей юрисдикции, Уполномоченный по правам человека в Республике Северная Осетия — Алания Ц. Т. просит отменить указанные судебные акты, вынесенные в отношении него по настоящему делу об административном правонарушении.

Прокурор Республики Северная Осетия — Алания, уведомленный в соответствии с требованиями части 2 статьи 30.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях о подаче лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, указанной жалобы, в установленный срок возражения на нее не представил.

Изучив материалы дела об административном правонарушении и доводы жалобы, прихожу к следующим выводам.

В соответствии со статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях нарушение установленного законодательством Российской Федерации 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, за исключением случаев, предусмотренных статьями 5.39, 5.63 названного Кодекса, влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

Порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами урегулирован Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ).

В силу части 1 статьи 9 названного Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению.

Статьей 10 этого Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ установлены требования, предъявляемые к рассмотрению обращения.

Согласно части 1 данной статьи Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения; запрашивает необходимые для его рассмотрения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц; принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина; дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов или уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

При этом в силу статьи 5 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ при рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин вправе получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Частями 1 и 2 статьи 12 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ установлено, что письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответ-

ствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

В исключительных случаях, а также в случае направления запроса, предусмотренного частью 2 статьи 10 настоящего Федерального закона, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Основанием для привлечения Ц. Т. к административной ответственности, предусмотренной статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, послужили изложенные в обжалуемых актах выводы о том, что он, являясь Уполномоченным по правам человека в Республике Северная Осетия — Алания, в нарушение части 1 статьи 12 Закона № 59-ФЗ в установленный срок не дал ответ на обращение З., поступившее 16 декабря 2020 г., по вопросу ее незаконного выселения из жилого помещения (ответ дан только 24 февраля 2021 г.).

30 марта 2021 г. постановлением заместителя прокурора Республики Северная Осетия — Алания Г. в отношении Уполномоченного по правам человека в Республике Северная Осетия — Алания Ц. Т. возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях по факту нарушения установленного законодательством порядка рассмотрения обращений граждан.

Данные обстоятельства послужили основанием для привлечения названного должностного лица постановлением мирового судьи судебного участка № 19 Ленинского судебного района г. Владикавказа Республики Северная Осетия — Алания от 16 апреля 2021 г. к административной ответственности на основании статьи 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Судья районного суда с выводами мирового судьи согласился.

Факт совершения административного правонарушения подтвержден собранными по делу доказательствами: постановлением о возбуждении дела об административном правонарушении (л.д. 3–6); обращением директора РОО «Правозащитный центр Дон Республики Северная Осетия — Алания» Ц. Н. в прокуратуру Республики Северная Осетия — Алания (л.д. 8–10); решением о проведении проверки от 19 марта 2021 г. (л.д. 11); ответом Уполномоченного по правам человека в Республике Северная Осетия — Алания Ц. Т., данному заместителю прокурора Республики Северная Осетия — Алания 30 марта 2021 г. (л.д. 12–13); обращением З. от 16 декабря 2020 г. (л.д. 14–15); ответом на обращение от 24 февраля 2021 г. (л.д. 16); ходатайством Уполномоченного по правам человека в Республике Северная Осетия — Алания Ц. Т., адресованным главе администрации местного

самоуправления Правобережного района Республики Северная Осетия — Алания от 25 февраля 2021 г. (л.д. 10); положением об аппарате Уполномоченного по правам человека в Республике Северная Осетия — Алания (л.д. 18-14); копией представления от 22 марта 2021 г. (л.д. 23–25); актом проверки от 22 марта 2021 г. (л.д. 26–27) и иными материалами дела, которым дана надлежащая оценка на предмет допустимости, достоверности, достаточности по правилам статьи 26.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В соответствии со статьей 2.4 названного Кодекса административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Таким образом, выводы судебных инстанций о наличии в деянии Уполномоченного по правам человека в Республике Северная Осетия — Алания Ц. Т., не исполнившего надлежащим образом свои служебные обязанности, объективной стороны состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, являются правильными.

Требования статьи 24.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при рассмотрении дела об административном правонарушении соблюдены, на основании полного и всестороннего анализа собранных по делу доказательств установлены все юридически значимые обстоятельства совершения административного правонарушения, предусмотренного статьей 26.1 данного Кодекса.

Довод жалобы о необоснованности привлечения Уполномоченного по правам человека в Республике Северная Осетия — Алания Ц. Т. к административной ответственности состоятельным признать нельзя.

Вопреки утверждению, в жалобе не имеется оснований для вывода о том, что постановление о возбуждении в отношении Уполномоченного по правам человека в Республике Северная Осетия — Алания Ц. Т. настоящего дела об административном правонарушении является незаконным. Данное постановление вынесено по факту нарушения законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан, выявленного при осуществлении надзора за исполнением законодательства, и в пределах предоставленной прокурору компетенции.

В силу части 2 статьи 1 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ установленный этим Законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами.

В рассматриваемом случае не имеется оснований для вывода о том, что обращение 3. относится к исключениям, указанным в данной норме.

Данный документ отвечает признакам обращения, указанным в пунктах 1, 3 статьи 4 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ. Обращение 3. содержало указание на обстоятельства, проверка которых отнесена к компетенции Уполномоченного по правам человека в Республике Северная Осетия — Алания Ц. Т. Кроме того, в силу закона Уполномоченный по правам человека в Республике Северная Осетия — Алания Ц. Т. вправе принимать в рамках своей компетенции меры реагирования по содержащимся в обращении вопросам.

Судебные инстанции пришли к правильному выводу о том, что обращение 3. подлежало рассмотрению в порядке, предусмотренном Законом № 59-ФЗ.

Действия Уполномоченного по правам человека в Республике Северная Осетия — Алания Ц. Т. квалифицированы в соответствии с установленными обстоятельствами, требованиями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и законодательства о порядке рассмотрения обращения граждан.

Довод жалобы о том, что директор ООО «Правозащитный центр Дон Республики Северная Осетия — Алания» Ц. Н. не был уполномочен на обращение в прокуратуру Республики Северная Осетия — Алания в интересах З., является несостоятельным, поскольку в соответствии с частью 1 статьи 10 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов.

При этом данным законом не предусмотрены какие-либо ограничения к лицам, обращающимся по факту нарушения законов.

Порядок и срок давности привлечения к административной ответственности соблюдены.

Административное наказание назначено в пределах санкции статьи 5.59 названного Кодекса.

Нарушений норм процессуального закона в ходе производства по делу не допущено, нормы материального права применены правильно.

Обстоятельств, которые в силу пунктов 2–4 части 2 статьи 30.17 названного Кодекса могли бы повлечь отмену обжалуемых судебных актов, при рассмотрении настоящей жалобы не установлено.

Руководствуясь статьей 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях,

постановил:

постановление мирового судьи судебного участка № 19 Ленинского судебного района г. Владикавказа Республики Северная Осетия — Алания от 16 апреля 2021 г., решение судьи Ленинского районного суда г. Владикавказа Республики Северная Осетия — Алания от 20 июля 2021 г., вынесенные

в отношении Уполномоченного по правам человека в Республике Северная Осетия — Алания Ц. Т. по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, оставить без изменения, жалобу Уполномоченного по правам человека в Республике Северная Осетия — Алания Ц. Т. — без удовлетворения.

Судья  
Пятого кассационного суда  
общей юрисдикции  
Р. Ф. Мурзакова

Мировой судья Дигурова В. С.

Судья районного суда Цаголов З. М.

## ВОСЬМОЙ КАССАЦИОННЫЙ СУД ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

### КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОТ 28 АПРЕЛЯ 2021 г. № 88А-6199/2021

Дело № 2а-2811/2020

Судебная коллегия по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции в составе:

председательствующего Конаревой И. А.

судей Мишиной И. В. Пушкаревой Н. В.,

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Г., поступившую в суд первой инстанции 20 февраля 2021 г. на решение Октябрьского районного суда города Новосибирска от 29 июля 2020 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Новосибирского областного суда от 15 декабря 2020 г.

по административному делу № 2а-2811/2020 по административному исковому заявлению Г. к Уполномоченному по правам человека Новосибирской области о признании действий незаконными.

Заслушав доклад судьи Конаревой И. А., судебная коллегия по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции установила:

Г. обратился в суд с административным иском к Уполномоченному по правам человека Новосибирской области в части ненадлежащего исполнения должностных обязанностей при рассмотрении поданных им жалоб от 23 февраля 2020 г., от 25 февраля 2020 г., выразившиеся в непроведении проверки, перенаправлении обращения в другой орган, предоставлении информации не по существу поставленных вопросов.

В обоснование заявленных требований указал, что что он отбывает наказание в ФКУ ИК-13 ГУФСИН РФ по НСО по приговору Железнодорожного районного суда г. Новосибирска от 20 ноября 2018 г. 23 февраля 2020 г. Г. обратился к административному ответчику с жалобой, поданной в порядке Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» на нарушение его конституционных прав. Жалоба содержала несогласие с помещением его в железную клетку при рассмотрении уголовного дела Железнодорожным районным судом г. Новосибирска, а также в СИЗО-1 при рассмотрении его апелляционной жалобы посредством видео-конференц-связи. 12 марта 2020 г. Г. получен ответ, согласно которому жалоба по существу рассмотрена не была, проверка всех доводов не проведена. 25 февраля 2020 г. Г. обратился к административному ответчику с жалобой на нарушение его конституционных прав при со-

держании в СИЗО-1 г. Новосибирска в период с января 2018 по май 2019 г. с просьбой провести проверку всех указанных фактов и предоставить ответ. В нарушение подпунктов 3, 4 пункта 1 статьи 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» его жалоба была перенаправлена в прокуратуру Новосибирской области, о чем Г. был извещен ответом от 6 марта 2020 г. Административный ответчик уклонился от проведения проверки по указанным жалобам, не дал письменный ответ по существу поставленных вопросов, что и явилось основанием для обращения с указанным административным иском в суд.

Решением Октябрьского районного суда города Новосибирска от 29 июля 2020 г. заявленные требования оставлены без удовлетворения.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Новосибирского областного суда от 15 декабря 2020 г. решение суда первой инстанции оставлено без изменений.

В кассационной жалобе Г. ставит вопрос об отмене решения Октябрьского районного суда города Новосибирска от 29 июля 2020 г. и апелляционного определения судебной коллегии по административным делам Новосибирского областного суда от 15 декабря 2020 г. с принятием нового решения. Податель жалобы считает, что обжалуемые судебные акты приняты с существенными нарушениями норм материального и процессуального права, указывает на позднее извещение о рассмотрении дела судом первой инстанции, что лишило его возможности участия в судебном заседании.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы извещены своевременно и в надлежащей форме, в судебное заседание не явились, о причинах неявки не известили, возражений против рассмотрения жалобы в их отсутствие, в том числе по причине невозможности обеспечить явку представителей в судебное заседание, не заявили, ходатайств об отложении заседания не представили. В соответствии с частью 2 статьи 326 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации кассационная жалоба рассмотрена в отсутствие не явившихся в заседание представителей участвующих в деле лиц.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы кассационной жалобы, проверив правильность применения и толкования норм материального права и норм процессуального права судами, рассматривавшими административное дело, в пределах доводов кассационной жалобы, судебная коллегия по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции приходит к следующему.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке кассационным судом общей юрисдикции являются несоответствие выводов, изложенных в обжалованном судебном акте, обстоятельствам административного дела, неправильное применение норм материального права, нарушение или неправильное применение норм

процессуального права, если оно привело или могло привести к принятию неправильного судебного акта (часть 2 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Нарушения такого характера не были допущены судами первой и апелляционной инстанций.

Судами установлено и подтверждается материалами дела, что 23 февраля 2020 г. Г. обратился к Уполномоченному по правам человека Новосибирской области с жалобой в которой указал, что в период рассмотрения его уголовного дела Железнодорожным районным судом г. Новосибирска, а также при рассмотрении его апелляционной жалобы Новосибирским областным судом он помещался в клетку либо в камеру, оборудованную металлической решеткой, где ожидал начала и окончания судебного разбирательства, а также находился там в ходе судебного заседания. Самим фактом помещения его в клетку, унижалось его человеческое достоинство. Просил провести проверку указанных фактов, принять меры реагирования по устранению нарушений, провести проверку наличия выделения бюджетных средств на устранение металлических клеток. 25 февраля 2020 г. Г. обратился к Уполномоченному по правам человека Новосибирской области с жалобой, в которой выражал несогласие с условиями его содержания в камерах ФКУ СИЗО-1 ГУФСИН России по Новосибирской области. В адрес Уполномоченного по правам человека в Новосибирской области данные жалобы поступили почтой России 4 марта 2020 г. (зарегистрированы в аппарате Уполномоченного 4 марта 2020 г.). На указанные обращения Уполномоченным по правам человека в Новосибирской области 6 марта 2020 г. был дан письменный ответ и направлен почтой России по месту отбывания наказания осужденного (в ФКУ ИК-13 ГУФСИН России по Новосибирской области). В ответе Уполномоченным по правам человека Новосибирской области по доводам обращения от 23 февраля 2020 г. о несогласии с помещением заявителя в защитную кабину процессуальной зоны зала судебного заседания, а также о размещении Г. в комнате с видео-конференц-связью при рассмотрении апелляционной жалобы были даны разъяснения. Жалоба Г. о несогласии с условиями его содержания в ФКУ СИЗО-1 ГУФСИН России по НСО на основании положений Федерального закона № 59-ФЗ от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и Закона Новосибирской области от 10 декабря 2012 г. № 270-03 «Об уполномоченном по правам человека Новосибирской области» для решения вопроса о проведении проверки по существу доводов заявителя и принятия мер реагирования была направлена в прокуратуру Новосибирской области.

Суд первой инстанции, отказывая в удовлетворении заявленных требований, пришел к выводу, что жалобы Г. рассмотрены административным

ответчиком в установленные законом сроки, в соответствии с его компетенцией и по существу поставленных в них вопросах.

Суд апелляционной инстанции проверяя законность обжалуемого судебного акта согласился с выводами суда первой инстанции.

Судебная коллегия по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции не находит оснований не согласиться с указанными выводами суда первой и апелляционной инстанций, поскольку они соответствуют фактическим обстоятельствам дела и постановлены при правильном применении норм материального права, регулирующих спорные правоотношения.

Согласно статье 33 Конституции Российской Федерации и части 1 статьи 2 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 59-ФЗ) граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам.

Гражданин при рассмотрении его обращения имеет право получать письменный ответ по существу поставленных вопросов либо уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных вопросов (часть 3 статьи 5 Федерального закона № 59-ФЗ).

В силу части 1 статьи 10 Федерального закона № 59-ФЗ государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина; дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов или уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Уполномоченный по правам человека в Новосибирской области на момент рассмотрения обращений административного истца также руководствовался положениями Закона Новосибирской области от 10 декабря 2012 г. № 270-03 «Об Уполномоченном по правам человека в Новосибирской области» (далее — Закон от 10 декабря 2012 г. № 270-03).

Статьей 11 Закона от 10 декабря 2012 г. № 270-03 к полномочиям Уполномоченного по правам человека отнесено:

— рассмотрение жалоб (обращений) граждан Российской Федерации иностранных граждан, в том числе жалоб на решения, действий (бездействие) органов государственной власти Новосибирской области государственных органов, органов местного самоуправления, муниципальных органов, их должностных лиц при условии, если ранее гражданин не обжаловал эти решения, действия (бездействие) в судебном порядке;

— проведение самостоятельных или совместных с органами государственной власти Новосибирской области, государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными органами, их должностными лицами проверок по сообщениям о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина;

— внесение в органы государственной власти Новосибирской области иные государственные органы Новосибирской области, органы местного самоуправления, муниципальные органы, их должностным лицам представления об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина;

— направление заключений, подготовленных по результатам рассмотрения обращений граждан, органам государственной власти, государственным органам, органам местного самоуправления, муниципальным органам, их должностным лицам, допустившим нарушения прав и свобод человека и гражданина;

— осуществление иной деятельности, направленной на защиту прав и свобод человека и гражданина, в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Новосибирской области.

При рассмотрении жалоб на решения или действия (бездействие) органов государственной власти Новосибирской области, государственных органов Новосибирской области, органов местного самоуправления, муниципальных органов, их должностных лиц, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, а также организаций федерального подчинения Уполномоченный по правам человека имеет право, в том числе запрашивать и получать от них сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалоб; получать объяснения должностных лиц, государственных и муниципальных служащих указанных органов, организаций по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалоб; проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, органами государственной власти Новосибирской области, государственными органами Новосибирской области, органами местного самоуправления, муниципальными органами, должностными лицами, государственными и муниципальными служащими проверку деятельности указанных органов, организации и их должностных лиц.

По результатам рассмотрения обращений граждан Уполномоченный по правам человека вправе вносить в органы государственной власти

Новосибирской области, иные государственные органы Новосибирской области, органы местного самоуправления, муниципальные органы, их должностным лицам представления об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина (статья 12 Закона от 10 декабря 2012 г. № 270-03).

По результатам рассмотрения жалобы на решения или действия (бездействие) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, организаций федерального подчинения, расположенных на территории Новосибирской области, государственных органов Новосибирской области, органов местного самоуправления, муниципальных органов, их должностных лиц Уполномоченный по правам человека вправе направить в указанные государственные органы, организации и должностным лицам свое заключение, содержащее рекомендации о возможных и необходимых мерах, направленных на защиту, и восстановление прав и свобод и законных интересов человека и гражданина.

В соответствии с положениями статьей 10–12 Федерального закона № 59-ФЗ, должностное лицо дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу. Письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

Исходя из изложенных норм права, регулирующих спорные правоотношения, установленных по административному делу обстоятельств, выводы судов нижестоящих инстанций о том, что обращения административного истца рассмотрены в установленном законом порядке уполномоченным лицом и сроки, по существу поставленных в обращении вопросов приняты мотивированные ответы со ссылками на соответствующие нормы материального права, оспариваемый ответ прав административного истца не нарушает, являются правильными.

При рассмотрении обращений Г. Уполномоченным по правам человека в соответствии с нормами действующего законодательства в адрес начальника отдела по надзору за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний прокуратуры Новосибирской области, осуществляющего надзор за соблюдением прав и свобод лиц, содержащихся в указанном следственном изоляторе, было направлено обращение о проведении проверки по доводам обращения и принятии мер в рамках своей компетенции, вопрос был поставлен на контроль Уполномоченного, о результатах проверки Уполномоченным прокуратуре области было поручено сообщить в адрес заявителя самостоятельно, о чем был уведомлен Г. Прокуратурой

области Г. был направлен письменный ответ, в котором в том числе было разъяснено его право на обжалование принятого прокуратурой решения.

Также в рамках рассмотрения обращений административного истца Уполномоченным по правам человека Новосибирской области в адрес начальника Управления Судебного департамента в Новосибирской области был направлен соответствующий запрос.

Несогласие административного истца с содержанием полученных ответов, само по себе не может служить основанием для признания действий административного ответчика при рассмотрении поданных Г. жалоб.

В соответствии со статьей 226 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, если иное не предусмотрено данным Кодексом, при рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд выясняет нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление; соблюдены ли сроки обращения в суд; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: полномочия органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия); порядок принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такой порядок установлен; основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами; соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершенного оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения.

Для признания оспариваемого решения необходимо одновременная совокупность следующих условий: несоответствие оспариваемого решения требованиям закона и нарушение оспариваемым решением прав и свобод административного истца.

Согласно пункту 62 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» суд не осуществляет проверку целесообразности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, принимаемых, совершаемых ими в пределах своего усмотрения в соответствии

с компетенцией, предоставленной законом или иным нормативным правовым актом.

По смыслу указанных норм права суд отказывает в удовлетворении заявления, если установит, что оспариваемые решения, действия (бездействие) органа принято в соответствии с законом в пределах полномочий и права, свободы и законные интересы гражданина не нарушены.

По данному административному делу такая совокупность императивных оснований судами первой и апелляционной инстанций установлена.

Оснований для признания ненадлежащим исполнения Уполномоченным по правам человека должностных обязанностей при рассмотрении поданных административным истцом жалоб у судов не имелось.

Доводы кассационной жалобы о нарушении права на судебную защиту, принципа состязательности и равноправия сторон, со ссылками на несвоевременное извещение административного истца о проведении судебного заседания в суде первой инстанции подлежат отклонению судебной коллегией по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции.

Из материалов дела следует, что Г. уведомлялся судом первой инстанции о времени и месте судебных заседаний, назначенных на 7 июля 2020 г., на 29 июля 2020 г. при этом ни в административном исковом заявлении, ни после получения 26 июня 2020 г. судебного извещения о судебном заседании, назначенном на 7 июля 2020 г., ни при получении судебного извещения о судебном заседании 29 июля 2020 г., административный истец не направил в адрес суда заявление о рассмотрении административного дела с его участием путем организации видео-конференц-связи, в связи с чем, исходя из требований части 6 статьи 226 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и учитывая, что явка Г. в судебное заседание обязательной судом не признавалась, препятствий для рассмотрения дела в отсутствие лиц, участвующих в деле у суда первой инстанции не имелось.

Поскольку административным истцом ни на момент рассмотрения дела судом первой инстанции, ни впоследствии, не были представлены какие-либо иные доказательства по делу и административный истец не был лишен в суде апелляционной инстанции права приведения доводов и представления доказательств, которые им не были реализованы, полагать, что судом нарушено право Г. на судебную защиту у судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции не имеется оснований.

Данные доводы подателя кассационной жалобы о существенном нарушении норм процессуального права не свидетельствуют, потому отмену решения суда и апелляционного определения согласно статье 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не влекут.

Выводы судебных инстанций являются верными, в решении суда и апелляционном определении мотивированными, в кассационной жалобе по существу не опровергнутыми, судебные акты по своему содержанию соответствуют положениям статьей 180, 279, 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в них указаны обстоятельства административного дела, установленные судом, доказательства, на которых основаны выводы суда об этих обстоятельствах; нормативные правовые акты, которыми руководствовались суды при принятии решения; доводы сторон также получили надлежащую правовую оценку, оснований не согласиться с которой не имеется.

При таких данных, приведенные выше оспариваемые судебные акты сомнений в их законности с учетом доводов кассационной жалобы не вызывают, а предусмотренные статьей 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основания для его отмены отсутствуют.

Проверив правильность применения и толкования норм материального права и норм процессуального права судами, рассматривавшим административное дело, в пределах доводов кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции не установила оснований для отмены оспариваемых судебных постановлений в кассационном порядке, в связи с чем кассационная жалоба Г. удовлетворению не подлежит.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции

определила:

решение Октябрьского районного суда города Новосибирска от 29 июля 2020 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Новосибирского областного суда от 15 декабря 2020 г. оставить без изменения, кассационную жалобу — без удовлетворения.

Кассационное определение может быть обжаловано в Судебную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в порядке и в срок, предусмотренные статьями 318, 319 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Мотивированное кассационное определение изготовлено 28 апреля 2021 г.

## ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОТ 17 ОКТЯБРЯ 2007 Г.

Дело № 74-Г07-16

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе: председательствующего Хаменкова В. Б., судей Меркулова В. П., Макарова Г. В. рассмотрела в судебном заседании дело по кассационной жалобе Государственного Совета (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) на решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 23 июля 2007 г., которым удовлетворено заявление первого заместителя прокурора Республики Саха (Якутия) о признании недействующими отдельных положений Закона Республики Саха (Якутия) от 17 октября 2002 г. 56-3 № 449-II «Об уполномоченном по правам человека в Республике Саха (Якутия)».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В. Б., заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Селяниной Н. Я., полагавшей, что решение суда подлежит частичной отмене, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) 17 октября 2002 г. был принят Закон «Об уполномоченном по правам человека в Республике Саха (Якутия)», в соответствии с частью 3 статьи 17 которого отказ Уполномоченного в принятии жалобы к рассмотрению должен быть мотивирован. Отказ в принятии жалобы к рассмотрению обжалованию не подлежит.

Согласно пункту в» части 1 статьи 26 этого же Закона по результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи.

Первый заместитель прокурора Республики обратился в суд с заявлением о признании недействующими положений указанных норм, запрещающих обжалование отказа Уполномоченного в принятии жалобы к рассмотрению, наделяющих Уполномоченного правом на обращение в суд с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи, указывая на их противоречие федеральному закону.

Решением суда от 23 июля 2007 г. заявление прокурора удовлетворено.

В кассационной жалобе Государственный Совет (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) просит об отмене решения суда, ссылаясь на его незаконность.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации считает решение суда о признании недействующими положений части 3 статьи 17 оспариваемого Закона неправильным и подлежащим отмене. Оснований для отмены этого же решения в остальной его части Судебная коллегия не находит.

Признавая недействующими положения пункта «в» части 1 статьи 26 Закона «Об уполномоченном по правам человека в Республике Саха (Якутия)», наделяющие Уполномоченного правом на обращение в суд с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи, суд обоснованно исходил из того, что в силу пункта «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации судеустройство, уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство находятся в исключительном ведении Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Учитывая, что пункт «в» части 1 статьи 26 Закона Республики Саха (Якутия), регулируя вопросы обжалования Уполномоченным судебных постановлений в порядке надзора, по существу является нормой процессуального права, суд сделал правильный вывод о том, что она принята субъектом Российской Федерации с превышением полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ, что является вторжением в компетенцию Российской Федерации.

Поскольку в силу части 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации, принимаемые субъектами Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации, суд обоснованно признал оспариваемые прокурором положения пункта в) части 1 статьи 26 Закона Республики Саха (Якутия) недействующими.

Доводы кассационной жалобы о том, что по смыслу оспариваемой нормы Уполномоченный вправе обратиться в суд с ходатайством о пересмотре судебного постановления при наличии жалобы лица, в отношении которого оно принято, и его доверенности, являются необоснованными, поскольку подобных указаний статья 26 Закона Республики Саха (Якутия) не содержит.

Иных доводов, по которым решение суда в этой части могло бы быть отменено, в кассационной жалобе Государственного Совета (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) не приводится.

Признавая недействующей часть 3 статьи 17 Закона Республики Саха (Якутия) в части запрета на обжалование отказа Уполномоченного в принятии жалобы к рассмотрению, суд сослался на пункт 4 статьи 5 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ, в соответствии с которым при рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Однако суд не учел, что Закон Республики принят на основании положений статьи 5 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ, согласно которым должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации может учреждаться в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации.

Из чего следует, что до принятия федерального закона об уполномоченном по правам человека в субъекте Российской Федерации Республика Саха (Якутия), как субъект Российской Федерации, обладает всей полнотой власти в регулировании вопросов компетенции Уполномоченного по правам человека в республике, его организационных форм и условий деятельности.

При этом суд оставил без внимания, что деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод человека и гражданина на территории Республики Саха, не отменяет и не влечет за собой пересмотра компетенции органов государственной власти, органов местного самоуправления республики, обеспечивающих защиту прав и свобод человека и гражданина.

Кроме этого, должность Уполномоченного не подпадает под понятие «должностное лицо», употребляемое в Федеральных законах «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

Следовательно, разрешая спор, суд применил закон, не подлежащий применению.

При таких обстоятельствах решение суда в указанной части нельзя признать правильным.

На основании изложенного Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 360, 361 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

определила:

решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 23 июля 2007 г. о признании недействующими положений части 3 статьи 17 Закона Республики Саха (Якутия) от 17 октября 2002 г. 56-3 № 449-II «Об уполномоченном по правам человека в Республике Саха (Якутия)» отменить и принять новое решение, которым в удовлетворении заявления первого заместителя прокурора Республики Саха (Якутия) в указанной части отказать.

В остальной части это же решение оставить без изменения, а кассационную жалобу Государственного Совета (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) — без удовлетворения.

Председательствующий  
В. Б. Хаменков

Судьи  
В. П. Меркулов, Г. В. Макаров

**ОБЗОР СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ  
ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
№ 3 (2016)  
(УТВ. ПРЕЗИДИУМОМ ВЕРХОВНОГО СУДА РФ 19.10.2016)  
(ИЗВЛЕЧЕНИЕ)**

ВОПРОС 5. Подлежат ли рассмотрению в порядке административного судопроизводства заявления об оспаривании решения руководителя структурного подразделения рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, принятого по результатам рассмотрения жалобы, адресованной Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации?

ОТВЕТ. В силу ч. 1 ст. 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ) к решениям, действиям (бездействию) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, оспариваемым в порядке административного судопроизводства, относятся решения и действия (бездействие), в результате которых были нарушены или оспорены права, свободы и законные интересы гражданина, организации; созданы препятствия к осуществлению гражданином, организацией их прав, свобод и реализации законных интересов; на гражданина, организацию незаконно возложены какие-либо обязанности.

Правовой статус Уполномоченного по правам человека (далее — Уполномоченный) определен Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (далее — Закон).

Как следует из положений Закона, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и его рабочий аппарат являются государственным органом, учрежденным в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

К одному из направлений деятельности Уполномоченного относится рассмотрение жалоб на нарушение прав и свобод человека и гражданина.

При реализации функции по рассмотрению жалоб Уполномоченный вправе разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать

для защиты своих прав и свобод; передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу; отказать в принятии жалобы к рассмотрению. Отказ в принятии жалобы к рассмотрению должен быть мотивирован и не подлежит обжалованию (ст. 20 Закона).

Для обеспечения деятельности Уполномоченного по защите, восстановлению прав и свобод человека, контролю и надзору за их обеспечением, в том числе при рассмотрении жалоб, создается рабочий аппарат (ст. 37 Закона). По вопросам, связанным с руководством рабочим аппаратом, Уполномоченный утверждает структуру рабочего аппарата, положение о нем и его структурных подразделениях, в которых вправе, в частности, определять конкретных должностных лиц, уполномоченных рассматривать адресованные ему жалобы (ст. 39 Закона).

Из анализа приведенных норм следует, что решения Уполномоченного по результатам рассмотрения адресованных ему жалоб, в том числе отказ в принятии жалоб, не могут нарушать какие-либо права обратившихся к нему лиц, поскольку не создают препятствий к осуществлению гражданами их прав, свобод и реализации законных интересов, включая право на судебную защиту, а также не возлагают на них какие-либо обязанности. Учитывая это, такие решения Уполномоченного не могут быть оспорены в порядке, предусмотренном ч. 1 ст. 218 КАС РФ.

Соответственно не подлежат оспариванию в указанном порядке и принятые по результатам рассмотрения адресованных Уполномоченному жалоб решения должностных лиц рабочего аппарата Уполномоченного, наделенных в соответствии со ст. 39 Закона правом рассматривать эти жалобы.

На основании изложенного судья отказывает в принятии заявления об оспаривании решения должностного лица рабочего аппарата Уполномоченного на основании п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС РФ.