

ДОЗОР

**Межрегиональная общественная
организация защиты прав и законных
интересов собственников помещений в
многоквартирных домах**

Коломяжский пр., д.15, Санкт-Петербург, 197348
Тел./Факс (812)303-26-74

E-mail: info@oodozor.ru, <http://www.oodozor.ru/>
ИНН/КПП 7814290767/781401001, ОГРН 1127800008401

26 февраля 2014 г. № 02/14-6-33

На № _____ от _____

Прокурору Санкт-Петербурга
Литвиненко С.И.

*Санкт-Петербург,
ул. Почтамтская, д. 2/9*

ЗАЯВЛЕНИЕ

17 июня 2013 года МОО «Дозор», ссылаясь на несоблюдение в Администрации Губернатора Санкт-Петербурга порядка рассмотрения жалоб граждан, обратилась к Губернатору Санкт-Петербурга с заявлением (исх. 06-1-69 от 17 июня 2013 года) с заявлением, в котором в частности просила принять меры, обеспечивающие приведение в соответствие с действующим законодательством порядка рассмотрения обращений граждан; установить порядок обжалования действий/бездействий должностных лиц, определив исполнительные органы и уполномоченные на рассмотрение жалобы должностные лица, которым может быть направлена на рассмотрение жалоба в порядке ст. 4 Закона РФ от 27 апреля 1993 года № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

22 июля 2013 года на заявление № 06-1-69 от 17 июня 2013 года Управлением по обращениям и жалобам Администрации Губернатора Санкт-Петербурга в адрес МОО «Дозор» был направлен ответ № 07-123/7809 за подписью Начальника Управления Зибровой О.Н., в котором указаны нормативно-правовые акты, на основании которых осуществляется рассмотрение обращений граждан РФ в Администрации Губернатора Санкт-Петербурга.

Также 25 июня 2013 года МОО «Дозор» с заявлением аналогичного характера обратилась в Прокуратуру Санкт-Петербурга (исх. № 06-3-76), в котором также просила принять меры прокурорского реагирования, обеспечивающие приведение в соответствие с действующим федеральным законодательством порядка рассмотрения обращений граждан в Администрации Губернатора Санкт-Петербурга.

Указанное обращение (исх. № 06-3-76 от 25 июня 2013 года) Прокуратурой Санкт-Петербурга было направлено для рассмотрения по существу в Администрацию Губернатора Санкт-Петербурга, а Вице-губернатор Санкт-Петербурга Дивинский И.Б., в свою очередь, перенаправил его для рассмотрения в

Комитет по работе с исполнительными органами государственной власти и взаимодействию с органами местного самоуправления.

Содержание полученного МОО «Дозор» ответа Комитета по работе с исполнительными органами государственной власти и взаимодействию с органами местного самоуправления № 17.2-1853 от 05 августа 2013 года полностью повторяет выводы, изложенные в ответе № 07-123/7809, данного за подписью Начальника Управления по обращениям и жалобам Администрации Губернатора Санкт-Петербурга Зибровой О.Н.

При этом, как Начальник Управления по обращениям и жалобам Администрации Губернатора Санкт-Петербурга Зиброва О.Н., так и первый заместитель председателя Комитета по работе с исполнительными органами государственной власти и взаимодействию с органами местного самоуправления Боричева Л.М. в своих ответах указали, что рассмотрение обращений граждан в Администрации Губернатора Санкт-Петербурга осуществляется в соответствии с ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», Регламентом Правительства Санкт-Петербурга, утвержденным постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 16 декабря 2003 года № 100, Инструкцией по делопроизводству в Администрации Губернатора Санкт-Петербурга, утвержденной распоряжением Администрации Губернатора Санкт-Петербурга от 13 декабря 2007 года № 89-ра.

Вместе с тем, необходимо учитывать, что Конституция РФ, закрепляя право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33), одновременно возлагает обязанность на государственные органы и органы местного самоуправления по его реализации и защите (ст. 2, п «б» ст. 72).

В соответствии со ст. 21 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина.

Принципы правового регулирования правоотношений, связанных с реализацией права граждан на обращение, определены ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» и Законом «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». По своей сути указанные нормативные акты являются юридической гарантией конституционного права граждан на обращение.

При этом установленный приведенными Законами порядок рассмотрения обращений или жалоб граждан распространяются на все обращения (жалобы) граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные указанными федеральными законами.

Как уже было отмечено, защита прав и свобод граждан, установление и обеспечение надлежащего функционирования правовых механизмов, гарантирующих их реализацию, составляют сферу совместного ведения РФ и ее субъектов, а, поэтому, они должны обеспечиваться как органами государственной власти РФ, так и органами государственной власти субъекта.

При этом реализация полномочий по защите прав и свобод граждан на уровне субъектов РФ, как это вытекает из взаимосвязанных положений ч. 1, 2 ст. 3 Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», предполагает осуществление субъектами РФ не только организационно-управленческих, финансово-экономических мер, но и осуществление правового регулирования указанных вопросов.

При таком положении, в целях сохранения логического смысла, ясности и определенности, достижения полноты регулирования административных процедур, направленных на эффективное осуществление государственной функции рассмотрения обращений граждан, Администрация Санкт-Петербурга в контексте норм приведенных нормативных актов при установлении порядка рассмотрения обращений и жалоб граждан в Санкт-Петербурге должна была соблюдать два условия, а именно нормы подзаконных актов в данной сфере не должны противоречить положениям федерального законодательства, в том числе Закону «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» и Закону «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», а также содержать положения, устанавливающие именно дополнительные гарантии прав граждан на их обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления и получение мотивированного ответа от уполномоченного лица.

Положениями п. 4 ст. 5 Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» установлено, что 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) в судебном порядке в соответствии с законодательством РФ.

Статьей 4 Закона «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» закреплено **право** гражданина **обратиться** с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы **к вышестоящему** в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, общественному объединению, должностному лицу, государственному служащему, и соответственно корреспондирующая **обязанность** вышестоящего в порядке подчиненности органа, объединения, должностного лица **рассмотреть** жалобу в месячный срок.

Таким образом, федеральным законодательством установлен порядок обжалования решений, действий (бездействий) должностных лиц органов государственной власти, как административном порядке, так и в судебном.

Одновременно следует учитывать, что правовое положение Губернатора Санкт-Петербурга, как высшего должностного лица Санкт-Петербурга и как главы Правительства Санкт-Петербурга нашло свое отражение в нормах ст. 37, 42 Устава Санкт-Петербурга, закрепивших отдельные элементы его статуса.

В соответствии с п.п. 1.1, 1.2 Положения о вице-губернаторе Санкт-Петербурга, утвержденного распоряжением Губернатора Санкт-Петербурга № 5-рг от 02 апреля 2004 года Вице-губернатор Санкт-Петербурга является членом Правительства Санкт-Петербурга – постоянно действующего высшего исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга, осуществляющим свою деятельность в сфере, определяемой законами Санкт-Петербурга и Губернатором Санкт-Петербурга, в соответствии с распределением обязанностей между вице-губернаторами Санкт-Петербурга. Вице-губернатор Санкт-Петербурга назначается на должность Губернатором Санкт-Петербурга по согласованию с Законодательным Собранием Санкт-Петербурга на срок, соответствующий сроку полномочий Губернатора Санкт-Петербурга, в установленном законодательством порядке.

Анализ вышеприведенных положений нормативно-правовых актов позволяет прийти к выводу о том, что **Губернатор** Санкт-Петербурга, как высшее должностное лицо субъекта Санкт-Петербурга и как глава Правительства Санкт-Петербурга, **является вышестоящим** в порядке подчиненности должностным лицом **по отношению к Вице-губернатору** Санкт-Петербурга.

При таком положении, рассмотрение жалобы, поданной в административном порядке по правилам предусмотренным положениями п. 4 ст. 5 Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», ст. 4 Закона «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», на решение, действие (бездействие) Вице-Губернатора Санкт-Петербурга должно быть осуществлено непосредственно Губернатором Санкт-Петербурга, как вышестоящим в порядке подчиненности должностным лицом по отношению к Вице-губернатору Санкт-Петербурга.

Вместе с тем, положениями п. 11.4 Регламента Правительства Санкт-Петербурга, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 16 декабря 2003 года № 100, предусматривается, что обращения, адресованные Губернатору и требующие доклада, передаются работниками сектора писем в Секретариат. На указанных письмах по их рассмотрению Губернатор либо по его поручению начальник Секретариата или заместитель начальника Секретариата налагает резолюцию о рассмотрении обращения иным исполнительным органом или структурным подразделением Администрации Губернатора в соответствии с компетенцией.

Одновременно положениями Инструкции по делопроизводству в Администрации Губернатора Санкт-Петербурга, утвержденной распоряжением Администрации Губернатора Санкт-Петербурга от 13 декабря 2007 года № 89-ра, в принципе не предусматривается совершение Губернатором Санкт-Петербурга каких-либо действий, направленных на рассмотрение обращений, адресованных ему лично либо требующих ему доклада.

При этом, МОО «Дозор» полагает, что положения п. 11.4 Регламента Правительства Санкт-Петербурга не могут быть применены к регламентации порядка рассмотрения жалобы, поданной в рамках п. 4 ст. 5 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», ст. 4 ФЗ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», поскольку указанный Регламент не предусматривает полномочий Губернатора Санкт-Петербурга, как вышестоящего

должностного лица, по рассмотрению жалобы в порядке подчиненности на решения, действия (бездействия) Вице-губернатора, а предполагает лишь наложение резолюции о рассмотрении жалобы иным исполнительным органом или структурным подразделением Администрации Губернатора Санкт-Петербурга в соответствии с их компетенцией.

Однако, согласно ст. 4 Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» под обращением понимается 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. При этом указанной нормой Закона закреплено и понятие жалоба – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Таким образом, жалоба является одним из видов обращений, в котором требуется устранения нарушения прав и законных интересов лица путем отмены решения нижестоящего в порядке подчиненности должностного лица вышестоящим, и которая должна быть рассмотрена с соблюдением определенного порядка.

При этом необходимо учитывать, что из положений п. 4 ст. 5, ст.ст. 10, 11 Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», 4 ФЗ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» вытекает **обязательность** рассмотрения жалобы только в соответствии с компетенцией проверяющего административного органа или должностного лица, то есть административная жалоба по своей природе является средством осуществления контроля руководителей государственных органов за деятельностью своих подчиненных.

Одновременно следует учитывать, что поскольку порядок обжалования решений, действий (бездействий) государственных органов и должностных лиц, принятых либо допущенных при рассмотрении обращений регламентирован именно положениями Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан» и Закона «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», то, с учетом вышеуказанного, только Губернатор Санкт-Петербурга уполномочен осуществлять проверку фактов и обстоятельств, изложенных в жалобе на решение, принятое Вице-губернатором Санкт-Петербурга, и именно обязанность Губернатора Санкт-Петербурга уведомить заявителя о принятом им решении по результатам рассмотрения.

При таком положении, поскольку именно Губернатор Санкт-Петербурга является вышестоящим должностным лицом по отношению к Вице-губернатору, иные структурные подразделения Администрации Губернатора Санкт-Петербурга и иные исполнительные органы государственной власти субъекта не наделены полномочиями по осуществлению проверки соответствия действующему законодательству принятых Вице-губернатором Санкт-Петербурга решений, совершенных им действий либо допущенного бездействия, то исполнение п. 11.4 Регламента Правительства Санкт-Петербурга, предполагающего лишь наложение резолюции Губернатором о рассмотрении жалобы иным лицом, не приведет к

рассмотрению жалобы на решения, действия (бездействия) Вице-губернатора в соответствии с порядком установленным 4 ФЗ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

Иными словами, положения п. 11.4 Регламента Правительства Санкт-Петербурга, не предусматривающие обязательность рассмотрения именно Губернатором Санкт-Петербурга, как вышестоящим должностным лицом, жалоб на решения, действия (бездействия), принятые или допущенные Вице-губернатором Санкт-Петербурга, а предписывающие лишь наложение Губернатором резолюции о рассмотрении жалобы иным лицом, то, при условии отсутствия у иных лиц и структурных подразделений полномочий по осуществлению проверки законности решений и действий Вице-губернатора, **противоречат** требованиям п. 4 ст. 5 Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», ст. 4 Закона «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

С учетом того, что защита прав и свобод граждан, установление и обеспечение надлежащего функционирования правовых механизмов, гарантирующих их реализацию, составляют сферу совместного ведения РФ и ее субъектов, то на обязательность применения к спорным правоотношениям п. 4 ст. 5 Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», ст. 4 Закона «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» указывают требования ч. 2, 5 ст. 76 Конституции РФ, согласно которым законы и иные нормативные акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ; в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в РФ, действует федеральный закон.

Полномочия прокурора по надзору за законностью правовых актов определены в Законе «О прокуратуре РФ», в частности в соответствии с п. 2 ст. 1 Закона прокуратура РФ осуществляет надзора соответствием законам издаваемых федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления и их должностными лицами нормативных правовых актов.

При этом предметом прокурорского надзора, согласно ст. 21 указанного Закона является соответствие законам правовых (в том числе и нормативных) актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в п. 2 ст. 1 Закона.

Положениями ст. 22 Закона «О прокуратуре РФ» установлены полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением федерального законодательства, а именно прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными, а также вносит представление об устранении нарушений закона.

На основании изложенного, принимая во внимание, что Законом «О прокуратуре РФ» на прокуратуру возложено осуществление надзора за исполнением федерального законодательства и надзора за соответствием федеральному законодательству нормативно-правовых актов субъектов, для чего

