Памяти Рубина Евгения Алексеевича
посвящается

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
ПЕТРОЗАВОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

И. Е. Рубина

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НОВЫЙ ВЗГЛЯД НА СТАРЫЙ ЗАКОН)

Петрозаводск
Издательство ПетрГУ
2023

УДК 342.9
ББК 67.401
Р823

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Петрозаводского государственного университета

Рецензенты:

А. В. Баталин, доцент кафедры государственного права
РАНХиГС (Карельский филиал), кандидат юридических наук;
А. П. Демин, доцент кафедры государственно-правовых
дисциплин Северного института (филиал) ФГБОУ ВО
«Всероссийский государственный университет юстиции
(РПА Минюста России)», кандидат юридических наук

Рубина, Инна Евгеньевна.

Р823 Правовые основы работы с обращениями граждан в Российской Федерации (новый взгляд на старый закон) / И. Е. Рубина ; М-во науки и высш. образования Рос. Федерации, Федер. гос. бюджет. образоват. учреждение высш. образования Петрозав. гос. ун-т. — Петрозаводск : Издательство ПетрГУ, 2023. — 140[4] с.

ISBN 978-5-8021-4064-2

Интерес предложенная монография представляет с точки зрения её прикладного характера. Автор акцентирует внимание на наиболее сложных для правопонимания и правоприменения нормах Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Поднимаются вопросы, которые традиционно остаются без внимания и анализа со стороны юристов.

Впервые рассмотрены вопросы соотношения модельного законодательства государств СНГ и внутригосударственных актов Российской Федерации. Одновременно осуществлённый анализ позволил автору сделать интересные выводы по совершенствованию действующего законодательства в сфере обращений.

УДК 342.9
ББК 67.401

© Рубина И. Е., 2023
ISBN 978-5-8021-4064-2
© Петрозаводский государственный университет, 2023

Оглавление

Предисловие 5

Введение 6

Глава 1. Правовая основа института обращений граждан 7

1.1. Конституционно-правовые и международные нормы в сфере обращений. 7

1.2. Иные федеральные законы в сфере обращений 14

Глава 2. Общий анализ Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: основные проблемы и пробелы . 17

2.1. Особенности предмета правового регулирования 17

2.2. Обращения, подлежащие рассмотрению в порядке, установленном иными федеральными законами 20

2.3. Права и гарантии обращающихся лиц: сложности толкования и правоприменения 36

Глава 3. Понятие и сущность обращений 47

3.1. Классификация обращений: многообразие взглядов 47

3.2. Требования к оформлению обращений 58

Глава 4. Действия государственных органов, органов местного самоуправления и должностного лица по рассмотрению обращений 64

4.1. Требования к обращению 64

4.2. Особенности ответа на обращение: содержание и форма 67

4.3. Основания оставления обращения без ответа 72

4.4. Недостатки правового регулирования личного приёма. . . . 83

Глава 5. Делопроизводство в сфере работы с обращениями . . . 89

5.1. Организация работы с документами по вопросам обращений 89

5.2. Сроки хранения обращений и документов, связанных с их рассмотрением 91

5.3. Контроль в сфере работы с обращениями 92

5.4. Юридическая ответственность в сфере работы с обращениями 96

Глава 6. И снова о законодательстве субъектов Российской Федерации: интересный опыт в сфере обращений . . 103

Заключение 120

Список источников и литературы 121

Материалы судебной практики 135

Необходимые сайты 140

Предисловие

Казалось бы, тема рассмотрения обращений граждан исчерпана. Основной федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» — компактный закон. Однако в последнее время он привлекает всё больше внимания не только по причине своей значимости, но и порождаемых проблем при реализации. Каких именно и почему, разберёмся в процессе анализа и рассмотрения наиболее сложных и неоднозначных его положений. В работе подняты вопросы, которые традиционно остаются без внимания и анализа со стороны юристов.

Важно установить соотношение норм различной отраслевой принадлежности в сфере обращений, а также наполнить правовым содержанием имеющиеся пробелы (обнаружить возможные для применения нормы); определить понимание терминов, в том числе не раскрытых, но имеющихся в федеральном законе, а также обратиться к судебной практике для подтверждения сделанных суждений и выводов.

Введение

Институт обращений граждан нельзя отнести к малопривлекательному с точки зрения интереса исследователей. О сущности и значимости института обращений граждан написано достаточно. В многочисленных работах рассматриваются принципы института обращений с точки зрения конституционного права граждан на информацию, поднимаются вопросы отписок в сфере обращений и многие другие. При этом требуется комплексный подход к исследованию данного института с точки зрения практического преломления многочисленных норм, регулирующих порядок рассмотрения обращений граждан. Богатая практика применения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» позволила выявить значительные его пробелы и недостатки, что привело к правовому инфантилизму среди правоприменителей. Одновременно остаётся много неисследованного в рамках межотраслевого подхода к обращениям граждан.

В исследовании даны развёрнутый комментарий, толкование наиболее сложных норм Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Проведён комплексный анализ в соотношении с многочисленными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Подняты вопросы, которые традиционно остаются без исследования и анализа со стороны юристов. Сформулированы предложения о необходимых изменениях законодательства с целью устранения имеющихся недостатков.

Монография будет интересна и полезна юристам, государственным и муниципальным служащим, студентам, обучающимся по направлениям «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление».

Глава 1. Правовая основа института обращений граждан

1.1. Конституционно-правовые и международные нормы в сфере обращений

Институт обращений граждан в Российской Федерации имеет достаточно широкую правовую регламентацию. Правовой основой является Конституция Российской Федерации, в которой обнаруживаем ряд статей, наделяющих граждан правом обращаться во властные структуры, а органам публичной власти и должностным лицам вменяется обязанность рассматривать и разрешать такие обращения. Это статьи 2, 32, 53 и др. Статья 33 непосредственно посвящена обращениям граждан. Согласно данной статье, граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Право граждан на обращения во властные структуры закреплено Всеобщей декларацией прав человека в 1948 году.

В пункте 1 статьи 3 Конституции Российской Федерации указано, что народ является единственным источником власти. В пункте 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации закреплено право народа осуществлять свою власть непосредственно или через органы государственной власти и местного самоуправления. Каждый человек имеет право защищать свои права и свободы всеми доступными законными способами. Важное значение в осуществлении этого права имеет предоставленная возможность обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления как лично, индивидуально, так и коллективно, в соответствии со статьёй 33 Конституции Российской Федерации.

Указ Президента Российской Федерации № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива"» закрепил данный интернет-ресурс как «копилку обращений граждан и организаций, общественных инициатив». Государство уполномочило некоммерческую организацию «Фонд развития информационной демократии и гражданского общества» осуществлять мониторинг и анализ результатов рассмотрения обращений и инициатив, а также анализировать принятые по таким обращениям и инициативам меры[1].

Международные договоры Российской Федерации и иные международные акты также закрепляют отдельные нормы в сфере обращений. Так, статьёй 19 Всеобщей декларации прав человека 1948 года, являющейся резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН, предусмотрена свобода поиска и получения информации[2]. Установленная свобода даёт возможность получать необходимую информацию именно через обращения к тем лицам, которые обладают ею или могут содействовать её получению. Аналогичная норма закреплена пунктом 2 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах[3].

Как отмечает Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин, «на международно-правовом уровне право на обращение соотносится с положениями статьи 19 Всеобщей декларации прав человека и статьи 19 Международного пакта

---

[1] Указ Президента Российской Федерации от 04.03.2013 № 183 (ред. от 23.06.2014) «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива"» (вместе с «Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива") // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. Текст : электронный.

[2] Российская газета. 1995. № 67.

[3] Принят и открыт для подписания, ратификации и присоединения резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 2200 А (XXI) от 16.12.66. СССР ратифицировал договор Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 сентября 1973 года № 4812-VIII.

о гражданских и политических правах. К этим нормам можно добавить статьи 10 и 13 Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод, а также статью 11 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека»[1]. Одновременно отметим, что Председатель Конституционного Суда Российской Федерации подчёркивает особое значение Всеобщей декларации прав человека, которая, по его мнению, «положила начало глобальному признанию прав и свобод человека и гражданина в качестве высшей ценности. Воспринимая этот ныне общепризнанный принцип, Конституция Российской Федерации стала высшей юридической гарантией прав и свобод человека и гражданина в нашей стране. Именно Конституция с заложенной в ней идеей верховенства права определяет лицо новой и исторически преемственной России. Этим достижением надо дорожить»[2].

Общие положения Всеобщей декларации прав человека детализированы в Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (резолюция 53/144 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1998 года[3]). Так, статья 8 закрепляет право каждого человека «индивидуально или совместно с другими представлять в правительственные органы и учреждения, а также в организации, занимающиеся ведением государственных дел, критические замечания и предложения относительно улучшения их деятельности и привлекать внимание к любому аспекту их работы». Интересно,

---

[1] *Зорькин В. Д.* Конституция и права человека в XXI веке. К 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. М. : НОРМА, 2008. URL: http://www.ksrf.ru/ru/news/speech/pages/ViewItem.aspx?ParamId=20 (дата обращения: 26.03.2022). Текст : электронный.

[2] *Зорькин В. Д.* Конституция и права человека в XXI веке. К 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. М. : НОРМА, 2008. URL: http://www.ksrf.ru/ru/news/speech/pages/ViewItem.aspx?ParamId=20 (дата обращения: 26.03.2022). Текст : электронный.

[3] Резолюция 53/144 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1998 года «Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы». URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml (дата обращения: 06.08.2022). Текст : электронный.

что речь в статье идёт о возможности принимать участие в управлении делами государства посредством обращения. Особым образом закреплено и право восстанавливать нарушенные права и свободы через обращения в государственные органы. Статья 9 Резолюции 53/144 гласит, то «человек, чьи права или свободы предположительно нарушены, имеет право лично или через посредство законно уполномоченного представителя направить жалобу в независимый, беспристрастный и компетентный судебный или иной орган, рассчитывать на её безотлагательное рассмотрение этим органом в ходе публичного разбирательства и получить от такого органа, в соответствии с законом, решение, предусматривающее меры по исправлению положения, включая любую надлежащую компенсацию, в случае нарушения прав или свобод этого лица, а также право на принудительное исполнение этого решения или постановления без неоправданной задержки».

В дальнейшем указанные нормы стали основными в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 59-ФЗ)[1].

Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека объединила основные положения рассмотренных выше международных норм[2], закрепив в статье 11 право каждого человека на свободное выражение своего мнения. Это право включает не только свободу придерживаться своих мнений, но и возможность получать и распространять информацию и идеи любым законным способом без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ. Одновременно пользование указанными свободами налагает обязанности и ответственность, поэтому оно может быть формализовано, обусловлено определёнными обстоятельствами и ограничено законами. Степень формализации, обусловленности и ограничений определяется необходимыми в демократическом обществе интересами государственной

[1] Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

[2] Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (заключена в Минске 26.05.1995). Конвенция является действующим договором для Российской Федерации (Федеральный закон от 04.11.1995 № 163-ФЗ «О ратификации Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека»).

или общественной безопасности, общественного порядка или защиты прав и свобод других лиц.

Особое место в правовом регулировании рассмотрения обращений занимает Модельный закон «Об обращениях граждан и юридических лиц», принятый Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств 27.11.2015 № 43-6[1]. Модельный закон наряду с Модельным кодексом является видом модельного законодательного акта Содружества (пункт 1.3 Положения о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств[2]). Модельный законодательный акт СНГ представляет собой законодательный акт исключительно рекомендательного характера. Однако важно подчеркнуть цели его принятия:

1. Формирование и осуществление согласованной законодательной деятельности государств-участников Межпарламентской Ассамблеи по вопросам, представляющим общий интерес.
2. Приведение законодательства государств — участников Содружества в соответствие с международными договорами: как заключёнными в рамках Содружества, так и теми, участие в которых для государств-участников Содружества является весьма желательным для достижения общих целей (пункт 1.2 Положения о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской

---

[1] Постановление № 43-6 Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ «О модельном законе “Об обращениях граждан и юридических лиц” (принято в г. Санкт-Петербурге 27.11.2015) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2016. № 64 (часть 1).

[2] Положение о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств (Приложение 2) (принято в г. Санкт-Петербурге 14.04.2005 Постановлением 25-8 на 25-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) (с изм. и доп. от 25.11.2008) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2009. № 43. С. 447—459. URL: https://docs.cntd.ru/document/901949701?marker=65C0IR (дата обращения: 26.03.2022). Текст : электронный.

Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств).

Государства-участники Межпарламентской Ассамблеи вправе использовать модельные законодательные акты в целом или отдельные их положения. Так, государства могут на их основе разработать и принять внутригосударственные нормативные правовые акты, а также внести соответствующие изменения и дополнения в уже действующие нормативные правовые акты (пункт 8.3 Положения о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств).

Подробно практика применения судами РФ отдельных модельных законов проанализирована Л. И. Антоновой[1].

В случае с обращениями полагаем возможным в Федеральном законе № 59-ФЗ внести изменения и дополнения на основе положений Модельного закона «Об обращениях граждан и юридических лиц». Например, использовать (ввести в оборот) понятия «электронное обращение», «устное обращение», «повторное обращение», а также «учёт обращения», «приём обращения», «рассмотрение обращения», «регистрация обращения», что позволило бы устранить имеющиеся пробелы и правовую неопределённость в правовом регулировании работы с обращениями. Также есть смысл включения принципов регулирования правоотношений, связанных с рассмотрением обращений. Возможна регламентация форм и порядка подачи обращений в соответствии с положениями Модельного закона. Особого внимания заслуживают нормы о требованиях к электронному обращению, сроках рассмотрения обращений, основаниях и порядке проверки обращений с выездом на место. Кроме того, предусмотренные требования к ответу на обращение, в том числе оформление на языке обращения, позволят исключить возникающие в настоящее время проблемы.

Наряду с Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации и актами в систему

---

[1] *Антонова Л. И.* Юридическая природа модельных законов Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств // Учёные записки Санкт-Петербургского имени В. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2017. № 3 (63). С. 56—62.

источников в сфере правового регулирования работы с обращениями входят иные нормативные правовые акты. Они образуют единую систему в соответствии со статьей 3 Федерального закона № 59-ФЗ.

Особенностью системы нормативных правовых актов в сфере обращений является тот факт, что в целом правоотношения регулируются Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, Федеральным законом № 59-ФЗ и иными федеральными законами. Что касается нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (законы и иные нормативные правовые акты), то они могут быть приняты исключительно в части закрепления положений, направленных на защиту права граждан на обращение. Также в них могут быть установлены гарантии права граждан на обращение, но только таким образом, чтобы дополнять установленные Федеральным законом № 59-ФЗ[1].

При принятии нормативных правовых актов субъектами Российской Федерации необходимо учитывать ряд особенностей. Во-первых, изменение федерального закона допускается только в части дополнения, т. е. расширения гарантий в сфере обращений. Категорически не допускается ограничение установленных федеральным законом гарантий. Во-вторых, требуется соблюдать принцип федерализма, а именно разграничение предметов ведения (статьи 71—73 Конституции Российской Федерации). Многие субъекты Российской Федерации принимают законы, содержащие дополнительные гарантии граждан при обращениях. Они также рассмотрены детально в главе 6.

1.2. Иные федеральные законы в сфере обращений

Обратимся к некоторым федеральным законам, отнесённым к категории «иные». Например, Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях

[1] Закон Нижегородской области от 7 сентября 2007 года № 124-З «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородской области». URL: https://government-nnov.ru/?id=272042 (дата обращения: 11.11.2022). Текст : электронный.

и о защите информации» непосредственно не регулирует отношения в сфере рассмотрения обращений. Однако он содержат необходимые для понимания Федерального закона № 59-ФЗ термины[1]. К данным терминам относятся: «информация», «конфиденциальность информации», «электронное сообщение», «электронный документ», «единая система идентификации и аутентификации», «идентификация», «аутентификация» (статья 2). Практический интерес представляют также отдельные статьи данного федерального закона. Например, статья 7 (общедоступная информация), статья 8 (право на доступ к информации), статья 9 (ограничение доступа к информации), а также статья 13 (информационные системы).

При работе с обращениями необходимо знать о Федеральном законе № 63-ФЗ «Об электронной подписи», который позволяет понять, что такое электронная подпись, какие виды электронных подписей различают, каковы условия признания электронных документов, подписанных электронной подписью, равнозначными документам на бумажном носителе, подписанным собственноручной подписью, и др.[2]

При работе с обращениями следует соблюдать Федеральный закон № 152-ФЗ «О персональных данных»[3]. Данный федеральный закон направлен на обеспечение сохранности персональных данных в случае направления обращений граждан, работы с ними.

Обратим внимание и на Закон РФ № 2300-1 «О защите прав потребителей» по причине того, что все мы так или иначе выступаем в качестве потребителей, а любая образовательная организация, оказывая платные услуги, обязана соблюдать права и обязанности потребителя[4]. В рамках рассматриваемых вопросов интерес вызывает статья 42.3 указанного закона. Подача и рассмотрение обращений потребителей. Отметим, однако, что нормой указанной статьи

---

[1] Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022).

[2] Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об электронной подписи» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2022).

[3] Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О персональных данных».

[4] Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 11.06.2021) «О защите прав потребителей».

предусмотрена возможность обращения потребителя лишь в орган государственного надзора, иные уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации либо орган местного самоуправления. Что касается организаций, в том числе оказывающих услуги, то в категории адресата обращения они не установлены. Что же касается формы самого обращения, то оно может быть письменным (на бумажном носителе или в электронной форме) или устным (в рамках личного приёма).

Обзор ряда иных федеральных законов, входящих в систему нормативных правовых актов в сфере обращений, носит фрагментарный характер и направлен на общее понимание необходимости обращаться к иным нормам, чем те, которые закреплены Федеральным законом № 59-ФЗ.

Интересно, А. В. Савоськин отмечает, что «в настоящее время в России действует более ста федеральных законов и тысячи подзаконных актов, в той или иной мере регламентирующих порядок подачи и рассмотрения обращений. При этом основополагающим актом, регулирующим правовой институт обращений граждан, является Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан РФ". Он определил требования к форме обращения, порядку его подачи и рассмотрения, однако закон не в состоянии урегулировать всего многообразия жизненных ситуаций, связанных с волеизъявлением граждан, что и предопределило принятие иных законов об обращениях»[1].

Отметим, что в систему нормативных правовых актов в соответствии с Федеральным законом № 59-ФЗ не включены подзаконные акты, в том числе локальные. Однако на практике принимается значительное количество таких актов, что позволяет обеспечить организацию работы с обращениями в органах государственной власти,

---

[1] *Савоськин А. В.* Система законодательства об обращениях граждан // Lex Russia. № 12 (Т. XCVII). Декабрь 2014. URL: file:///C:/Users/16_02_2018/Downloads/sistema-zakonodatelstva-ob-obrascheniyah-grazhdan.pdf (дата обращения: 21.11.2022). Текст : электронный.

органах местного самоуправления и иных организациях[1]. Детально отдельные из них проанализированы в главе 6.

Установленный Федеральным законом № 59-ФЗ порядок работы с обращениями граждан является общим, т. е. распространяется на все обращения, за исключением тех, порядок рассмотрения которых специальным образом определён федеральными конституционными законами и иными федеральными законами, перечень которых является открытым, это рассмотрено в главе 2. В случае, если порядок рассмотрения обращений не урегулирован специальным федеральным законом, соответствующие обращения подлежат рассмотрению в общем порядке[2]. Однако вступление в силу новых федеральных законов ставит перед правоприменителем неразрешимые задачи. Например, действие в течение одного года Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» выявило новую проблему в сфере работы с обращениями граждан. Вопрос заключается в установлении соотношения юридической силы Федерального закона № 59-ФЗ и обозначенного закона (статьи 58—60), который на практике решается по-разному.

---

[1] Например, Приказ Министерства просвещения России от 18.03.2019 № 122 «Об утверждении Инструкции по организации работы с обращениями граждан в Министерстве просвещения Российской Федерации»; Инструкция по работе с обращениями граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», (утв. распоряжением Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 17 февраля 2022 года № 23рп-СФ) // Парламентская газета. 2022. № 7.

[2] Федеральная антимонопольная служба : методические рекомендации по вопросам особенностей порядка и сроков рассмотрения обращений в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». Текст : электронный.

Глава 2. Общий анализ Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: основные проблемы и пробелы

2.1. Особенности предмета правового регулирования

Поскольку Федеральный закон № 59-ФЗ носит основополагающий характер в сфере обращений, рассмотрим детально его положения.

С целью недопущения ошибок, смешения и подмены терминов, избежания оснований для привлечения к ответственности рассмотрим, в первую очередь, какие именно отношения регулируются указанным Федеральным законом. Для этого обратите внимание на статью 1 (сфера применения). Федеральный закон № 59-ФЗ регулирует правоотношения, связанные с:

- реализацией гражданином Российской Федерации… права на обращение;
- рассмотрением обращений объединений граждан и юридических лиц;
- рассмотрением обращений иностранных граждан (лиц без гражданства), за исключением тех случаев, которые установлены международными договорами РФ или федеральным законом.

Право на обращения закреплено не только за физическими лицами и их объединениями, но и юридическими лицами и их объединениями.

Адресатами обращений являются:

- государственные органы;
- органы местного самоуправления;

- должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления[1];
- государственные и муниципальные учреждения;
- иные организации, осуществляющие публично значимые функции;
- должностные лица государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, осуществляющих публично значимые функции.

Одновременно законодательно не закреплено понимание того, что означает формулировка «осуществление публичных функций».

При установлении организаций, осуществляющих публичные функции, следует учитывать не только позицию Конституционного Суда Российской Федерации[2], но и сложившуюся судебную практику. Необходимо не только установить цель(и) создания организации, виды деятельности, но и рассмотреть сущность установленных правоотношений с обратившимся гражданином (иным лицом) в каждом конкретном случае: частноправовые или публично-правовые[3].

---

[1] Относить конкретное лицо к категории должностного необходимо, исходя из определения, содержащегося в самом Федеральном законе № 59-ФЗ: должностное лицо — лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления (пункт 5 статьи 4).

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 31. Ст. 4470; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2018 года № 629-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мельникова Александра Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 1 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации"». URL: https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-27032018-n-629-o/ (дата обращения: 20.10.2022). Текст : электронный.

[3] Определение Конституционного суда Российской Федерации от 27 июня 2017 года № 1361-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Литовского Бориса Владимировича на нарушение его конституционных прав

Интересен анализ позиции судебных органов в следующих решениях: апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 26 июля 2018 года по административному делу № 3а-5261[1], постановление Верховного Суда РФ от 15.02.2019 № 48-АД19-2[2], постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 19.11.2020 № Ф06-65964/2020 по делу № А49-13068/2019[3].

Особо обратим внимание на то, что иностранные лица — иностранные граждане и лица без гражданства — обладают такими же правами, что и граждане Российской Федерации. Это объясняется тем, что в соответствии с частью 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации «иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации».

Указанная конституционная норма продублирована и в части 3 статьи 1 Федерального закона № 59-ФЗ. Однако предусматривается возможность иных случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом.

частью 4 статьи 1 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации"». URL: https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-27062017-n-1361-o/ (дата обращения: 23.11.2022). Текст : электронный.

[1] URL: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:40zFHqnbwrIJ:https://www.mos-gorsud.ru/mgs/cases/docs/content/62d87db0-c52d-4335-9cd0-f0e93eb3387d+&cd=2&hl=ru&ct=clnk&gl=ru (дата обращения: 28.03.2022). Текст : электронный.

[2] URL: https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-15022019-n-48-ad19-2/ (дата обращения: 23.11.2022). Текст : электронный.

[3] Особенности рассмотрения обращений граждан органами местного самоуправления РФ / ИУРР РАНХиГС [Центр местного самоуправления; отв. ред. К. А. Иванова]. М. : Проспект, 2021. 120 с. (Серия «Муниципальная библиотека»; 2021, вып. 5). ISBN 978-5-98597-470-6. URL: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2021/05/Mun_biblio_5_hi-res_all.pdf (дата обращения: 28.08.2022). Текст : электронный.

В настоящее время исключения в отношении данной категории лиц не установлены.

Уравнивание иностранных лиц в правах с гражданами Российской Федерации аналогичным образом закреплено в статье 4 Федерального закона № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»[1].

Важно понимать, какие именно отношения и по поводу каких обращений регулируются Федеральным законом № 59-ФЗ. Обязательно принимать во внимание федеральные конституционные законы и федеральные законы, устанавливающие иной порядок рассмотрения обращений, чем те, которые установлены Федеральным законом № 59-ФЗ. Кроме того, не следует забывать, что в рассматриваемом федеральном законе указаны исчерпывающие виды обращений (статья 4). Соответственно, иные, не являющиеся обращениями с точки зрения Федерального закона № 59-ФЗ не будут подпадать под его действие. Если только они не содержат норму, прямо отсылающую к нему.

2.2. Обращения, подлежащие рассмотрению в порядке, установленном иными федеральными законами

В части 2 статьи 1 Федерального закона № 59-ФЗ закреплено, что его нормы не распространяются на обращения, подлежащие рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными и иными федеральными законами.

Рассмотрим некоторые из них. Начнём с парадоксального примера. Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[2] (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) предусмотрено право собрания граждан (по сути, временное объединение) принимать обращения к органам местного самоуправления, их должностным лицам (часть 3 статьи 29). Форма обращения не установлена. Логично

---

[1] Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

[2] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

предположить, что оно должно быть оформлено письменно. При этом принятое обращение императивно подлежит обязательному рассмотрению теми лицами, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращении вопросов. Ответ на обращение имеет письменную форму. Сроки и порядок рассмотрения данного обращения законодательно не установлен.

Одновременно в статье 32 Федерального закона № 131-ФЗ обнаруживаем специальную норму, посвящённую обращениям граждан в органы местного самоуправления. Интересно, что индивидуальные и коллективные обращения могут быть адресованы лишь органам местного самоуправления. Должностные лица не являются адресатами обращений (часть 1 статьи 32). А вот порядок и сроки рассмотрения устанавливаются общим Федеральным законом № 59-ФЗ, т. е. норма части 2 статьи 32 носит отсылочный характер.

В случае, когда депутаты представительного органа муниципального образования выходят с инициативой об удалении главы муниципального образования в отставку, они обязаны оформить её в виде обращения. Указанное обращение вносится в представительный орган муниципального образования одновременно с проектом решения об удалении главы муниципального образования в отставку. Важно, что об указанных выше действиях необходимо уведомить самого главу муниципального образования и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. Срок уведомления — не позднее дня, следующего за днём внесения указанного обращения в представительный орган муниципального образования. Что касается порядка оформления и направления обращения, то законодательно он не определён.

Аналогичным образом предусмотрен порядок принятия ещё одного обращения, которое представляет собой инициативу высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об удалении главы муниципального образования в отставку. Однако данное обращение направляется в представительный орган муниципального образования.

Остаётся открытым вопрос о том, являются ли указанные обращения теми, порядок работы с которыми урегулирован Федеральным законом № 59-ФЗ.

К категории исключений относится и Федеральный закон № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности

государственных органов и органов местного самоуправления» (далее — Федеральный закон № 8-ФЗ)[1].

Уже во второй статье определены отношения, подлежащие регулированию данным Федеральным законом. К ним относятся те, которые связаны с обеспечением доступа пользователей информацией к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Для понимания того, о какой именно информации идёт речь, необходимо обратиться к пункту 1 статьи Федерального закона № 8-ФЗ. К ней относится информация:

- созданная в пределах полномочий государственными органами и их территориальными органами;
- созданная в пределах полномочий органами местного самоуправления;
- созданная в пределах полномочий организациями, подведомственными государственным органам, органам местного самоуправления;
- поступившая в государственные органы (и их территориальные органы), органы местного самоуправления и организации;
- законы и иные нормативные правовые акты, устанавливающие структуру, полномочия, порядок формирования и деятельности государственных органов;
- муниципальные правовые акты, устанавливающие структуру, полномочия, порядок формирования и деятельности органов местного самоуправления;
- нормативные правовые акты о деятельности организаций, подведомственных государственным органам, органам местного самоуправления;
- иная информация, касающаяся деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и подведомственных им организаций.

Важно отметить, что пунктом 2 части 5 статьи 2 Федерального закона № 8-ФЗ прямо закреплена недопустимость применения норм данного закона при рассмотрении обращений граждан.

---

[1] Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Подчеркнём также, что государственные органы (органы местного самоуправления) обязаны разграничивать запросы граждан, организаций о предоставлении информации о деятельности государственного органа и/или о предоставлении государственных услуг и ответы на них и обращения граждан и организаций (пункт 3.6 Правил делопроизводства[1]).

Информация о деятельности государственных органов (органов местного самоуправления) может предоставляться в различной форме:

- устной (во время приёма, по телефонам справочных служб и должностных лиц, уполномоченных государственным органом (органом местного самоуправления) на предоставление информации);
- документированной информации (включая электронный документ).

Предоставление общедоступной информации неограниченному кругу лиц осуществляется посредством её размещения в сети «Интернет» в форме открытых данных. Кроме того, информация может быть передана по сетям связи общего пользования.

Возможные способы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов (органов местного самоуправления) установлены статьёй 6 Федерального закона № 8-ФЗ.

Отметим, что за предоставление информации о деятельности государственных органов (органов местного самоуправления) может взиматься плата. Порядок взимания платы за предоставление пользователю по его запросу информации установлен Постановлением Правительства РФ № 860 «Об утверждении правил взимания платы за предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»[2].

Плата взимается не всегда, а только в определённых случаях:

---

[1] Приказ Федерального архивного агентства от 22 мая 2019 года № 71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления».

[2] Постановление Правительства РФ от 24 октября 2011 года № 860 «Об утверждении правил взимания платы за предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

- если при предоставлении информации на бумажном носителе объём запрашиваемой и полученной информации превышает 20 страниц формата А4 (10 страниц формата А3, или 5 страниц формата А2, или 1 страницу формата, превышающего формат А2);
- если при предоставлении информации в электронном виде объём запрашиваемой и полученной информации превышает 1 мегабайт, исходя из расходов на изготовление копий запрашиваемых документов и (или) материалов, расходов, связанных с их пересылкой по почте.

Пунктом 3 Правил установлен размер взимаемой платы в качестве расходов на изготовление копий запрашиваемых документов и (или) материалов. Лицу, обратившемуся за информацией, в случае взимания платы должны сообщить об этом в течение 7 рабочих дней со дня регистрации полученного запроса.

На практике служащие государственных органов (органов местного самоуправления) не просто не руководствуются рассмотренными выше нормами, но и не догадываются об обязанности взимать плату за предоставление информации о деятельности органов.

Развитие информационных технологий позволяет государственным органам, органам местного самоуправления и организациям, подведомственным им, создавать официальные страницы для предоставления информации о своей деятельности. В качестве информационных систем Правительством Российской Федерации определены «ВКонтакте» и «Одноклассники»[1]. Начало действия указанной обязанности — 1 декабря 2022 года.

---

[1] Распоряжение Правительства РФ от 02.09.2022 № 2523-р «Об определении «ВКонтакте» и «Одноклассники» в качестве информационных систем и (или) программ для электронных вычислительных машин, используемых государственными органами, в том числе судами, Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации, включая управления Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в субъектах Российской Федерации, а также органами местного самоуправления, организациями, подведомственными государственным органам и органам местного самоуправления, для создания официальных страниц» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru. Текст : электронный.

Особым образом регулируются вопросы обращения субъекта персональных данных в Роскомнадзор[1] с заявлением о принятии мер по ограничению доступа к информации, обрабатываемой с нарушением законодательства Российской Федерации в области персональных данных, на основании вступившего в законную силу судебного акта. Право обращения закреплено пунктом 6 статьи 15.5 Федерального закона № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»[2].

Право обращения предоставлено субъекту персональных данных. Основанием направления заявления является нарушение законодательства Российской Федерации в области персональных данных при обработке информации. Нарушение законодательства устанавливается вступившим в законную силу судебным актом. Само заявление направлено на принятие мер по ограничению доступа к данной информации. Адресатом обращения выступает Роскомнадзор, который утверждает и форму заявления.

Данное обращение может стать основанием проведения внеплановой проверки Роскомнадзора в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 1046 «О федеральном государственном контроле (надзоре) за обработкой персональных данных»[3].

Обратимся ещё к одному исключению, предусмотренному Федеральным законом № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 273-ФЗ)[4]. Оказывается, что обучающиеся (только совершеннолетние), родители (законные

---

[1] Постановление Правительства РФ от 16.03.2009 № 228 (ред. от 29.12.2021) «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» (вместе с «Положением о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций»).

[2] Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

[3] Постановление Правительства РФ от 29 июня 2021 года № 1046 «О федеральном государственном контроле (надзоре) за обработкой персональных данных» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 27 (ч. III). Ст. 5424.

[4] Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2022).

представители) несовершеннолетних обучающихся имеют право обращения в целях защиты своих прав в сфере образования. Подчеркнём, что указанные лица могут реализовать предоставленное право самостоятельно или через своих представителей. Цель обращения состоит в защите прав самих обучающихся, а также родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся как участников образовательных отношений. Цель имеет определяющий характер, поскольку сам Федеральный закон, как предусмотрено частью 1 статьи 1, регулирует общественные отношения, возникающие в сфере образования в связи с:

- реализацией права на образование;
- обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования;
- созданием условий для реализации права на образование.

Сделанный вывод подтверждается видами и адресатами обращений, предусмотренных пунктами 1, 2 части 1 статьи 45 Федерального закона № 273-ФЗ.

Одним из видов обращения является обращение о применении к работникам организации дисциплинарных взысканий в случае нарушения и (или) ущемления ими прав как самих обучающихся, так и их родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся. Указанное обращение направляется исключительно в орган управления организацией, осуществляющей образовательную деятельность. Особенностью обращения является обязательное его рассмотрение органами управления организацией с привлечением обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся. Однако порядок работы с таким обращением не определён.

Кроме того, те же лица имеют возможность обратиться в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, а также для решения вопросов, связанных с конфликтом интересов педагогического работника.

Несмотря на то, что Федеральным законом № 273-ФЗ предусмотрена обязанность организации, осуществляющей образовательную деятельность, формировать комиссию, отсутствуют нормы, регулирующие порядок направления обращений в комиссию.

В результате можно сделать вывод о том, что все обращения, направляемые в образовательную организацию (за исключением

рассмотренных выше), подлежат рассмотрению в порядке, установленном Федеральным законом № 59-ФЗ.

Особую категорию федеральных законов образуют те, которые предусматривают право граждан на обращения в определённых случаях, но не устанавливают порядок их рассмотрения, а сразу отсылают к Федеральному закону № 59-ФЗ. К таковым, в частности, относится Федеральный закон № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»[1]. Однако при работе с обращениями уполномоченному необходимо учитывать особенности их принятия, сроков рассмотрения и рассмотрения, установленные Федеральным законом № 48-ФЗ. Виды и формы обращений идентичны тем, которые предусмотрены Федеральным законом № 59-ФЗ (жалобы, предложения, заявления как в письменной форме (форме электронного документа), так и устной (на личном приёме)). Статьи 9—12 Федерального закона № 48-ФЗ регламентируют особенности работы с обращениями, направленными уполномоченному по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Обозначим также такую категорию федеральных законов, как те, которые заводят правоприменителя в тупик по причине отсутствия специального порядка рассмотрения обращений и прямой отсылки к Федеральному закону № 59-ФЗ. Так, пунктом 4 статьи 12 Федерального закона № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации»[2] предусмотрено право родителей (лиц, их заменяющих) на обращения по вопросам организации отдыха и оздоровления детей. Обращения адресуются в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Обращения могут быть направлены в письменной форме или в форме электронных документов. При наличии в обращении желания заявителя ответы подлежат размещению на официальных сайтах органов в сети «Интернет». Подчеркнём, что размещаемая информация должна быть обезличена. Кроме того, субъектам Российской Федерации предоставлена возможность формировать законодательство с целью установления сокращённых сроков рассмотрения обращений и дополнительных

---

[1] Федеральный закон от 18.03.2020 № 48-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

[2] Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации».

гарантий права граждан на обращение. Но порядок рассмотрения данной категории обращений не установлен, отсутствует ссылка на применение в этой части Федерального закона № 59-ФЗ. Право субъектам Российской Федерации регулировать порядок рассмотрения обращений не предоставлено. В связи с этим вопрос о том, каков порядок рассмотрения данных обращений, остаётся открытым.

Федеральный закон № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 11.06.2022) (далее — ФЗ № 2202-1) также предусматривает возможность обращения в органы прокуратуры с заявлениями, жалобами и иными обращениями, которые содержат сведения о нарушении законов[1].

Частью 1 статьи 10 ФЗ № 2202-1 определены виды обращений, которые разрешаются в органах прокуратуры: заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов. В отличие от видов обращений, предусмотренных Федеральным законом № 59-ФЗ, речь идёт лишь о тех, которые содержат сведения о нарушении законов. Они могут быть оформлены как заявления и жалобы. Отметим, что в органы прокуратуры могут направляться любые жалобы, в том числе на приговор, решение, определение и постановление суда. Особенностью последних является то, что они могут быть обжалованы только вышестоящему прокурору.

Обратим внимание на то, что предусмотренный ФЗ № 2202-1 такой вид обращения, как заявление, не соответствует по содержанию тому, которое закреплено пунктом 3 статьи 4 Федерального закона № 59-ФЗ. В отличие от последнего заявление, направляемое в органы прокуратуры, должно содержать исключительно сведения о нарушении законов. В то время как заявление по смыслу Федерального закона № 59-ФЗ имеет более широкий характер: это не только сообщение о нарушении законов (иных нормативных правовых актов), но и просьба лица о содействии в реализации конституционных прав и свобод (своих и иных лиц), сообщение о недостатках в работе государственных органов (органов местного самоуправления и должностных лиц), а также критика деятельности указанных органов и должностных лиц. В результате приходим к выводу, что органы

[1] Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 01.07.2021) «О прокуратуре Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2021).

прокуратуры компетентны рассматривать лишь заявления, содержащие сведения о нарушении законов.

Вызывает неопределённость такая категория обращений, как «иные обращения», которые также могут рассматриваться в органах прокуратуры. Полагаем, что в данных обращениях должна содержаться информация исключительно о нарушении законов. Более того, исходя из содержания части 4 статьи 10 ФЗ № 2202-1, речь должна идти о совершённых (допущенных) правонарушениях.

Особенностью ответов на поступающие в органы прокуратуры обращения является их мотивированный характер. Кроме того, в отличие от Федерального закона № 59-ФЗ, в случае отказа в удовлетворении заявления или жалобы отказано, заявителю в обязательном порядке должен быть разъяснён порядок обжалования принятого решения (часть 3 статьи 10 ФЗ № 2202-1). Императивно закреплена обязанность прокурора принять меры по привлечению к ответственности лиц, совершивших правонарушения.

Общий для двух законов запрет пересылки жалобы в орган или должностному лицу, решения либо действия которых обжалуются, предусмотрен частью 5 статьи 10 ФЗ № 2202-1.

Несмотря на то, что обращения в органы прокуратуры имеют свои особенности, норма части 2 статьи 10 ФЗ № 2202-1 закрепляет, что порядок и сроки рассмотрения всех поступающих обращений установлены федеральным законодательством. Получается, что федеральным законодательством в данном случае является именно Федеральный закон № 59-ФЗ. Однако Приказ Генпрокуратуры России № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приёма граждан в органах прокуратуры Российской Федерации»[1], непосредственно регулирующий работу с обращениями граждан, является подзаконным актом и содержит иные нормы, чем общий федеральный закон. Одновременно сама Инструкция разработана в соответствии с Федеральным законом № 59-ФЗ, о чём сказано в пункте 1.1.

---

[1] Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 (ред. от 28.09.2021) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приёма граждан в органах прокуратуры Российской Федерации».

Выявленные недостатки ФЗ № 2202-1 требуют устранения с целью разграничения порядка рассмотрения обращений по Федеральным законам № 59-ФЗ и № 2202-1.

Обратимся к анализу ещё одного федерального закона, вызывающего различные толкования в части обращений.

Федеральный закон № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 323-ФЗ)[1] регулирует отношения, возникающие в сфере охраны здоровья граждан в Российской Федерации, включая права и обязанности человека в сфере охраны здоровья и гарантии реализации этих прав. Особо отметим, что под правовое регулирование подпадают и права и обязанности медицинских организаций, медицинских работников при осуществлении деятельности в сфере охраны здоровья (статья 1).

Указанное имеет принципиальное значение для понимания того, что любое обращение, связанное с охраной здоровья, будет подлежать рассмотрению в соответствии со специальным, а не общим федеральным законом. Отметим, что статьями 22, 23 Федерального закона № 323-ФЗ предусмотрено право гражданина (пациента) получать не только информацию о состоянии своего здоровья, но и иную, связанную с оказанием медицинской помощи.

Информация может предоставляться лично пациенту или его законному представителю. Также пациент может получать необходимую информацию через ознакомление с медицинской документацией. Порядок реализации данного права устанавливается Приказом Минздрава России № 1050н «Об утверждении Порядка ознакомления пациента либо его законного представителя с медицинской документацией, отражающей состояние здоровья пациента»[2].

Дополнительно отметим, что предусмотрена возможность получения пациентом (его законным представителем) медицинских документов (выписок из них), а также копий документов о состоянии здоровья в форме электронных документов. Основанием получения

---

[1] Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 26.03.2022) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

[2] Приказ Минздрава России от 12.11.2021 № 1050н «Об утверждении Порядка ознакомления пациента либо его законного представителя с медицинской документацией, отражающей состояние здоровья пациента».

является запрос, который может быть направлен и в электронной форме. Что касается порядка и сроков предоставления запрашиваемых документов, то он устанавливается Приказом Минздрава России № 789н «Об утверждении порядка и сроков предоставления медицинских документов (их копий) и выписок из них»[1]. Интересно, что максимальный срок предоставления ограничен 30-дневным сроком, установленным Федеральным законом № 59-ФЗ. Единственным исключением является ситуация, когда пациент находится на лечении в стационарных условиях или условиях дневного стационара. В этом случае документы предоставляются в суточный срок с момента обращения.

Отдельно рассмотрим право граждан на получение достоверной и своевременной информации о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние. К подобной информации также относится информация о санитарно-эпидемиологическом благополучии района проживания, состоянии среды обитания, рациональных нормах питания, качестве и безопасности продукции производственно-технического назначения, пищевых продуктов, товаров для личных и бытовых нужд, потенциальной опасности для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг. Указанная выше информация предоставляется исключительно органами государственной власти и органами местного самоуправления в соответствии с их полномочиями, а также организациями. Особый порядок предоставления специальной информации установлен Приказом Минздрава РФ № 429 «О порядке предоставления информации»[2].

---

[1] Приказ Минздрава России от 31.07.2020 № 789н «Об утверждении порядка и сроков предоставления медицинских документов (их копий) и выписок из них».

[2] Приказ Минздрава РФ от 02.12.1999 № 429 «О порядке предоставления информации» (вместе с «Порядком предоставления гражданам и пользователям (потребителям), независимо от их правовой формы, информации о санитарно-эпидемиологической обстановке, состоянии среды обитания, качестве и безопасности продукции производственно-технического назначения, пищевых продуктов, товаров для личных и бытовых нужд, потенциальной опасности для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг», «Порядком организации деятельности пресс-службы Центра госсанэпиднадзора»).

В итоге можно однозначно утверждать, что любая информация о состоянии здоровья граждан предоставляется в ином (специальном) порядке, чем предусмотренном Федеральным законом № 59-ФЗ.

Важно помнить, что порядок подачи судебных документов, требования к их содержанию и форме устанавливаются специальными законами. Так, подача искового заявления предусмотрена главой 12 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации № 138-ФЗ[1].

Рассмотрение обращений входит также в компетенцию и Конституционного Суда Российской Федерации (далее — КС РФ)[2]. Так, пунктом 3 части 1 статьи 3 Федерального конституционного закона № 1 (далее — ФКЗ № 1) установлено, что КС РФ проверяет конституционность ряда нормативных правовых актов (далее — НПА) Российской Федерации и её субъектов. Основанием для проверки является жалоба на нарушение конституционных прав и свобод. Обязательное условие — наличие факта, что обжалуемый НПА применён в конкретном деле и лицом исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты.

Одновременно в главе V ФКЗ № 1 встречаем термин «обращения». При этом введены такие формы обращений, как запросы, ходатайства и жалобы (часть 1 статьи 36). Таким образом, речь идёт не о видах, а о формах обращений, рассматриваемых КС РФ.

Направляемое в КС РФ обращение должно соответствовать определённым требованиям, которые имеют общий характер (статья 37 ФКЗ № 1), несмотря на разные формы их подачи. Отдельные вопросы работы с обращениями, в том числе порядок отзыва обращения, регламентированы отдельной главой (глава VI).

И только глава XII ФКЗ № 1 посвящена обращениям в случае нарушения конституционных прав и свобод. Отметим тот факт, что обращения могут направлять физические и юридические лица, муниципальные образования. Именно данные обращения именуются жалобами. Различают два вида жалоб — индивидуальные и коллективные (часть 1 статьи 96). Кроме того, с обращениями в интересах

---

[1] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 30.12.2021, с изм. от 10.03.2022).

[2] Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2021) «О Конституционном Суде Российской Федерации».

физических и юридических лиц могут обращаться уполномоченные по правам в отдельных сферах или отдельных категорий лиц (например, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации), иные органы и должностные лица и общероссийские организации. Обязательным условием в последних двух случаях является закрепление данных правомочий в федеральных законах.

Однако следует иметь в виду, что речь в ФКЗ № 1 идёт об иных жалобах, чем те, которые предусмотрены Федеральным законом № 59-ФЗ.

Особое внимание привлекают запросы депутатов. Законодательство по данному вопросу формируется на федеральном уровне и уровне субъекта Российской Федерации и имеет противоречивый характер.

Парламентский запрос Совета Федерации, Государственной Думы может быть направлен в государственные органы и органы государственной власти Российской Федерации в соответствии с частью 1 статьи 13 Федерального закона № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[1]. Иным является порядок рассмотрения депутатского запроса (сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы).

Одновременно Федеральным законом № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусмотрено право на обращение сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы по вопросам, связанным с их деятельностью, в органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения и организации, к должностным лицам указанных органов, объединений и организаций (пункт 2 статьи 17).

Анализ Инструкции по работе с обращениями граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации[2] показывает, что на уровне одной из палат Федерального парламента

---

[1] Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

[2] Инструкция по работе с обращениями граждан в Совете Федерации Федерального собрания Российской Федерации (утв. распоряжением Председателя

юридически грамотно решены вопросы, связанные с обращениями. Полагаем, что многие нормы из Инструкции целесообразно включить в Федеральный закон № 59-ФЗ с целью устранения имеющихся недостатков и правовых пробелов. Например, в Инструкции предусмотрено определение письменного, устного и электронного обращения, а также анонимное. Практическое значение имеют введение в оборот термина «текст, не имеющий смысла», а также иные находки. Так, решён вопрос о работе с обращениями, составленными на языках народов Российской Федерации или иностранных языках. С целью подтверждения права действовать от имени какого-либо лица при направлении обращения обязательно приложение копии доверенности, оформленной в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации. Особое значение имеет норма, согласно которой категорически (императивно) на приём не допускаются граждане в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, неопрятно одетые (в пачкающей, издающей неприятные запахи одежде), а также с определённым багажом (пачкающим, крупногабаритным), продуктами питания и напитками в открытой таре, с животными (кроме собаки-поводыря). В то же время формулировку Инструкции о том, что не допускаются лица с «другими объектами и предметами, представляющими потенциальную угрозу безопасности посетителей и сотрудников Приёмной Совета Федерации» можно отнести к категории коррупциогенных факторов.

Правовое регулирование работы с запросами депутатов представительных органов субъектов Российской Федерации, уполномоченного по правам человека в субъекте осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[1]. Что касается депутатов органов местного самоуправления, то обращаемся

Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 17 февраля 2022 года № 23рп-СФ) // Парламентская газета. 2022. № 7.

[1] Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022).

к Федеральному закону № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[1].

Любопытен для нас и Федеральный закон от № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 248-ФЗ)[2]. Интерес обусловлен не только тем, что закон содержит отдельные нормы об обжаловании решений органов, действий или бездействий должностных лиц. Речь идёт исключительно о контрольных (надзорных) органах и их должностных лицах. Привлекают внимание противоречия, содержащиеся в законе: есть нормы, которые устанавливают особый порядок рассмотрения жалоб, а также отсылочные к Федеральному закону № 59-ФЗ, применяемые при рассмотрении отдельных видов заявлений. Глава 9 Федерального закона № 248-ФЗ посвящена порядку обжалования решений контрольных (надзорных) органов и их должностных лиц по результатам осуществления контрольных (надзорных) мероприятий. Как видим, речь идёт лишь об одном виде обращений — жалобе. В данном случае жалоба представляет собой форму реализации права контролируемого лица на обжалование решений контрольного (надзорного) органа, а также действий или бездействий их должностных лиц (часть 1 статьи 39). В связи с этим требования (форма, содержание) установлены в отдельной статье — статья 41 анализируемого федерального закона. Также предусмотрены виды обжалования — досудебный (статьи 42, 43) и судебный (статья 40). В результате можно сделать вывод о том, что при направлении жалобы в рамках осуществления контроля (надзора) контролируемое лицо должно руководствоваться нормами Федерального закона № 248-ФЗ.

Однако иным является требование к обращению и порядку его рассмотрения в случае установления контрольным (надзорным) органом основания для проведения контрольных (надзорных) мероприятий (пункт 1 части 1 статьи 57). Сведения о причинении вреда (ущерба) или об угрозе его причинения охраняемым законом ценностям (статья 58) могут быть получены контрольным (надзорным) органом

---

[1] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

[2] Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 06.12.2021) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022).

из обращений граждан и организаций. Речь идёт о таком виде обращения, как заявление. Что следует понимать под заявлением в рамках Федерального закона № 248-ФЗ, самим нормативным правовым актом не установлено. Обратимся к пониманию заявления как одного из видов обращений, предусмотренных Федеральным законом № 59-ФЗ. Заявление представляет собой просьбу лица о содействии в реализации его (или иных лиц) конституционных прав и свобод, сообщение о нарушении законов (иных нормативных правовых актов), недостатках в работе государственных органов (органов местного самоуправления) и должностных лиц, а также критике их деятельности (пункт 2 статьи 4 Федерального закона № 59-ФЗ). Можно ли при понимании заявления, направляемого в контрольный (надзорный) орган, руководствоваться нормой Федерального закона № 59-ФЗ? Вероятно, да. Поскольку сведения о причинении вреда (ущерба) или об угрозе их причинения охраняемым законом ценностям, по сути, являются сообщением о нарушении законов и иных нормативных правовых актов. Однако особенности подачи и рассмотрения заявления в контрольный (надзорный) орган предусмотрены статьёй 59 Федерального закона № 248-ФЗ. В то же время частью 3 статьи 59 Федерального закона № 248-ФЗ имеется отсылочная норма, обязывающая контрольный (надзорный) орган рассматривать поступившее заявление в порядке, установленном Федеральным законом № 59-ФЗ. Это возможно лишь в случае, когда невозможно подтвердить личность заявителя или полномочия представителя организации.

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что встречающийся в Федеральном законе № 248-ФЗ термин «обращение (заявление)» допустимо понимать, исходя из смысла, установленного в Федеральном законе № 59-ФЗ. Но рассматривать обращение (заявление) необходимо в порядке Федерального закона № 248-ФЗ, за исключением ситуации, когда нет возможности подтвердить личность заявителя или полномочия представителя организации.

2.3. Права и гарантии обращающихся лиц: сложности толкования и правоприменения

Обратимся к основным правам лиц, имеющих право на обращения. Особенностью является то, что основные права обнаруживаем

в различных статьях Федерального закона № 59-ФЗ, их можно найти в различных статьях. Рассмотрим и проанализируем их.

С учётом содержания закреплённых прав в сфере обращений выделим следующие их группы.

1. Права, связанные с оборотом документов. К ним можно отнести право представлять дополнительные документы и материалы к своему обращению, что в дальнейшем даёт право истребовать указанные документы. Дополним, что в рассматриваемом случае право может быть реализовано путём обращения и в электронной форме. Что касается письменной формы, просьбы в рамках личного приёма, то, полагаем, варианты также могут быть использованы, несмотря на то, что прямо не предусмотрены Федеральным законом № 59-ФЗ.

Кроме того, обращающиеся могут знакомиться с документами и материалами, которые касаются рассмотрения самого обращения. В то же время законодательно закреплены исключения. Во-первых, если каким-либо образом реализация права затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц. Во-вторых, в случаях, когда в необходимых для ознакомления документах содержатся составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну сведения. К последним можно отнести, например: персональные данные[1], коммерческая тайна[2], врачебная тайна[3], нотариальная

---

[1] Статья 7 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных».

[2] Федеральный закон от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне»; статья 12 Федерального закона от 28.11.2011 № 335-ФЗ «Об инвестиционном товариществе».

[3] Статьи 13, 92 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»; статья 15 Семейного кодекса Российской Федерации; статья 9 Закона Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании»; статья 14 Закона Российской Федерации от 22.12.1992 № 4180-1 «О трансплантации органов и (или) тканей человека».

тайна[1], адвокатская тайна[2], тайна завещания[3], тайна усыновления[4], тайна исповеди[5], информация, относящаяся к процедуре медиации[6], и иные.

2. Права, связанные с получением информации в процессе работы с обращениями. К этой группе можно отнести право на получение уведомления о переадресации письменного обращения в иной орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов[7], а также уведомления о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с лицом.
3. Права, связанные с сущностью самого обращения. Так, обращающийся имеет право получать письменный ответ

---

[1] Статьи 16, 28 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11.02.1993 № 4462-1; статья 26 Федерального закона от 05.07.2010 № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации».

[2] Статья 8 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

[3] Статья 1123 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть третья).

[4] Статья 139 Семейного кодекса Российской Федерации.

[5] Статья 3 Федерального закона от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях». Дополним, что не подлежат допросу в качестве свидетелей священнослужители религиозных организаций, прошедших государственную регистрацию, об обстоятельствах, которые стали им известны из исповеди (пункт 3 части 3 статьи 69 Гражданского процессуального кодекса РФ); не подлежит допросу в качестве свидетеля священнослужитель — об обстоятельствах, ставших ему известными из исповеди (пункт 4 части 3 статьи 56 Уголовно-процессуального кодекса РФ).

[6] Статья 5 Федерального закона от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)».

[7] Рассмотрите Определение Верховного Суда РФ от 20.04.2020 № 306-ЭС20-4783 по делу № А12-18231/2019 // Особенности рассмотрения обращений граждан органами местного самоуправления РФ / ИУРР РАНХиГС [Центр местного самоуправления; отв. ред. К. А. Иванова]. М. : Проспект, 2021. 120 с. (Серия «Муниципальная библиотека»; 2021, вып. 5). ISBN 978-5-98597-470-6. URL: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2021/05/Mun_biblio_5_hi-res_all.pdf (дата обращения: 28.08.2022). Текст : электронный.

по существу поставленных в обращении вопросов. Однако если имеются предусмотренные статьёй 11 Федерального закона № 59-ФЗ обстоятельства, то обращающийся может и не получить ответ. Например, если в письменном обращении не указаны его фамилия или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ. Перечень обстоятельств носит исчерпывающий характер. Подчеркнём, что ответ по существу даётся и в случае направления обращения в электронной форме, а также на личном приёме.

К этой же группе отнесём право на обращение с заявлением о прекращении рассмотрения обращения вообще.

4. Иные права, связанные с реализацией права на обращение. После получения ответа можно обжаловать принятое решение, а также действие (бездействия) в связи с рассмотрением обращения. Обжалование возможно как в административном, так и (или) в судебном порядке. Административный порядок обжалования предусмотрен подзаконными актами. Например, Приказом Минпросвещения России от 01.04.2020 № 151 «Об утверждении Регламента Министерства просвещения Российской Федерации»[1]. Судебный порядок обжалования регулируется Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации[2]. Частью 7 статьи 8 Федерального закона № 59-ФЗ прямо предусмотрена ситуация, когда обратившийся может не согласиться одновременно с решением по его обращению и действиями (бездействиями) адресата обращения. В случае, если невозможно рассмотрение жалобы (именно жалобы, а не иных видов обращений) по причине того, что она направлена лицам, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, жалобу необходимо вернуть обратившемуся. Обязательно при этом разъяснить, что у лица есть право обратиться в суд с целью обжалования этого решения (действий (бездействий)).

К рассматриваемой группе отнесём и право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причинённых незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного

[1] Раздел X.

[2] Глава 22.

самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения. Возмещаются убытки[1] и причинённый моральный вред[2] по решению суда. При принятии решения об обращении в суд требуется понимать, что такое убытки и моральный ущерб[3], подготовить документы, подтверждающие факт причинения и обосновывающий размер[4].

Реализация права на обращение носит свободный характер. В то же время в Федеральном законе № 59-ФЗ закреплены гарантии при обращении. К ним относятся гарантии безопасности лица в случае обращения (статья 6 и часть 6 статьи 8). Е. В. Надыгина определяет гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением как закреплённая в законодательстве система юридических и организационных средств, обеспечивающих безопасную для гражданина реализацию его права на обращение[5].

Императивно не допускается преследование лица, в обращении которого содержится критика деятельности органов (государственных и местного самоуправления) или их должностного лица. Аналогично не допускается преследование и тех лиц, которые обратились в целях восстановления или защиты как своих прав, свобод и законных интересов, так и прав, свобод и законных интересов других лиц. В противном случае виновные лица привлекаются к юридической ответственности (дисциплинарная, административная, гражданско-правовая и уголовная).

---

[1] Статья 15 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ.

[2] Статья 151 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ; статья 1101 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ.

[3] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20.12.1994 № 10 (ред. от 06.02.2007) «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда».

[4] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 30.12.2021, с изм. от 10.03.2022).

[5] *Надыгина Е. В.* Инновационные подходы к преподаванию дисциплины «Обращения граждан в Российской Федерации» : учебное пособие. Н. Новгород, 2012. URL: http://www.lib.unn.ru/students/src/2_nadigina_2012_sover.pdf (дата обращения: 15.08.2022). Текст : электронный.

Особое значение имеет запрет на направление жалобы с целью рассмотрения именно в тот орган или должностному лицу, чьи решения, действия, а равно и бездействия обжалуются. Не допускается направлять жалобу и подчинённым им лицам.

Впервые в СССР юридически установлен запрет направления жалобы лицу, чьи действия обжалуются, пункт 5 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»[1].

Нередко граждане рассматривают данный запрет как нарушение их права на обращение. С подобной позицией нельзя согласиться по ряду причин. Во-первых, не стоит ожидать взвешенный ответ, основанный на правовой оценке решения (действий, бездействий) лица, изначально допустившего нарушение нормативных правовых актов. Во-вторых, гражданин имеет право обжаловать решения (действия, бездействия) в судебном порядке (часть 7 статьи 8 Федерального закона № 59-ФЗ). В этом случае можно рассчитывать на справедливую оценку обжалуемых решений (действий, бездействий).

Любое обращение, так или иначе, содержит информацию, имеющую конфиденциальный характер. Это может быть информация, не только касающаяся самого обращающегося, но и иных лиц. Например, сведения о частной жизни, персональные данные и иное.

Одновременно отметим, что государственные (муниципальные) служащие, работающие с обращением, обязаны надлежаще выполнять возложенные на них должностные (служебные) обязанности. В противном случае имеет место дисциплинарный проступок, который влечёт за собой дисциплинарную ответственность виновного служащего.

В качестве гарантии обозначим возможность в случае необходимости рассматривать обращение с выездом на место (часть 2 статьи 9). К сожалению, законодательно не установлены основания, при наличии которых выезд на место следует считать необходимым для рассмотрения обращения. Возможно, речь может идти о выезде к месту жительства лица, являющегося инвалидом. Требуется устранение имеющегося пробела.

Есть ещё необходимость обратиться к иным гарантиям, которые отсутствуют в Федеральном законе № 59-ФЗ, но обнаруживаются

[1] Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 17. Ст. 144 (утратил силу).

в иных нормативных правовых актах. Вопрос о языке обращения, равно как и ответа на него, не урегулирован.

С обращением может обратиться не только гражданин Российской Федерации, но и иностранный гражданин. Возникает вопрос о том, на каком языке в этом случае должны быть оформлены обращение и ответ на него? На кого возлагать расходы по переводу? Вспомним Модельный закон «Об обращениях граждан и юридических лиц», который прямо закрепляет обязанность адресатов обращения исполнять ответы на государственном языке или языке обращения (часть 3 статьи 15). В указанной норме язык обращения является иностранным.

Проанализируем нормы российского законодательства в этой части.

Конституция Российской Федерации закрепляет право каждого на пользование родным языком (часть 2 статьи 26). Одновременно, согласно части 1 статьи 68 Конституции Российской Федерации, «государственным языком Российской Федерации на всей её территории является русский язык как язык государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации».

Порядок и особенности использования государственного языка регулируются Федеральным законом № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 53-ФЗ)[1]. В первую очередь, закреплено юридическое понимание статуса русского языка как государственного языка. В соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального закона № 53-ФЗ это означает, в частности, обязательность использования русского языка в сферах, определённых нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Одновременно пунктом 6 части 1 статьи 3 Федерального закона № 53-ФЗ установлено обязательное использование государственного языка во взаимоотношениях государственных органов (включая органы государственной власти), органов местного самоуправления, организаций и физических лиц, а также общественных объединений. Для нас важно, что к физическим лицам отнесены не только

[1] Федеральный закон от 01.06.2005 № 53-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «О государственном языке Российской Федерации».

граждане Российской Федерации, но и иностранные граждане[1] и лица без гражданства[2]. Однако обязательное использование государственного языка не должно в нашем случае толковаться как отрицание или умаление права на пользование языками народов, образующих многонациональный народ Российской Федерации, и государственными языками республик как субъектов Российской Федерации.

Подтверждением тому является норма части 2 статьи 3 Федерального закона № 53-ФЗ, допускающая использование иностранного языка, в том числе в делопроизводстве государственных органов, органов местного самоуправления при условии идентичного содержания (перевода).

Законодательством закрепляется право на пользование услугами переводчика лицам, которые не владеют русским языком, при реализации и защите их прав и законных интересов на территории Российской Федерации (часть 2 статьи 5 Федерального закона № 53-ФЗ).

Дополнительным условием реализации права является закрепление конкретных случаев федеральными законами. К сожалению, следует констатировать, что речь идёт о процессуальных отношениях[3]. А вот лицам, участвующим в производстве по делу об административном правонарушении, предоставлено право использовать

---

[1] Иностранный гражданин — физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства (абзац 1 пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

[2] Лицо без гражданства — физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства (абзац 2 пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

[3] Часть 2 статьи 18 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 25.03.2022); часть 2 статьи 9 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 30.12.2021, с изм. от 10.03.2022).

не только родной язык, но и другой свободно избранный ими, а также прибегать к услугам переводчика[1].

На основании постановления судебного пристава-исполнителя принимается решение о назначении переводчика при совершении исполнительных действий. Инициатором привлечения переводчика могут выступать стороны исполнительного производства или судебный пристав-исполнитель[2]. Вознаграждение, выплачиваемое переводчику, по правовой природе относится к расходам по совершению исполнительных действий.

Также пунктом 1 статьи 97 Налогового кодекса Российской Федерации предусмотрена возможность привлечения переводчика в необходимых случаях для участия в действиях по осуществлению налогового контроля[3]. Важно, что привлечение осуществляется по решению должностного лица налогового органа. Услуги переводчика оформляются договором.

Больший интерес для нас представляет иной закон, регулирующий порядок использования не только государственного языка, но и языков народов Российской Федерации. Речь пойдёт о Законе РФ № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» (далее — Закон РФ № 1807-1)[4].

Концепция Закона РФ № 1807-1 состоит не только в признании равноправия и самобытности языков народов Российской Федерации, но и права граждан на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (вводная часть, пункты 1, 3 статьи 2).

Подчеркнём, что государство гарантирует гражданам Российской Федерации осуществление основных политических, экономических, социальных и культурных прав вне зависимости от их знания какого-либо языка (пункт 1 статьи 5). Толкование данной нормы

---

[1] Часть 2 статьи 24.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 26.03.2022).

[2] Статья 58 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об исполнительном производстве».

[3] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 26.03.2022).

[4] Закон Российской Федерации от 25.10.1991 № 1807-1 (ред. от 11.06.2021) «О языках народов Российской Федерации».

означает недопустимость ограничения права на обращение незнанием государственного языка.

Прямой ответ на вопрос о возможности оформить обращение не на русском, а на ином языке находим в частях 4, 5 статьи 15 Закона РФ № 1807-1.

Действительно, граждане Российской Федерации имеют право направлять свои обращения (заявления, предложения, жалобы) в государственные органы, к юридическим лицам на любом языке народов Российской Федерации, которым они владеют. Соответственно, ответ на обращение даётся на языке обращения. И только в случае, когда это невозможно, ответ оформляется на русском языке. Одновременно норма не лишена изъяна, поскольку не позволяет понять, при каких именно обстоятельствах невозможно дать ответ на том же языке, что и само обращение.

Можно ли рассмотренные выше нормы применять в отношении иностранных лиц? Полагаем, что да. Часть 4 статьи 2 Закона РФ № 1807-1 закрепляет равноправие языков народов Российской Федерации, запрещая устанавливать ограничения или привилегии при использовании того или иного языка, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Одновременно иностранные лица в отношении права пользования языком уравнены с гражданами Российской Федерации.

При рассмотрении вопроса о языке обращения и возможности использовать не государственный язык уместно обратиться к статье 5.62 Кодекса РФ об административных правонарушениях, предусматривающей административную ответственность за дискриминацию. В нашем случае за нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его… языка.

Отметим, что и Правилами делопроизводства в государственных органах и органах местного самоуправления предусмотрена работа с документами на иностранном языке (пункт 3.27)[1].

Обратим внимание на пункт 7.10 приказа Министерства просвещения Российской Федерации «Об утверждении инструкции по организации работы с обращениями граждан в Министерстве

---

[1] Приказ Федерального архивного агентства от 22 мая 2019 года № 71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления».

просвещения Российской Федерации»[1]. Министерство просвещения РФ допускает возможность получения обращения на иностранном языке (при отсутствии перевода на русский язык). В этом случае обращение подлежит регистрации и передаче в этот же день в структурное подразделение, которое уполномочено за международное сотрудничество. Указанное подразделение осуществляет перевод на русский язык в течение двух рабочих дней со дня поступления обращения к ним. И после этого с обращением осуществляется работа, предусмотренная Федеральным законом № 59-ФЗ.

Анализ рассмотренных положений нормативных правовых актов РФ позволяет делать вывод о том, что закрепление статуса государственного языка как рабочего языка взаимодействия публичной власти, организаций с физическими лицами является оправданным. Использование иностранного языка не отрицается. Допускается его применение в конкретных ситуациях, в том числе при работе с обращениями.

При работе с обращениями важно помнить о необходимости соблюдать требования законодательства в сфере персональных данных, в частности, пункт 23 статьи 14.1 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», пункт 4 статьи 9 Федерального закона «О персональных данных» № 152-ФЗ. Указанные нормы обязывают получать согласие физического лица на обработку персональных данных. В связи с этим встаёт вопрос о том, каким именно образом при работе с обращениями возможно получение данного согласия. Если при личном приёме, при направлении обращения в форме электронного документа вопрос можно решить с учётом законодательства, то при направлении письменного обращения подобная возможность отсутствует. Более того, в Федеральном законе № 59-ФЗ вообще отсутствует какая-либо отсылка (намёки) к нормативным правовым актам в сфере персональных данных.

---

[1] Приказ Министерства просвещения Российской Федерации от 14 июля 2022 года № 556 «Об утверждении Инструкции по организации работы с обращениями граждан в Министерстве просвещения Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». Текст : электронный.

Глава 3. Понятие и сущность обращений

3.1. Классификация обращений: многообразие взглядов

Разберёмся с пониманием того, что представляет собой обращение. Для этого проанализируем определение, закреплённое пунктом 1 статьи 4 Федерального закона № 59-ФЗ. Итак, обращение представляет собой предложение, заявление или жалобу. Иначе говоря, это может быть исключительно:

1. Предложение, т. е. рекомендация 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.

2. Заявление, т. е.:
- просьба о содействии в реализации конституционных прав и свобод (самого обращающегося или других лиц);
- сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;
- критика деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц.

3. Жалоба, т. е. просьба о:
- восстановлении нарушенных прав, свобод или законных интересов гражданина или других лиц;
- защите нарушенных прав, свобод или законных интересов гражданина или других лиц.

На практике возможны обращения, включающие заявление, предложение и жалобу[1].

В результате можно обозначить содержание обращений в качестве одного из критериев их разделения.

Для работы с обращениями именно содержание имеет принципиальное значение. Поскольку при отсутствии обращения, по сути, не потребуется соблюдение Федерального закона № 59-ФЗ. Это означает, что государственные (муниципальные) служащие не станут расходовать служебное время на работу с «обращением».

О. В. Чумакова предлагает ввести в оборот административно-правовой науки в качестве самостоятельного вида обращения по содержанию обращения по поводу получения юридической помощи[2]. Обосновывается предложенная позиция тем, что «любая просьба лица об оказании ему юридической помощи законодательством рассматривается как обращение гражданина». Полагаем, что данное предложение имеет право на существование.

Ещё одним критерием установления видов обращений является их форма. Руководствуясь нормами (пункт 1 статьи 4, статья 7 Федерального закона № 59-ФЗ) по форме различают обращения:

- письменное;
- в форме электронного документа;
- устное[3].

---

[1] Постановление Верховного Суда РФ от 31.07.2019 № 7-АД19-5. URL: https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-31072019-n-7-ad19-5/ Текст : электронный.

[2] *Чумакова О. В.* Обращения по поводу получения юридической помощи как самостоятельный вид обращений граждан // Административное право и процесс. 2019. № 6. С. 82—83 // eLIBRARY, СПС «КонсультантПлюс». Текст : электронный.

[3] В Министерстве транспорта и дорожной инфраструктуры Московской области отдельно выделено устное обращение. Устными являются обращения, приём которых осуществляется круглосуточно по единому телефону Горячей линии Министерства (пункт 46 Регламента рассмотрения обращений граждан в Министерстве транспорта и дорожной инфраструктуры Московской области содержит аналогичную норму). Но по результатам проверки министр вправе принять решение о применении дисциплинарного взыскания в отношении должностного лица. Проверка назначается лишь при утрате исполнителем

Однако несмотря на кажущуюся простоту законодательных формулировок, на практике возникают вопросы с пониманием того, каким образом возможно направить обращение в форме электронного документа. Возникает неопределённость и в части устного обращения. Примечательно, что законодательно не установлено, когда именно возможно обращение в устной форме: в ходе личного приёма или, например, по телефону, в ходе пресс-конференции и в других случаях. Имеющийся пробел порождает включение в нормативные правовые субъекты Российской Федерации различных вариантов обращений, что противоречит части 2 статьи 3 Федерального закона № 59-ФЗ.

Интересно, что в проекте Федерального закона, подготовленном Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (версия от 05.04.2019), устным обращением предлагают считать лишь то, которое изложено адресату в устной форме на личном приёме[1]. Представляется, что ограничение устного обращения личным приёмом не отвечает требованиям меняющихся общественных отношений.

Разберёмся с категорией «электронный документ». Лишь отдельные нормы о данной форме обращения содержатся в Федеральном законе № 59-ФЗ (пункт 1 статьи 4, часть 3 статьи 7, пункт 2 части 1, часть 4 статьи 10). Требуется определить юридическое понимание (содержание) термина «электронный документ». Для этого вновь обратимся к Федеральному закону № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Под электронным документом понимается документированная информация, представленная в электронной форме, т. е. в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи

письменных обращений (утв. Распоряжением министра транспорта и дорожной инфраструктуры Московской области от 25.09.2017 № 252-р). URL: https://mtdi.mosreg.ru/download/document/42630?utm_referrer=https%3a%2f%2fwww.google.com%2f&utm_referrer=http%3a%2f%2fmtdi.mosreg.ru%2fdownload%2fdocument%2f42630 (дата обращения: 13.09.2022). Текст : электронный.

[1] URL: http://www.president-sovet.ru/upload/iblock/2a5/5deqw9bsmfe8107gvo6byoaycelfqgsn.pdf (дата обращения: 14.09.2022). Текст : электронный.

по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах (пункт 11.1 статьи 2 Федерального закона № 149-ФЗ).

Исходя из определения, можно сформулировать следующие черты электронного документа:

1. Содержание, т. е. текстовые, графические или звуковые составляющие документа.
2. Контекст, т. е. информация о связи документированных данных с другими электронными данными, физическими или юридическими лицами.
3. Структура документа: внутренняя (содержание) и внешняя (например, носитель информации, формат файла).

Важными для понятия «электронный документ» являются его реквизиты. Это своеобразный аналог технического паспорта, в котором содержится вся информация о создании электронного документа. К ним относятся:

- название;
- дата и место составления не только документа, но и всех его редакций (при наличии);
- данные о составителе (составителях);
- информация об уровне безопасности документа, а именно данные, которые позволят определить подлинность, аутентичность и достоверность электронно-цифровой подписи;
- данные о программах, необходимых для открытия документа, т. е. его формат. Самым используемым, универсальным, бесплатным форматом в мире является odt (OpenDocument Text);
- электронно-цифровая подпись (далее — ЭЦП).

Более детально рассмотрим последний реквизит, а именно ЭЦП. Так именуется способ визирования электронного документа, который получают в результате криптографического преобразования набора электронных данных. Такая подпись позволяет:

- идентифицировать того, кто её поставил;
- подтвердить целостность всего документа.

Важно отметить, что понятия «электронный документ» и «электронно-цифровая подпись» неразрывно связаны, поскольку наличие ЭЦП придаёт электронному документу юридическую силу. Каждая ЭЦП имеет личный сертифицированный ключ, который представляет

собою уникальную последовательность цифр. Также ЭЦП имеет определённый срок годности, а также разные уровни безопасности.

При оформлении ЭЦП на USB-флеш-накопитель (разг. флешка) её заказчика записывают индивидуальный ключ. Работает он только в паре с открытым ключом — ещё одной программой, применяемой вторыми и третьими лицами для удостоверения подлинности ЭЦП в полученных документах. Данные находятся в цифровом сертификате, который содержит информацию о собственнике, его регистрационный номер (не путайте с личным ключом) и срок действия ЭЦП.

Документу придают юридическую силу необходимые, предусмотренные законодательством реквизиты:

- наименование организации — автора документа;
- наименование вида документа (для писем этот реквизит опускается);
- дата документа;
- регистрационный номер документа;
- место составления (издания) документа;
- отметка об электронной подписи (на бумажном носителе — это обычная подпись).

Отметка об электронной подписи используется при визуализации электронного документа, подписанного электронной подписью, с соблюдением ряда правил:

- место размещения отметки об электронной подписи должно соответствовать месту размещения собственноручной подписи в документе на бумажном носителе;
- элементы отметки об электронной подписи должны быть видимыми и читаемыми при отображении документа в натуральном размере;
- элементы отметки об электронной подписи не должны прерываться или накладываться друг на друга;
- элементы отметки об электронной подписи не должны перекрывать элементы текста документа.

Необходимо помнить, что электронный документ, не подписанный электронной подписью, переданный по электронной почте, не может быть признан официальным. Причина — трудность с определением личности отправителя. Никто не может гарантировать, что доступ к данной электронной почте имеет лишь конкретное лицо. Также не может быть обеспечена конфиденциальность информации.

Другими словами, отсутствуют гарантии того, что документ не был изменён в процессе обработки.

Подводя итог, отметим, что при условии составления электронного документа в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, наличия у подписи необходимых сертификатов он приобретает силу бумажного аналога, т. е. приобретает юридическую силу[1].

Таким образом, электронная форма означает передачу документов через:

- личный кабинет;
- единую систему идентификации и аутентификации (федеральная государственная информационная система, порядок использования которой устанавливается Правительством Российской Федерации[2];
- официальный сайт государственного органа (ОМСУ).

В итоге делаем вывод о том, что форма электронного документа — это не электронное сообщение[3]!

---

[1] Юридическая сила — это свойство официального документа вызывать определённые правовые последствия (пункт 14 ГОСТ Р 7.0.8-2013).

[2] Постановление Правительства РФ от 28.11.2011 № 977 (ред. от 14.05.2022) «О федеральной государственной информационной системе "Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме"» (вместе с «Требованиями к федеральной государственной информационной системе "Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме"»); Приказ Минкомсвязи России от 13.04.2012 № 107 (ред. от 07.07.2016) «Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе "Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме"» // СПС «КонсультантПлюс». Текст : электронный.

[3] Электронное сообщение — информация, переданная или полученная пользователем информационно-телекоммуникационной сети (пункт 10

Однако на практике обнаруживаем уникальные виды обращений — электронное сообщение. Так, Федеральное агентство по туризму (Ростуризм) предусматривает работу именно с обращением в форме электронного сообщения[1]. В Приказе находим несколько норм. Например, пункт 10.10 позволяет понять, что обращением в форме электронного сообщения является интернет-обращение. Для приёма таких обращений применяется специализированное программное обеспечение, предусматривающее заполнение заявителем реквизитов, необходимых для работы с обращениями и для письменного ответа. Отметим, что незаполнение (отсутствие) требуемых реквизитов является основанием для информирования заявителя о невозможности вообще принять обращение. Интересно, что адрес электронной почты автора и электронная подпись являются дополнительной информацией. Рассмотренные выше нормы не только не соответствуют, а прямо нарушают требования Федерального закона № 59-ФЗ. А вот по указанному адресу электронной почты направляется уведомление о приёме обращения (об отказе в рассмотрении (с обоснованием причин отказа)). Только после этого обращение распечатывается, а работа с ним ведётся, как с письменным обращением.

Но при этом Приказом вообще не предусмотрено обращение в форме электронного документа.

Можно ли считать предусмотренное электронное сообщение отдельным видом обращения? Полагаем, что, с учётом иных норм,

---

статьи 2 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»). См.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 10.03.2020 № Ф01-8945/2020 по делу № А11-6307/2019 // Особенности рассмотрения обращений граждан органами местного самоуправления РФ / ИУРР РАНХиГС [Центр местного самоуправления; отв. ред. К. А. Иванова]. М. : Проспект, 2021. 120 с. (Серия «Муниципальная библиотека»; 2021, вып. 5). ISBN 978-5-98597-470-6. С. 108—110. URL: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2021/05/Mun_biblio_5_hi-res_all.pdf (дата обращения: 28.08.2022). Текст : электронный.

[1] Приказ Ростуризма от 30.04.2020 № 136-Пр-20 «Об утверждении Регламента Федерального агентства по туризму». На сайте Министерства культуры Республики Хакасия также находим порядок работы с электронными обращениями: URL: https://culture19.ru/contents/42-pravila-rassmotreniya-elektronnyih-obrascheniy-grajdan.html (дата обращения: 13.09.2022). Текст : электронный.

да. Так, приказом предусмотрены не только основные (пункт 10.4), но и дополнительные (пункт 10.11) основания для отказа в рассмотрении интернет-обращения. Что касается общих оснований, то они соответствуют установленным Федеральным законом № 59-ФЗ. А вот дополнительные не «вписываются» в общий смысл данного закона. Более того, вызывает недоумение формулировка такого основания, как «некорректность содержания электронного сообщения», а также «невозможность рассмотрения обращения без необходимых документов и личной подписи (в отношении обращений, для которых установлен специальный порядок рассмотрения)».

Кроме того, в государственных органах (органах местного самоуправления) документирование информации осуществляется в соответствии с правилами делопроизводства, установленными уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства. Удивляет и пункт 4.7 Правил делопроизводства, определяющий состав сведений, формируемых в системе электронного документооборота при включении в систему обращений граждан, организаций и ответов на обращения. К таковым, среди прочих, относятся сведения об электронной подписи в случае поступления электронного обращения гражданина, организации, подписанного электронной подписью (подпункт 17)[1]! Снова встречаем не обращение в форме электронного документа, а электронное обращение! Полагаем, что недопустима подобная эквилибристика с терминологией!

Не остались без внимания и методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству, утверждённые Приказом Росархива № 199 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке инструкций по делопроизводству в государственных органах, органах местного самоуправления»[2].

---

[1] Приказ Федерального архивного агентства от 22 мая 2019 года № 71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления».

[2] Приказ Росархива от 24.12.2020 № 199 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке инструкций по делопроизводству в государственных органах, органах местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс». Текст : электронный.

Во-первых, они разработаны «в целях оптимизации процедуры и порядка разработки инструкций по делопроизводству органами государственной власти и иными государственными органами (как федеральными, так и субъектами Российской Федерации), органами местного самоуправления (общие положения Методических рекомендаций…)». При этом они выступают в качестве единой методической основы деятельности подразделений указанных выше лиц, ответственных за организацию и ведение делопроизводства. Рекомендации разрабатывались с учётом положений ряда нормативных правовых актов, касающихся вопросов работы с обращениями. В связи с этим не должны содержать положения, противоречащие правовым нормам. Однако встречаем иное!

В то же время в пункте 3.2 Методических рекомендаций (приложение № 1) содержится определение понятий «электронный документ»[1], «электронная подпись»[2], соответствующие установленным законодательством Российской Федерации.

В научных исследованиях встречаются мнения о том, что на практике имеют место и электронные обращения[3]. Авторы полагают, что «сегодня наиболее востребованной у граждан формой обращения в федеральные органы государственной власти является размещение электронного сообщения на соответствующем сайте». Рассматривая обращения, авторы как синонимы используют термины «электронные сообщения», «электронные обращения», «обращения в форме электронного документа». Но лишь последнее соответствует формулировке Федерального закона № 59-ФЗ. Полагаем, что требуется устранение отмеченного терминологического многообразия через внесение дополнений в Федеральный закон № 59-ФЗ.

Обратимся к приказу Министерства просвещения Российской Федерации «Об утверждении инструкции по организации работы с обращениями граждан в Министерстве просвещения Российской

---

[1] Пункт 11.1 статьи 2 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

[2] Пункт 1 статьи 2 Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 63-ФЗ «Об электронной подписи».

[3] *Зубарев С. М., Сабаева С. В.* Электронные обращения граждан в системе общественного контроля // Административное право и процесс. 2019. № 5. С. 12—17 // eLIBRARY, СПС «КонсультантПлюс». Текст : электронный.

Федерации»[1]. Как предусмотрено пунктом 2.9 приказа, обращения в форме электронного документа могут быть направлены одним из трёх способов:

- путём заполнения «электронной формы обращения» или формы «горячей линии» на официальном сайте Министерства (указан адрес);
- по каналам систем электронного взаимодействия и межведомственного электронного документооборота;
- через Федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

В Постановлении Правления Пенсионного фонда Российской Федерации от 28 декабря 2018 года № 574п «Об утверждении требований к формату документов выплатного дела в электронной форме» детализированы форматы электронного документа[2]. Так, электронный документ формируется в формате XML с использованием установленных правил, подписывается электронной подписью (пункты 2, 3).

Интересно, что в приказе Минюста России № 227 предусмотрены требования к нотариально оформляемому документу в электронной форме[3].

Отметим, что в 2017 году Верховный Суд РФ произвёл разделение понятий «электронный документ» и «электронный образ документа»[4]. В отличие от электронного документа электронный

---

[1] Приказ Министерства просвещения Российской Федерации от 14 июля 2022 года № 556 «Об утверждении инструкции по организации работы с обращениями граждан в Министерстве просвещения Российской Федерации».

[2] Постановление Правления Пенсионного фонда Российской Федерации от 28 декабря 2018 года № 574п «Об утверждении требований к формату документов выплатного дела в электронной форме» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru. Текст : электронный.

[3] Приказ Минюста России от 30.09.2020 № 227 «Об утверждении требований к формату нотариально оформляемого документа в электронной форме» (вместе с «Требованиями к формату нотариально оформляемого документа в электронной форме», утв. решением Правления ФНП от 16.09.2020 № 16/20, приказом Минюста России от 30.09.2020 № 227).

[4] Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 28.12.2016 № 252 (ред. от 20.02.2018) «Об утверждении Порядка подачи в арбитражные

образ документа представляет собой переведённую в электронную форму (посредством сканирования) копию документа, изготовленного на бумажном носителе, и заверенную электронной подписью (простой или усиленной квалифицированной) (пункт 1.3 Порядка).

С учётом выявленных выше сложностей понимания правовых норм, определяющих виды обращений, обратимся к проекту Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», подготовленному Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. В проекте обнаруживаем положения, закрепляющие определение понятий «электронное обращение», «электронный ответ на обращение», порядок работы с такими обращениями. Электронным обращением предлагается считать то, которое поступило:

- в форме электронного документа на адрес электронной почты;
- посредством специализированной формы для подачи обращений (личного кабинета) на официальном сайте адресата или личного кабинета Единой системы обработки и хранения обращений.

Соответственно электронным ответом будет являться ответ, оформленный любым из следующих способов:

- как электронный документ (направляется по электронной почте);
- как электронная копия письменного ответа на обращение;
- в электронной форме, доступной в личном кабинете на официальном сайте адресата или в личном кабинете Единой системы обработки и хранения обращений.

Достоинством рассматриваемого проекта является не только закрепление порядка направления ответа на электронное обращение, но и введение в нормативно-правовое регулирование актуального вида обращения, которое выражено в форме аудиозаписи (видеозаписи) или исключительно в форме гиперссылки на информационные ресурсы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

суды Российской Федерации документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа» (вместе с «Порядком подачи в арбитражные суды Российской Федерации документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа») // СПС «КонсультантПлюс». Текст : электронный.

Неоднозначным с точки зрения понимания является и устное обращение. Толкование отдельных положений Федерального закона № 59-ФЗ позволяет считать, что устное обращение может иметь место в ходе личного приёма обращающегося (часть 1 статьи 2, пункт 1 статьи 4, статья 13). Одновременно допускается в ходе личного приёма передать письменное обращение. Но остаётся открытым вопрос об отнесении к устному обращению того, которое получено по телефону, в ходе видеоконференции. Отметим также неоднозначность формулировки пункта 1 статьи 4 Федерального закона № 59-ФЗ, ограничивающей адресатов устного обращения лишь государственным органом и органом местного самоуправления. Закономерен вопрос о допустимости включить в круг адресатов должностных лиц указанных органов, организации.

Рассмотрим ещё один критерий характеристики обращений — субъекты, направившие его. Обращения могут быть:

- индивидуальными;
- коллективными.

Индивидуальными являются те обращения, которые направляются физическим лицом (граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства). К коллективным относятся те, которые оформлены несколькими физическими лицами или их объединением, а также юридическим лицом.

3.2. Требования к оформлению обращений

Требования к оформлению установлены к письменным обращениям и тем, которые направлены в форме электронного документа. Они носят императивный характер.

Разберёмся с каждым из требований.

К обязательным требованиям к письменным обращениям в соответствии со статьёй 7 Федерального закона № 59-ФЗ относятся:

1. Обозначение адресата. Таковым могут являться:
   - государственный орган или орган местного самоуправления. В этом случае законодатель предусмотрел необходимость указания их наименования;
   - должностное лицо обозначенных выше органов. Указываются его фамилия, имя, отчество или должность.

На практике нередко возникают вопросы о том, должно ли быть указано официальное наименование государственного органа (органа местного самоуправления), наименование должности или допускается примерное их обозначение.

С учётом отсутствия подобной нормы в законе на практике работа осуществляется и с обращением, в котором неверно указаны наименование государственного органа (органа местного самоуправления), наименование должности. Главный критерий — непосредственно тот орган или то должностное лицо, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов (часть 1 статьи 8 Федерального закона № 59-ФЗ). Одновременно требуется прояснить ситуацию, когда обращение направлено лицам, в компетенцию которых не входит решение поставленных в обращении вопросов. Ответ находим в пункте 3 статьи 5. В этом случае обязательно перенаправить обращение тем лицам, в компетенцию которых входит решение вопросов. Именно ими оно подлежит обязательному рассмотрению (часть 1 статьи 9)[1]. Срок переадресации обращения — в течение семи дней со дня его первоначальной регистрации. Также обратившемуся направляется уведомление о переадресации письменного обращения тем лицам, которые компетентны решать поставленные вопросы[2]. Если же речь идёт о жалобе, то она не может быть направлена на рассмотрение в орган или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. В этом случае обращающемуся возвращают жалобу, а также информируют о праве обращения в суд (части 6, 7 статьи 8).

Также может возникнуть ситуация, при которой решение поставленных в обращении вопросов относится к компетенции нескольких органов или должностных лиц. После регистрации обращения

---

[1] Определение Верховного Суда РФ от 16.01.2020 № 304-ЭС19-25436 по делу № А75-21156/2018. URL: https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-16012020-n-304-es19-25436-po-delu-n-a75-211562018/ (дата обращения: 28.08.2022). Текст : электронный.

[2] Определение Конституционного Суда РФ от 21 мая 2015 года № 1163-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сокова Вячеслава Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 4 части 1 статьи 10 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”».

в органе, в который оно направлено, копия направляется также тем, кто компетентен рассматривать вопросы, содержащиеся в обращении (часть 4 статьи 8). Срок — в течение семи дней со дня регистрации.

2. Информация о лице, направившем обращение: фамилия, имя, отчество (последнее — при наличии).
3. Указание почтового адреса, по которому должны быть направлены ответ и уведомление о переадресации обращения (в случае необходимости).
4. Изложение сути обращения. Несмотря на то, что требования к сути содержания не установлены, представляется, что она должна определяться содержанием обращения, т. е. представлять собой предложение, заявление или жалобу. Важно отметить, что ответ на обращение не даётся, оно не направляется адресату в случае невозможности определить суть обращения, о чём прямо говорится в части 4.1 статьи 11 Федерального закона № 50-ФЗ. Одновременно в течение семи дней со дня регистрации об этом информируется лицо, направившее обращение. Что касается оформления письменного обращения, то оно может быть написано от руки или набрано на компьютере. Полагаем, что последний вариант является предпочтительным по причине того, что существует риск невозможности прочитать текст. В этом случае обращение не рассматривается. Обратившемуся направляют уведомление об этом при условии, что фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению. Срок направления уведомления — в течение семи дней со дня регистрации. Интересно, что государственные органы устраняют пробелы законодательства и устанавливают не только требования к почерку — он должен быть аккуратным, разборчивым и поддаваться прочтению, — но и допускают машинописный вид[1].

---

[1] Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 27 июня 2012 года № 665, г. Москва «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по туризму по предоставлению государственной услуги по организации приёма граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию по ним решений и направлению заявителям ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок» (утратил силу).

Обращающийся в случае необходимости в подтверждение своих доводов может приложить документы и материалы либо их копии (часть 2 статьи 7 Федерального закона № 59-ФЗ).

5. Наличие личной подписи обратившегося лица, дата обращения.

Иные требования не могут быть установлены, в том числе федеральными подзаконными актами или нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Если основные требования к письменному обращению сформулированы достаточно чётко, то какие именно требования предъявляются к обращению в форме электронного документа? Проанализируем немногочисленные нормы Федерального закона № 59-ФЗ.

Частью 3 статьи 7 предусмотрено, что такое обращение подлежит рассмотрению в общем порядке (статьи 8, 10). При этом в самом обращении должны быть указаны следующие сведения:

- фамилия, имя, отчество (последнее — при наличии) гражданина;
- адрес электронной почты, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения.

Также, как и в случае направления письменного обращения, могут быть приложены необходимые материалы и документы. Важно, что и они должны быть в электронной форме.

Интересно!

С 2018 года в Республике Татарстан работает система «Инцидент Менеджмент», которая обрабатывает обращения граждан в социальных сетях «Одноклассники», Instagram, «ВКонтакте» и Facebook[1]. Система отслеживает обращения и вопросы граждан, касающиеся работы органов государственной власти и органов местного самоуправления. После чего данные передаются в Центр управления регионом, а уже оттуда — ответственным исполнителям. Через систему можно получить ответ от 70 организаций.

[1] URL: http://laishevskyi.ru/news/kriminal/sistema-intsident-menedzhment-eto-ploshchadka-gde-vremya-otveta-na-obrashchenie-grazhdan-chut-bolee-3-chasov (дата обращения: 01.03.2022).

За период 2018 — начало 2022 года было направлено порядка 150 тыс. сообщений от жителей Татарстана. Время ответа — чуть более 3 часов (против 18 часов в начале введения в действие).

В 2021 году в администрацию Петрозаводского городского округа поступило свыше 10 тыс. официальных письменных обращений, из них более 3 тыс. — на имя главы округа Владимира Любарского. При этом число обращений в сравнении с 2020 годом увеличилось на 12 %. Основными вопросами являются вопросы жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы: ремонт и содержание дорог и тротуаров, уборка городских территорий, работа общественного транспорта, вопросы благоустройства, несанкционированные свалки, деятельность управляющих организаций, предоставление мест в дошкольные образовательные учреждения, реконструкция социальных объектов и др.

Одним из популярных способов обращения стала страница главы в социальной сети «ВКонтакте». Ежедневно поступает до 150 таких обращений, на некоторые из них ответы даются незамедлительно, однако часть вопросов «требует проработки специалистами».

Сам глава Петрозаводского городского округа просит писать ему в личные сообщения, а не на стене на его странице.

«Всё, что пишется на стене, может и, вероятнее всего, останется без ответа. Просто по одной причине — структура "ВКонтакте" такова, что не доискаться всего, что пишется в комментариях, поэтому большая просьба: если волнует какой-то насущный вопрос, пишите в личные сообщения. Это позволяет быть уверенным в том, что ответ вы получите».

Вместе с тем он не исключил, что удалит свою страницу в «ВКонтакте» после того, как его полномочия закончатся[1].

В связи с рассмотренной практикой отдельных субъектов РФ полагаем необходимым поддержать мнение авторов о том, что «размещённое в социальных сетях электронное сообщение не может быть признано официальным обращением гражданина

[1] URL: https://stolicaonego.ru/news/mer-petrozavodska-vse-chto-pishetsja-na-stene-ostanetsja-bez-otveta/ (дата обращения: 28.02.2022). Текст : электронный.

в государственные органы. В этой связи оно не подпадает под действие закона № 59-ФЗ»[1].

Изложенная позиция находит подтверждение в распоряжении Правительства РФ от 2 сентября 2022 года № 523-р[2]. Социальные сети «ВКонтакте» и «Одноклассники» определены в качестве информационных систем и (или) программ для электронных вычислительных машин, используемых государственными органами, органами местного самоуправления, подведомственными организациями, для создания ими официальных страниц. Акцентируем внимание, что данные ресурсы будут использоваться в качестве одного из способов доступа к информации о деятельности указанных органов (включая суды) и организаций, о чём прямо указано в пункте 1 распоряжения, а не как один из каналов передачи обращений.

---

[1] *Зубарев С. М., Сабаева С. В.* Электронные обращения граждан в системе общественного контроля // Административное право и процесс. 2019. № 5 // СПС «КонсультантПлюс». Текст : электронный.

[2] Вступает в силу с 01.12.2022.

Глава 4. Действия государственных органов, органов местного самоуправления и должностного лица по рассмотрению обращений

4.1. Требования к обращению

Переходя к анализу порядка рассмотрения обращений, найдём ответ на вопросы о том, а что следует понимать под рассмотрением обращения и под рассмотрением обращения по существу. По мнению А. В. Безрукова и А. В. Савоськина, рассмотрение обращения гражданина представляет собой важнейший этап конституционно-правовой процедуры реализации субъективного права на обращение, под которым… предлагаем понимать нормативно установленную и гарантированную государством обязанность адресата принять и зарегистрировать обращение, после чего рассмотреть по существу поставленные в нём вопросы[1]. Следует согласиться с их позицией относительно того, что «государство в лице уполномоченных адресатов обязано принимать любые обращения граждан, а вот обязательность их рассмотрения зависит от соблюдения их процессуальной формы и содержания (поскольку, начав процедуру рассмотрения, в отдельных случаях оно может её не завершать, например, при рассмотрении обращения, содержащего оскорбления)».

В то же время упоминавшийся ранее Модельный закон «Об обращениях граждан и юридических лиц» под рассмотрением обращения предлагает понимать принятие государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом решения в пределах своей компетенции по зарегистрированному обращению

[1] *Безруков А. В., Савоськин А. В.* Рассмотрение обращений граждан как элемент конституционно-правового механизма реализации конституционного права на обращение // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 1 // СПС «КонсультантПлюс». Текст : электронный.

(письменному, электронному или устному) в соответствии с законодательством государства-участника СНГ. По своей сути закреплённая норма соответствует позиции А. В. Безрукова и А. В. Савоськина.

Анализ содержания части 1 статьи 10 Федерального закона № 59-ФЗ позволяет предложить следующее понимание — это действия уполномоченных лиц, направленные на проверку изложенных в обращении фактов, установление обоснованности содержащихся в них просьб, требований и соображений и принятие мер, направленных на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина[1].

Обязательному рассмотрению подлежит обращение, которое:

- поступило в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией;
- соответствует установленным к нему требованиям (оформление, содержание и пр.).

Если обращение не соответствует обозначенным выше требованиям, оно не подлежит обязательному рассмотрению, т. е. рассмотрению по существу[2].

Исходя из толкования норм Федерального закона № 59-ФЗ, резюмируется, что обращение рассматривается на месте нахождения государственных органов (органов местного самоуправления) ими самостоятельно. Одновременно допускается рассмотрение с участием гражданина, направившего обращение, а также с выездом на место (пункт 1 части 1 статьи 10, часть 2 статьи 9). Оба варианта возможны в случае необходимости. Однако оснований, критериев установления необходимости в законодательстве не обнаруживаем. В данном

---

[1] В статье 5 Закона Московской области от 5 октября 2006 года № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан» предусмотрен перечень обязанностей должностных лиц государственных органов (органов местного самоуправления) по рассмотрению обращений граждан. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&infostr=xO7q8+zl7fIg7vLu4fDg5uDl8vH/IO3lIOIg7+7x6+Xk7eXpIPDl5ODq9ujo&nd=112013959&page=1&rdk=2#I0 (дата обращения: 12.09.2022). Текст : электронный.

[2] Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 31.12.2019 № 16-318/2019 URL: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2021/05/Mun_biblio_5_hi-res_all.pdf (дата обращения: 28.08.2022). Текст : электронный.

случае решение принимает исполнитель, и оно носит субъективный характер. С учётом анализа многочисленных обращений граждан можно отметить, что необходимость возникает, например, когда орган местного самоуправления, в который обратился гражданин с жалобой на некачественно проведённый ремонт отопительных систем и вследствие которого произошёл прорыв трубы и была залита квартира, может организовать комиссию для осмотра места причинения вреда. Что касается признания необходимым личное присутствие самого обратившегося гражданина, то встаёт вопрос о его возможности делать выбор: являться или не являться в государственный орган (орган местного самоуправления)[1].

Как отмечают авторы комментария, рассмотрение обращений с выездом на место практикуют в случаях, когда представленные гражданами материалы и документы, относящиеся к содержанию обращения, не позволяют составить целостное впечатление о возникших вопросах и проблемах[2].

Подчеркнём, что выезд на место является правом, а не обязанностью служащего. В комментариях находим мнение о том, что выезд может осуществляться одним должностным лицом или комиссионно[3].

Также требуется установить понимание того, что следует считать местом выезда. Вновь обнаруживаем пробел в части того, что именно считать местом выезда. В комментариях находим один из вариантов понимания. Так, авторы считают, что под местом, куда осуществляется выезд, подразумевается место нахождения гражданина (место жительства, место пребывания, место работы, место выполнения определённых функций и т. д.), имеющее отношение

---

[1] Интересно обратиться к решению Мещанского районного суда города Москвы от 31 июля 2017 года по делу № 2А-360/2017. Суд посчитал, что довод истца о том, что он должен привлекаться к проводимой проверке при подготовке ответов на его обращения, не обоснован, поскольку такое привлечение заявителя к подготовке ответов ни законами, ни иными нормативными актами не предусмотрено.

[2] Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» / Х. В. Пешкова (Белогорцева), И. В. Баранов, Э. С. Бондарева, В. А. Майборода // СПС «КонсультантПлюс», 2020. Текст : электронный.

[3] Там же.

к сути возникшей проблемы и (или) сформулированных в обращении вопросов[1].

4.2. Особенности ответа на обращение: содержание и форма

Охарактеризуем действия уполномоченных лиц по рассмотрению обращений. Статья 10 Федерального закона № 59-ФЗ устанавливает общие требования к действиям государственных органов (органов местного самоуправления). Детальное регулирование действий государственных (муниципальных) служащих осуществляется инструкциями по работе с обращениями, должностными регламентами (должностными инструкциями) государственного (муниципального) служащего.

Обязанностью государственного органа (органа местного самоуправления), должностного лица является объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения. «Именно рассмотрение по существу поставленных в обращении вопросов является ключевым этапом всей публичной деятельности и согласно статье 18 Конституции РФ определяет смысл и содержание такой деятельности»[2].

Для объективного[3] рассмотрения обращения требуется информация, которая может быть получена не только от организаций, государственных органов (органов местного самоуправления), но и от самого обратившегося. В отличие от гражданина государственный орган (орган местного самоуправления) или должностное

---

[1] Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» / Х. В. Пешкова (Белогорцева), И. В. Баранов, Э. С. Бондарева, В. А. Майборода // СПС «КонсультантПлюс», 2020. Текст : электронный.

[2] *Безруков А. В., Савоськин А. В.* Указ. соч.

[3] Объективное — то, что существует независимо от индивидуального сознания; прежде всего, это физические вещи и события в пространстве и времени; другие люди, их действия и состояния сознания; собственное тело индивида (В. А. Лекторский). URL: https://iphlib.ru/library/collection/newphilenc/document/HASH01c5f30484579f2fe44aabc5 (дата обращения: 27.04.2022). Текст : электронный.

лицо по направленному запросу обязаны в течение 15 дней предоставлять документы и материалы, необходимые для рассмотрения обращения. Исключением являются те из них, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, и для которых установлен особый порядок предоставления.

Всесторонним рассмотрение обращения можно считать в случае, когда содержащиеся вопросы, требования и пр. рассмотрены со всех сторон детально, обращено внимание на все стороны предмета[1].

При оформлении ответа на обращение следует продемонстрировать вежливое и уважительное отношение к его автору. При принятии решения в случае необходимости о приглашении гражданина присутствовать при рассмотрении обращения можно получить необходимые пояснения, объяснения каких-либо фактов, акцентировать внимание на определённые обстоятельства. Добавим, что законодательством не разрешены вопросы порядка приглашения гражданина, равно как и последствия его неявки в случае приглашения.

Остаётся открытым вопрос о том, каким должен быть сам ответ на обращение. Кроме того, что он должен содержать ответы по существу поставленных вопросов (пункт 4 части 1 статьи 10 Федерального закона № 9-ФЗ)[2], а также быть оформленным надлежащим образом — подписывается руководителем государственного органа (органа местного самоуправления), должностным лицом либо уполномоченным на то лицом (часть 3 статьи 10 Федерального закона № 59-ФЗ).

С учётом требований делопроизводства полагаем, что оформлять ответ на обращения следует на официальном бланке того органа, который рассматривал обращение.

---

[1] Толковый словарь Ушакова. URL: https://endic.ru/ozhegov/Vsestoronnij-4331.html. Текст : электронный.

[2] Постановление Верховного Суда РФ от 23 сентября 2016 года № 3-АД16-6 по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьёй 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-23092016-n-3-ad16-6/. Текст : электронный; Постановление Верховного Суда РФ от 4 июня 2014 года № 25-АД14-3 по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьёй 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (документ официально опубликован не был).

Текст ответа требуется составлять в официальном стиле, исключать аббревиатуру. Не допустимы в тексте исправления или ошибки. Что касается порядка изложения ответа, то он должен быть чётким, последовательным, кратким, исчерпывающим.

Исходя из логики законодательства, ответы должны быть аргументированными, содержать ссылки на конкретные нормы, содержащиеся в нормативных правовых актах. Однако это не означает, что ответ должен представлять собой исключительно указания на правовые нормы. Они лишь призваны обосновать те выводы, которые содержатся в ответе. Кроме того, следует разъяснить содержащиеся в обращении вопросы. В случае подтверждения изложенных в обращении фактов в ответе требуется указывать, какие приняты меры. В противном случае ответ на обращение можно считать отпиской. В этой связи согласимся с мнением Е. А. Глухова, который полагает, что отписка при рассмотрении обращения является нарушением законодательства[1]. Он характеризует её как социально-бюрократическое явление, т. е. о ситуацию, когда в ответ на обращение гражданину дают ответ, ничуть не помогающий реализовать право или просьбу заявителя, а часто и вовсе лишённый смысла. Кроме того, автор предлагает заслуживающую внимания классификацию отписок, основанную на анализе судебной практики. Одновременно обращение к указанной работе позволяет сформулировать ещё один недостаток Федерального закона № 59-ФЗ: отсутствует правовое понятие «отписка», а также возможность обжалования содержания ответов на обращения граждан в случае их несогласия с ними[2]. Действительно, пункт 4 статьи 5 Федерального закона № 59-ФЗ закрепляет право обжаловать только принятое по обращению решение или действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения.

---

[1] *Глухов Е. А.* «Отписка» как нарушение законодательства Российской Федерации о порядке рассмотрения обращений граждан: постановка проблемы // Административное право, административный процесс. 2020. Вып. 4, т. 17. URL: https://readera.org/143172775 (дата обращения: 15.08.2022). Текст : электронный.

[2] Апелляционное определение Московского городского суда от 3 апреля 2012 года по делу № 11-230; Определение Верховного суда Республики Башкортостан от 17 мая 2012 года по делу № 33-5632/12 // СПС «КонсультантПлюс». Текст : электронный.

На наш взгляд, целесообразно в законе закрепить требования, предъявляемые к форме и содержанию ответа и (или) решения любого органа публичной власти или должностного лица, принимаемых в связи с обращением.

Чем будет отличаться ответ, в котором гражданину отказано в удовлетворении поставленных в обращении вопросов? В таком ответе необходимо чётко разъяснить порядок обжалования такого решения, обозначить лиц (орган, должностное лицо), к которым может быть направлена жалоба.

Неоднократно высказывались мнения об отсутствии в законодательстве чёткой правовой регламентации формы, реквизитов, а также содержания решения. В защиту Федерального закона № 59-ФЗ отметим, что закон не должен содержать детальный порядок решения вопросов, не затрагивающих по существу тот вид правоотношений, которые регулируются данным законом. Более того, общие требования к оформлению, реквизитам и пр. документов, исходящих из государственных органов (органов местного самоуправления), устанавливаются подзаконными актами, в том числе локальными нормативными[1]. По этой причине в законе излишне закреплять соответствующие нормы.

Интересно, что субъекты Российской Федерации решают обозначенные выше вопросы, принимая нормативные правовые акты в форме законов и подзаконных актов.

Например, в Республике Карелия установлено, что «текст ответа должен излагаться чётко, последовательно, кратко, исчерпывающе давать ответ на все поставленные в обращении вопросы. При подтверждении фактов, изложенных в обращении, в ответе следует указывать, какие меры приняты по обращению»[2].

---

[1] Приказ Росархива от 11.04.2018 № 44 «Об утверждении Примерной инструкции по делопроизводству в государственных организациях»; Приказ Министерства просвещения РФ от 18 марта 2019 года № 121 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в Министерстве просвещения Российской Федерации».

[2] Пункт 37 Указа Главы Республики Карелия от 27 ноября 2015 года № 115 «Об утверждении Инструкции о порядке организации работы по рассмотрению обращений граждан к Главе Республики Карелия, первому заместителю Главы Республики Карелия, заместителям Главы Республики Карелия, в Правительство Республики Карелия и личного приёма граждан Главой Республики

В Нижегородской области закреплены виды решений, принимаемых должностными лицами по результатам работы с обращениями граждан[1]:

1. О полном или частичном удовлетворении обращения. Одновременно должностное лицо осуществляет необходимые меры по:
   - исполнению этого решения;
   - решению вопроса о возможности привлечения к юридической ответственности (дисциплинарной или иной) должностного лица, принявшего заведомо незаконное решение или допустившего незаконное действие (бездействие), ставшее предметом обжалования;
   - принесению гражданину в необходимых случаях извинения в письменном виде в связи с допущенным нарушением его прав.
2. Об отказе в удовлетворении обращения. В этом случае должностное лицо сообщает гражданину о порядке обжалования принятого решения либо об ином порядке восстановления или защиты нарушенных прав, свобод или законных интересов гражданина. Ответ оформляется письменно.
3. Об уведомлении гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Интересным представляется также решение о возможности формирования рабочей группы с участием представителей государственного органа, органа местного самоуправления и соответствующих организаций при рассмотрении обращения (часть 4 статьи 7 Закона Нижегородской области от 07.09.2007 № 124-З).

Вернёмся к Федеральному закону № 59-ФЗ. Особым образом урегулирован порядок размещения ответа на обращение, содержащее предложение, заявление или жалобу, которые затрагивают интересы неопределённого круга лиц. К таковым относится, в частности,

---

Карелия, первым заместителем Главы Республики Карелия, заместителями Главы Республики Карелия».

[1] Статья 7 Закона Нижегородской области от 07.09.2007 № 124-З «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородской области».

то обращение, в котором обжалуется судебное решение, вынесенное в отношении неопределённого круга лиц. В этом случае ответ, содержащий в том числе разъяснения порядка обжалования судебного решения, может быть размещён на официальном сайте государственного органа (органа местного самоуправления) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Обязательно при этом не допускать разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия (часть 4 статьи 10).

Добавим, что и обращения родителей (лиц, их заменяющих) по вопросам организации отдыха и оздоровления детей, направляемые в органы государственной власти субъектов Российской Федерации в письменной форме (форме электронных документов), и ответы на эти обращения подлежат размещению на официальных сайтах органов-адресатов обращения в сети «Интернет». Размещение возможно исключительно по требованию заявителя. Одновременно обращения и ответы на них не должны содержать персональные данные заявителей и детей[1].

4.3. Основания оставления обращения без ответа

Отметим, что Федеральный закон № 59-ФЗ предусматривает особенности рассмотрения обращений в определённых случаях. Рассмотрим их и проанализируем. Для этого обратимся к статье 11.

Первую группу образуют обращения, ответ на которые не даётся. Норма носит императивный характер, по причине чего не может быть изменена по решению какого-либо должностного лица.

Ответ на обращение не даётся, когда:

- в письменном обращении не указаны: фамилия гражданина, направившего обращение, или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ;
- текст письменного обращения не поддаётся прочтению.

В этом случае обращение не подлежит направлению на рассмотрение. Но при условии, что фамилия и почтовый адрес поддаются

[1] Пункт 4 статьи 12 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации».

прочтению, об этом в течение 7 дней со дня регистрации обращения сообщается гражданину.

А вот если в таком обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершённом противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией;

- текст письменного обращения не позволяет определить суть предложения, заявления или жалобы[1]. И в этом случае обращение не подлежит направлению на рассмотрение, о чём в течение 7 дней со дня регистрации обращения сообщается гражданину;
- в обращении обжалуется судебное решение. В течение 7 дней со дня регистрации обращение возвращается гражданину с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения;
- письменное обращение содержит вопрос, ответ на который размещён на официальном сайте государственного органа (органа местного самоуправления), поскольку обращение затрагивало интересы неопределённого круга лиц (часть 4 статьи 10 Федерального закона № 59-ФЗ). Также гражданину в течение 7 дней со дня регистрации обращения сообщается электронный адрес официального сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на котором размещён ответ на вопрос, поставленный в обращении. В этом случае уведомление о прекращении переписки должно содержать мотивы принятого решения[2];

---

[1] Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 11 октября 2018 года по делу № А37-512/2018 // Особенности рассмотрения обращений граждан органами местного самоуправления РФ / ИУРР РАНХиГС [Центр местного самоуправления; отв. ред. К. А. Иванова]. М. : Проспект, 2021. 120 с. (Серия «Муниципальная библиотека»; 2021, вып. 5). ISBN 978-5-98597-470-6. URL: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2021/05/Mun_biblio_5_hi-res_all.pdf (дата обращения: 28.08.2022). Текст : электронный.

[2] Решение суда первой инстанции отменено в части признания незаконным решения о прекращении переписки. Суд отметил, решение о прекращении переписки не содержит мотивов отказа, указывающих на наличие конкретных

- ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну. И в этом случае гражданину сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нём вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений. Однако срок, в течение которого информируют гражданина, не установлен. Полагаем возможным использовать общую норму — в течение 7 дней со дня регистрации обращения;
- обращение анонимно. Отметим, что не будет считаться анонимным при отсутствии указания фамилии, имени отчества (при наличии) то обращение, которое поступило через официальный портал на официальный интернет-сайт адресата. Причина — прохождение обязательной регистрации обращающегося, что позволяет идентифицировать его, а именно узнать фамилию[1].

Рассмотренный выше перечень оснований оставления обращения без ответа является исчерпывающим. Недоумение вызывает позиция Министерства труда Российской Федерации, которое в качестве дополнительных к установленным Федеральным законом № 59-ФЗ оснований отказа в рассмотрении обращения, поступившего в форме электронного документа, относит:

обстоятельств, послуживших основанием для прекращения переписки. Так, в сообщении от 7 июля 2017 года отсутствуют указания на даты и номера ранее направленных в адрес истца ответов, а также перечень поставленных вопросов, на которые уже были даны ответы, в связи с наличием которых в повторном обращении у административного ответчика отсутствует обязанность повторного их разъяснения // Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 15 октября 2018 года № 33а-19992/2018 по делу № 2а-3636/2018.

[1] Данная позиция закреплена Судом по интеллектуальным правам по делу № А21-8040/2018 от 17.05.2019 № С01-326/2019 // Особенности рассмотрения обращений граждан органами местного самоуправления РФ / ИУРР РАНХиГС [Центр местного самоуправления; отв. ред. К. А. Иванова]. М. : Проспект, 2021. 120 с. (Серия «Муниципальная библиотека»; 2021, вып. 5). ISBN 978-5-98597-470-6. URL: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2021/05/Mun_biblio_5_hi-res_all.pdf (дата обращения: 28.08.2022). Текст : электронный.

- указание автором недействительных сведений о себе и (или) адреса для ответа;
- поступление дубликата уже принятого электронного сообщения;
- некорректность содержания электронного сообщения[1].

Действия Министерства труда Российской Федерации по установлению дополнительных ограничений выходят за пределы его компетенции.

Вторую группу образуют обращения, на которые ответ может быть не дан по решению должностного лица.

Ответ на обращение может быть не дан, когда:

1. В письменном обращении содержится вопрос, на который неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями. Обязательными в этом случае условиями являются:

- в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства[2];
- руководитель государственного органа (органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо) принимает решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу;
- указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган (орган местного самоуправления, должностному лицу);

---

[1] Приказ Минтруда России от 01.12.2020 № 845 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». Текст : электронный.

[2] Проанализируйте позицию судебных органов: Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 20.08.2020 № Ф03-2848/2020 по делу № А51-23302/2019 // Особенности рассмотрения обращений граждан органами местного самоуправления РФ / ИУРР РАНХиГС [Центр местного самоуправления; отв. ред. К. А. Иванова]. М. : Проспект, 2021. 120 с. (Серия «Муниципальная библиотека»; 2021, вып. 5). ISBN 978-5-98597-470-6. С. 113—116. URL: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2021/05/Mun_biblio_5_hi-res_all.pdf (дата обращения: 28.08.2022). Текст : электронный.

- уведомление гражданина о принятом решении.

2. В письменном обращении содержатся:

- нецензурные либо оскорбительные выражения;
- угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, членов его семьи.

Гражданину необходимо сообщить о:

- принятом решении;
- недопустимости злоупотребления правом;
- возможности привлечения к административной ответственности, например, за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьёй 5.61 (оскорбление) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ).

Вызывает вопросы вторая ситуация (в обращении обнаруживаем нецензурные либо оскорбительные выражения) по причине отсутствия в законодательстве юридического закрепления понимания того, что такое нецензурные и оскорбительные выражения. Если оскорбительные выражения можно квалифицировать, исходя из анализа судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности по статье 5.61 КоАП РФ, то нецензурные выражения нельзя определить, руководствуясь законодательством.

Обратим внимание на преамбулу Федерального закона № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации», согласно которой «настоящий Федеральный закон направлен на обеспечение использования государственного языка Российской Федерации на всей территории Российской Федерации, обеспечение права граждан Российской Федерации на пользование государственным языком Российской Федерации, защиту и развитие языковой культуры»[1].

В настоящий момент отсутствует перечень нецензурных бранных слов. Однако среди специалистов существует мнение, согласно которому к нецензурным словам и выражениям относятся четыре общеизвестных слова, начинающихся на «х», «п», «е», «б», а также образованные от них слова и выражения[2].

---

[1] Федеральный закон от 01 июня 2005 года № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации».

[2] Рекомендации Роскомнадзора по применению Федерального закона от 05.04.2013 № 34-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Закона Российской

Оскорбительность выражения — это употребление неприличных, бранных, непристойных слов и фразеологизмов, противоречащее правилам поведения, принятым в обществе.

Для понимания того, что следует считать оскорбительными выражениями, обратимся к материалам, находящимся на странице Центра экспертиз при Институте судебных экспертиз и криминалистики[1].

Специалисты к основным тематическим группам бранной лексики относят:

— названия животных;

— наименования нечистот;

— обращения к нечистой силе;

— обвинения в незаконнорождённости;

— наименования интимных отношений и названия гениталий.

В случае, когда имеет место неприличная форма таких слов и выражений, применительно к конкретной личности, то они расцениваются как посягательство на честь и достоинство данного лица.

Оскорбительной может быть только языковая форма сообщения сведений, т. е. унижение чести и достоинства человека в неприличной языковой форме, а не сами по себе сведения. Лингвистическая экспертиза должна установить лингвистические признаки оскорбительной формы высказывания:

- присутствуют ли в тексте негативные высказывания о конкретном человеке, т. е. субъективные оценки, мнения, негативно характеризующие его;
- адресованы ли эти высказывания лично этому человеку;
- какие сведения содержат негативные высказывания — о конкретных фактах или событиях, действиях (типа «N ворует», «N хамит»), либо дают обобщённую субъективную оценку личности человека в целом (типа «N — вор», «N — преступник», «N — хам», «N — шлюха»);
- используется ли в этих высказываниях оскорбительная лексика и фразеология;
- имеют ли анализируемые высказывания неприличную форму.

Федерации "О средствах массовой информации" и статью 13.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

[1] По материалам сайта: URL: https://ceur.ru/library/articles/lingvisticheskaja_jekspertiza/item128815/ (дата обращения: 13.11.2022). Текст : электронный.

К основным категориям лексических и фразеологических единиц, которые в определённых контекстах употребления могут носить применительно к тому или иному лицу оскорбительный для него характер, относятся:

- слова и выражения, обозначающие антиобщественную, социально осуждаемую деятельность: мошенник, жулик, проститутка;
- слова с ярко выраженной негативной оценкой, фактически составляющей их основной смысл, также обозначающие социально осуждаемую деятельность или позицию характеризуемого: расист, двурушник, предатель, Пиночет;
- названия некоторых профессий, употребляемые в переносном значении: палач, мясник;
- зоосемантические метафоры, отсылающие к названиям животных и подчёркивающие какие-либо отрицательные свойства человека: нечистоплотность или неблагодарность (свинья), глупость (осёл), неповоротливость, неуклюжесть (корова) и т. п.;
- глаголы с осуждающим значением или прямой негативной оценкой: хапнуть;
- слова, содержащие экспрессивную негативную оценку поведения человека, свойств его личности и т. п. без отношения к указанию на конкретную деятельность или позицию: негодяй, мерзавец, хам;
- эвфемизмы для слов первого разряда, сохраняющие, тем не менее, их негативно-оценочный характер: женщина лёгкого поведения, интердевочка;
- специальные негативно-оценочные каламбурные образования: коммуняки, дерьмократы, приватизаторы;
- нецензурные слова в качестве характеристики лица;
- сравнение с одиозными историческими и литературными персонажами: Пиночет, Гитлер и т. д.

Рассмотрение понятия «оскорбление» как унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме, показывает, что основным компонентом публичного оскорбления являются: наличие слов и выражений оскорбительного характера, их адресованность конкретному лицу, неприличная форма, унижающая достоинство адресата.

С лингвистической точки зрения неприличная форма — это наличие высказываний в адрес гражданина, содержащих оскорбительную, непристойную лексику и фразеологию, которая оскорбляет общественную мораль, нарушает нормы общественных приличий. Эта лексика воспринимается большинством читателей как недопустимая в тексте. При этом употребление непристойных слов и выражений должно быть прямо адресовано конкретному лицу с целью унижения его достоинства.

Развёрнутый анализ злоупотребления правом служащих при квалификации обращения, как содержащего нецензурные или оскорбительные выражения, угрозы, предложен Д. Е. Зайковым[1]. Автор относит обращения, содержащие непозволительные выражения или угрозы, к недопустимым обращениям. Интерес с практической точки зрения вызывает подборка судебных решений, позволяющая увидеть различный подход судов к пониманию нецензурного или оскорбительного характера выражений, обнаруживаемых в обращении[2].

Интересным для правовой оценки злоупотребления правом со стороны гражданина представляется Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 30.01.2020 № Ф06-56484/2019 по делу № А12-18073/2019[3].

---

[1] *Зайков Д. Е.* Недопустимые обращения граждан: проблемы квалификации и правоприменительной практики // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 8. С. 68—74 // СПС «КонсультантПлюс». Текст : электронный.

[2] Апелляционное определение Свердловского областного суда от 18 января 2017 года по делу № 33а-415/2017; Апелляционное определение Верховного суда Республики Калмыкия от 22 января 2013 года по делу № 33-44/2013; Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 23 октября 2012 года по делу № 33-21226/12; Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 18 июля 2012 года по делу № 33-7034/12; Апелляционное определение Московского городского суда от 4 августа 2014 года № 33-30712/14 // СПС «Гарант» Текст : электронный.

[3] Особенности рассмотрения обращений граждан органами местного самоуправления РФ / ИУРР РАНХиГС [Центр местного самоуправления; отв. ред. К. А. Иванова]. М. : Проспект, 2021. 120 с. (Серия «Муниципальная библиотека»; 2021, вып. 5). ISBN 978-5-98597-470-6. С. 116—119 // РАНЕПА. URL: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2021/05/Mun_biblio_5_hi-res_all.pdf (дата обращения: 28.08.2022). Текст : электронный.

Рассмотрим и позицию Конституционного Суда РФ относительно нормы части 3 статьи 11 ФЗ № 59. Именно данная статья являлась предметом рассмотрения в 2009 году. Конституционный Суд РФ указал, что она исходит из принципа свободной и добровольной реализации гражданами права на обращение, предполагающего недопустимость нарушения при этом прав и свобод других лиц. Указанное законоположение направлено на защиту чести и достоинства личности, охрану общественных отношений в сфере рассмотрения обращений граждан, поскольку заявитель, используя нецензурные либо оскорбительные выражения, преследует цель не защитить свои права и законные интересы, а унизить честь и достоинство лица, рассматривающего обращение, либо иных лиц[1].

Конституционный Суд РФ и далее придерживается обозначенной ранее позиции. В Определении № 325-О указано, что часть 3 статьи 11 Федерального закона № 59-ФЗ, исходя из принципа свободной и добровольной реализации гражданами права на обращение, предполагающего недопустимость нарушения при этом прав и свобод других лиц, направлена на защиту чести и достоинства личности, охрану общественных отношений в сфере рассмотрения обращений граждан; данная норма не допускает произвольного оставления обращения без ответа по существу поставленных в нём вопросов и потому не может рассматриваться как нарушающая конституционные права и свободы граждан[2].

В случае оставления обращения без ответа по причине содержания в нём нецензурных либо оскорбительных выражений, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи государственный орган (орган местного самоуправления)

---

[1] Определение Конституционного Суда РФ от 13 октября 2009 года № 1342-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бугаенко Александра Александровича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 62 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" и частью 3 статьи 11 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"». URL: http://www.sudbiblioteka.ru/ks/docdelo_ks/konstitut_big_7745.htm (дата обращения: 16.11.2022). Текст : электронный.

[2] Определение Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2019 года № 325-О.

или должностное лицо также вправе сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом. Конструкция нормы вызывает неоднозначную оценку по причине отсутствия в законодательстве общего понимания злоупотребления правом.

Пункт 1 статьи 10 Гражданского кодекса РФ не допускает осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное, заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом). По аналогии закона злоупотребление правом в части обращений следует рассматривать как заведомо недобросовестное осуществление права на обращение.

Рассмотрим примеры.

1. В Определении Верховного Суда РФ от 3 февраля 2015 года по делу № 32-КГ14-17 указано, что злоупотребление правом по смыслу статьи 10 Гражданского кодекса РФ, т. е. осуществление субъективного права в противоречии с его назначением, имеет место в случае, когда субъект поступает вопреки правовой норме, предоставляющей ему соответствующее право; не соотносит своё поведение с интересами общества и государства; не исполняет корреспондирующую данному праву юридическую обязанность.
2. В Определении Верховного Суда РФ от 14 апреля 2015 года по делу № 33-КГ15-5 указано, что из содержания статьи 10 Гражданского кодекса РФ следует, что под злоупотреблением правом понимается ситуация, когда лицо действует в пределах предоставленных ему прав, но недозволенным способом.

Следует также отметить, что любое решение об отнесении выражения к нецензурному или оскорбительному носит оценочный характер. Одновременно недопустимо злоупотребление правом со стороны служащих в условиях субъективного и оценочного характера нормы. При квалификации обращений на предмет их допустимости необходимо принимать во внимание и положения пункта 9 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 года № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц», согласно которым должностные лица в силу своего положения обязаны учитывать то обстоятельство, что они могут

быть подвергнуты критике в отношении того, как они исполняют свои обязанности, поскольку это необходимо для обеспечения гласного и ответственного исполнения ими своих полномочий[1].

Подводя итог, добавим, что в любом случае рассмотрение обращений не должно подменяться подготовкой ответа на них, все поставленные вопросы должны быть разрешены.

Вопрос о сроках рассмотрения обращений также вызывает на практике сложности, в первую очередь, по причине указания их в днях. Например, часть 1 статьи 12 Федерального закона № 59-ФЗ предусматривает общее требование о рассмотрении письменного обращения в течение 30 дней со дня его регистрации. На аналогичный срок при наличии исключительных случаев и в случае направления запроса из иного государственного органа (органа местного самоуправления, должностного лица) с целью предоставления документов и материалов, которые требуются для рассмотрения обращения (часть 2 статьи 12 Федерального закона № 59-ФЗ), срок рассмотрения может быть продлён.

Но о каких именно днях идёт речь — рабочих или календарных? С какого дня начинать отсчёт срока, какой именно день является последним? Попробуем разобраться и в этом. Для чего обратимся к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Почему именно к нему? Потому что иного варианта решения проблемы просто нет…[2].

В соответствии со статьёй 191 Гражданского кодекса Российской Федерации срок, определённый периодом времени (например, месяц), начинается на следующий день после календарной даты, с которой

---

[1] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.02.2005 № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» // СПС «КонсультантПлюс». Текст : электронный.

[2] Проанализируйте Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 21.12.2020 № Ф08-11054/2020 по делу № А32-16717/2020 // Особенности рассмотрения обращений граждан органами местного самоуправления РФ / ИУРР РАНХиГС [Центр местного самоуправления; отв. ред. К. А. Иванова]. М. : Проспект, 2021. 120 с. (Серия «Муниципальная библиотека»; 2021, вып. 5). ISBN 978-5-98597-470-6. URL: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2021/05/Mun_biblio_5_hi-res_all.pdf (дата обращения: 28.08.2022). Текст : электронный.

определено его начало. Например, обращение зарегистрировано 13 апреля. Исчисление 30-дневного срока начинается 14 апреля.

А вот при истечении срока необходимо учитывать вид дня — рабочий или нерабочий. Так, если последний день срока рассмотрения обращения приходится на 15 декабря (четверг), то последним днём срока его рассмотрения является 15 декабря. В случае же, когда 15 декабря — это воскресенье, днём окончания срока будет являться 16 декабря. В случае рассмотрения обращений возможно применение и статьи 194 Гражданского кодекса Российской Федерации.

4.4. Недостатки правового регулирования личного приёма

Требует пристального внимания и личный приём граждан по причине недостаточного правового регулирования Федеральным законом № 59-ФЗ.

Отметим специфику личного приёма (статья 13 Федерального закона № 59-ФЗ).

1. Личный приём в государственных органах (органах местного самоуправления) проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами[1].
2. Информация о том, где и когда (дни, часы) осуществляется приём, доводится до сведения граждан. Обратим внимание, что порядок и способы уведомления законодательно не устанавливаются. Каждый государственный орган (орган местного самоуправления) решает вопрос самостоятельно[2].

---

[1] Суд признал отказ должностным лицом от личного приёма со ссылкой на нецелесообразность такого приёма нарушением права гражданина на обращение // Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 18.02.2020 № 13-КА19-3.

[2] Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 1 декабря 2020 года № 845 «Об утверждении инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» (документ опубликован не был). Текст документа приведён в соответствии с публикацией на сайте: https://mintrud.gov.ru/. Текст : электронный.

3. Для отдельных категорий граждан в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, предоставлено право на личный приём в первоочередном порядке. Для обнаружения данных категорий обратимся к законодательству. Например, сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы по вопросам своей деятельности пользуются правом на приём в первоочередном порядке[1]; Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации и полные кавалеры ордена Славы — по вопросам, регулируемым Законом РФ № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы»[2]. Нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации круг лиц дополняют ветераны Великой Отечественной войны, участники боевых действий; инвалиды I и II групп, родители, супруги погибших (умерших) ветеранов Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий; граждане, принимавшие участие в ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, граждане, получившие или перенёсшие лучевую болезнь, другие заболевания, инвалиды вследствие Чернобыльской катастрофы; родители, супруги граждан, погибших при исполнении служебных обязанностей, а также умерших вследствие болезней, возникших в связи с исполнением служебных обязанностей; беременные женщины; родители, явившиеся на личный приём с ребёнком в возрасте до трёх лет, и др.
4. Обязательна идентификация лица, для чего требуется предъявление документа, удостоверяющего личность. Вновь возникает вопрос о том, какой именно документ удостоверяет личность в Российской Федерации. Универсальным является

---

[1] Статья 16 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

[2] Закон РФ от 15.01.1993 № 4301-1 (ред. от 30.12.2020) «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы».

паспорт гражданина РФ[1], удостоверение личности военнослужащего РФ[2], военный билет солдата, матроса, сержанта, старшины, прапорщика и мичмана[3].

5. В ходе личного приёма рассматривается только устное обращение. Его содержание заносится в специальный документ — карточку личного приёма. Также в карточке отражается информация о том, что в ходе приёма получен устный ответ на обращение. Запись вносится исключительно при условии, что факты и обстоятельства, изложенные в обращении, являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, а также имеет место согласие гражданина. Во всех остальных случаях оформляется письменный ответ. Требования к ответу носят общий характер — ответ по существу поставленных в обращении вопросов. А вот поданное письменное обращение подлежит регистрации и рассмотрению как письменное обращение.
6. В рамках личного приёма может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ранее гражданину был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов. Полагаем, что и эта информация должна быть внесена в карточку личного приёма. А вот если вопросы, содержащиеся в обращении, не входят в компетенцию государственного органа (органа местного самоуправления или должностного лица), гражданину необходимо разъяснить, куда именно и в каком порядке ему следует обратиться.

---

[1] Пункт 1 Указа Президента РФ от 13.03.1997 № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации».

[2] Пункт 1 Положения об удостоверении личности военнослужащего Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 12.02.2003 № 91, ред. от 29.12.2016 «Об удостоверении личности военнослужащего Российской Федерации»).

[3] Пункт 10 Инструкции об организации работы по обеспечению функционирования системы воинского учёта (утв. Приказом Министра обороны РФ от 22.11.2021 № 700 «Об утверждении Инструкции об организации работы по обеспечению функционирования системы воинского учёта»).

В нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации находим дополнительные нормы, детализирующие порядок личного приёма.

Так, на личный приём в Министерство просвещения Российской Федерации можно попасть лишь на основании заявления, оформленного путём заполнения электронной формы на официальном сайте министерства. Проведение личного приёма возможно с использованием видео-конференц-связи. Также не допускаются на личный приём лица, находящиеся в:

- состоянии опьянения (наркотического, токсического или алкогольного);
- состоянии повышенной поведенческой активности с явными признаками агрессии (до устранения данного состояния);
- грязной и пачкающей одежде.

Возможны и иные формулировки оснований, при наличии которых лицо не допускается на личный приём. Например, на приём не допускаются граждане в пачкающей, издающей неприятные запахи одежде, с пачкающим, крупногабаритным багажом, продуктами питания и напитками в открытой таре, с животными (кроме собаки-поводыря), другими объектами и предметами, представляющими потенциальную угрозу безопасности посетителей и сотрудников Приёмной Совета Федерации (пункт 56 Инструкции по работе с обращениями граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации).

Полагаем, что не все указанные выше нормы носят правомерный характер.

По-разному решается вопрос о продолжительности личного приёма. Если в Министерстве просвещения Российской Федерации время не может быть регламентировано, то в Министерстве образования и науки Российской Федерации продолжительность приёма одного заявителя составляла не более 30 мин[1], а в иных вообще не регламентирована продолжительность личного приёма[2].

---

[1] Пункт 60 Приказа Минобрнауки России от 20.12.2018 № 1220 «Об утверждении Инструкции по работе с обращениями граждан в Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации» (документ утратил силу в связи с изданием Приказа Минобрнауки России от 29.07.2020 № 835).

[2] Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 28 июля 2015 года № 493н «Об утверждении Инструкции об организации

В помещении проведения личного приёма может быть организован пост охраны[1].

Обращает на себя внимание отсутствие в Федеральном законе № 59-ФЗ норм, предусматривающих дополнительные гарантии для отдельных категорий лиц. Так, считаем необходимым закрепить норму не только об обязательном присутствии в ходе личного приёма лица, владеющего навыками сурдоперевода (тифлосурдоперевода), но и оплаты их труда за счёт бюджета (государственного, муниципального). В этом случае потребуется внесение дополнений и в иные нормативные правовые акты по причине обнаруживаемого пробела.

В настоящее время с целью беспрепятственного доступа инвалида (с нарушениями функции слуха или с нарушениями функций одновременно слуха и зрения) к информации государство закрепляет русский жестовый язык языком общения, в том числе в сферах устного использования государственного языка Российской Федерации (часть 1 статьи 14 Федерального закона № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»[2]). Это означает, что в ходе личного приёма языком общения в случае необходимости будет русский жестовый язык. Но что касается порядка предоставления услуги по переводу переводчиками русского жестового языка при обращении в государственные органы (органы местного самоуправления, их должностным лицам), то он не установлен.

рассмотрения обращений граждан в Министерстве здравоохранения Российской Федерации» (документ опубликован не был). Текст документа приведён в соответствии с публикацией на сайте: https://mintrud.gov.ru/. Текст : электронный; Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 1 декабря 2020 года № 845 «Об утверждении инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации».

[1] Пункт 102 Приказа Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 1 декабря 2020 года № 845 «Об утверждении инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации».

[2] Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 29.11.2021) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации: http://pravo.gov.ru. Текст : электронный.

Осмысления требует позиция ряда авторов, которые к новым формам работы с обращениями граждан относят проведение общероссийского дня приёма граждан, единые дни приёма граждан по оказанию юридической помощи и др.

Действительно, Методические рекомендации по проведению общероссийского дня приёма граждан определяют примерный порядок проведения личного приёма заявителей — граждан (российских и иностранных), лиц без гражданства, представителей объединений граждан, в том числе юридических лиц, — в государственных органах и органах местного самоуправления, обеспечивающий согласованное функционирование и взаимодействие государственных органов и органов местного самоуправления[1]. В качестве основной задачи проведения общероссийского дня приёма граждан определяется реализация прав заявителей на получение ответов по существу поставленных вопросов при личных обращениях в любые государственные органы или любые органы местного самоуправления от уполномоченных лиц государственных органов или органов местного самоуправления, в компетенцию которых входит решение поставленных в устных обращениях вопросов.

[1] Методические рекомендации по проведению общероссийского дня приёма граждан (утв. Администрацией Президента РФ 28.09.2017 № А1-3936о, протокол заседания от 28.09.2017 № 14) (документ опубликован не был).

Глава 5. Делопроизводство в сфере работы с обращениями

5.1. Организация работы с документами по вопросам обращений

В государственных органах (органах местного самоуправления) документирование информации осуществляется в соответствии с правилами делопроизводства, установленными уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства. В настоящее время действует Приказ Федерального архивного агентства № 71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления»[1]. А в организациях, как правило, отсутствуют локальные нормативные акты по вопросам работы с обращениями, а также распорядительные документы (приказы по вопросам обращений). Исключением из общего правила являются государственные и муниципальные учреждения, в которых обнаруживаем локальные нормативные акты[2]. Работодателям необходимо понимать, что требуется возложение конкретных обязанностей по работе с обращениями в трудовых договорах работников с учётом имеющих место приказов.

Порядок рассмотрения обращений, равно как и ведение делопроизводства в связи с этим, устанавливается локальными нормативными актами (пункт 1.6 Правил делопроизводства).

---

[1] Приказ Федерального архивного агентства от 22 мая 2019 года № 71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления».

[2] Положение о порядке работы с обращениями граждан в казённом учреждении «Центр занятости населения Чувашской Республики Минтруда Чувашии». URL: http://czn.cap.ru/appeals/polozhenieo-poryadke-raboti-s-obrascheniyami-grazh (дата обращения: 19.11.2022). Текст : электронный.

Важным с точки зрения соблюдения трудовых (служебных) обязанностей является предусмотренная пунктом 1.13 Правил делопроизводства обязанность передать документы по обращениям иным лицам в случае, когда исполнитель будет отсутствовать на работе (например, нахождение в отпуске, командировке, при увольнении и пр.), с обязательным проставлением в учётных формах отметки о передаче.

В Правилах делопроизводства максимально полно определены способы доставки и отправки документов, возможные в государственных органах и органах местного самоуправления (пункт 3.7). Полагаем, что указанные способы могут быть применены и в случаях получения (оправки) обращений:

- использование почтовой, фельдъегерской, курьерской и иных видов специальной связи;
- использование факсимильной, телеграфной, телефонной связи;
- посредством электронной почты;
- посредством системы электронного документооборота;
- посредством системы межведомственного электронного документооборота;
- посредством Федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» и/или региональный портал государственных и муниципальных услуг;
- через сайт государственного органа, органа местного самоуправления.

Правила делопроизводства (пункт 3.27) предусматривают работу с документами на иностранных языках, что обеспечивает возможность также работать с обращениями на иностранном языке.

Акцентируем внимание, что рассмотренные выше особенности работы с документами на иностранных языках характерны только для государственных органов и органов местного самоуправления (пункт 1.3 Правил делопроизводства). Что касается иных адресатов обращений, то требуется закрепление специальных норм, регулирующих порядок их работы с обращениями на иностранном языке.

Работа с информацией в форме электронного документа (в том числе с обращениями) предусмотрена пунктами 3.46, 3.47 Правил делопроизводства. Сроки работы с обращениями, особенности их исчисления установлены пунктами 5.6, 5.7 и в полной мере соответствуют

гражданскому законодательству Российской Федерации. Однако в общей норме пункта 5.9 (учитывая пункт 5.14), закрепляющего сроки исполнения документов (поручений), обнаруживаем категорию «без указания конкретной даты исполнения». Особенностью подобных документов является то, что сроки их исполнения могут быть сведены до одного-двух дней в зависимости от имеющейся в документе пометки. Именно этими нормами нередко на практике руководствуются в государственных органах (органах местного самоуправления), требуя предоставлять ответы на обращения в кратчайший срок. Полагаем, что произвольное распространение общих правил работы с документами на обращения граждан влечёт нарушение не только их права на обращение, но и служебных (трудовых) прав государственных (муниципальных) служащих.

Оформление документов при работе с обращениями, в том числе ответов, осуществляется в соответствии с приказом Росстандарта[1], положения которого распространяются на документы на бумажном и электронном носителях.

5.2. Сроки хранения обращений и документов, связанных с их рассмотрением

При работе с обращениями необходимо также соблюдать сроки хранения обращений и документов, связанных с их рассмотрением. Обратимся к вопросам правового регулирования указанной темы.

Документы по работе с обращениями отнесены к категории типовых управленческих архивных документов[2]. Они образуются в процессе деятельности государственных органов (органов местного самоуправления) и организаций и хранятся в течение пяти лет. Одинаковый срок хранения предусмотрен в отношении не только самих

---

[1] Приказ Росстандарта от 08.12.2016 № 2004-ст (ред. от 25.05.2017) «Об утверждении национального стандарта Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». Текст : электронный.

[2] Приказ Росархива от 20.12.2019 № 236 «Об утверждении Перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков их хранения» // Официальный интернет-портал правовой информации: http://www.pravo.gov.ru. Текст : электронный.

обращений, но и журналов регистрации, иных документов, образующихся в ходе работы с обращениями. Не являются исключением журналы (базы данных) регистрации особого вида обращений — обращений по вопросам противодействия коррупции, поступивших по «телефону доверия» (статья 473).

5.3. Контроль в сфере работы с обращениями

Важным с точки зрения обеспечения права на обращение является контроль за соблюдением порядка работы с обращениями. Данная стадия требуется для устранения причин и условий, порождающих обращения граждан, обеспечения законности и дисциплины.

Кроме того, контроль является одним из видов обратной связи, при помощи которого субъекты власти (и иные лица) получают информацию о фактическом состоянии дел, выполнении принятых решений.

Однако в Федеральном законе № 59-ФЗ лишь статья 14 посвящена данной стадии. По сути, контроль представляет сбой одну из стадий работы с обращениями, смысл которой состоит в том, что государственные органы (органы местного самоуправления) и должностные лица в пределах своей компетенции:

- контролируют соблюдение порядка рассмотрения обращений;
- проводят анализ содержания поступивших обращений;
- принимают своевременные меры к выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

Отметим, что определение контроля как одного из видов деятельности государственных органов (органов местного самоуправления) законодательно не закреплено. Обращение к Федеральному закону «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» в данном случае не представляется возможным по причине того, что его предмет правового регулирования не соответствует содержанию и сущности предусмотренного статьёй 14 Федерального закона № 59-ФЗ контроля[1]. Более того,

[1] Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской

в статье 14 вообще не обнаруживаем отсылочной нормы к законодательству Российской Федерации. Вероятно, речь идёт о внутреннем контроле, который осуществляют государственные органы (органы местного самоуправления) при работе с обращениями. В связи с этим полагаем необходимым уточнить нормы Федерального закона № 59-ФЗ с целью однозначного понимания, каким образом требуется осуществлять предусмотренный в сфере обращений контроль, на основании каких нормативных правовых актов. На практике каждый государственный орган (орган местного самоуправления) регулирует порядок осуществления контроля локально.

Что касается анализа содержания поступающих обращений, то Указом Президента РФ «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций»[1] регламентирован порядок осуществления не только анализа, но и мониторинга обращений.

Можно утверждать, что контрольная функция государственного органа (органа местного самоуправления) реализуется на всех стадиях работы с обращениями граждан. Началом можно считать регистрацию обращения, окончанием — отправление обратившемуся окончательного ответа по существу обращения. Контроль осуществляется в отношении всех зарегистрированных обращений, подлежащих рассмотрению. При этом внимание обращается на:

- сроки рассмотрения обращений;
- подведомственность рассмотрения обращений;
- полноту рассмотрения обращения;
- объективность и всесторонность проверки фактов, изложенных в обращении;
- законность принятого решения и др.

Одной из форм контроля можно считать установленную возможность запрашивать в иных органах документы и материалы о результатах рассмотрения обращения, если письменное обращение было направлено на рассмотрение по компетенции в другие органы.

Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации: http://www.pravo.gov.ru. Текст : электронный.

[1] Указ Президента РФ от 17.04.2017 № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций».

Одновременно каждый государственный орган (орган местного самоуправления), организация устанавливают порядок осуществления контроля. Так, в Министерстве просвещения РФ контроль включает:

- постановку поручений по рассмотрению обращений граждан на контроль;
- сбор и обработку информации о ходе рассмотрения обращений граждан;
- напоминание структурным подразделениям о необходимости соблюдения сроков рассмотрения обращений граждан;
- подготовку оперативных запросов исполнителям о ходе и состоянии исполнения поручений по рассмотрению обращений граждан;
- подготовку и обобщение данных о содержании и сроках рассмотрения поручений по обращениям граждан руководству министерства;
- снятие поручений по рассмотрению обращений граждан с контроля.

Практически аналогичные действия образуют контроль в иных государственных органах[1].

Кроме того, государственный орган осуществляет проведение проверок — плановых и внеплановых, целью проведения которых является контроль за:

- порядком организации рассмотрения обращений граждан;
- своевременностью и полнотой рассмотрения обращений граждан;
- обоснованностью и законностью принятия по ним решений[2].

---

[1] Приказ Минтруда России от 01.12.2020 № 845 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». Текст : электронный.

[2] Пункт 12.9 Инструкции по организации работы с обращениями граждан в Министерстве просвещения Российской Федерации, утв. Приказом Минпросвещения России от 14.07.2022 № 556 «Об утверждении Инструкции по организации работы с обращениями граждан в Министерстве просвещения Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». Текст : электронный.

Можно отметить, что порядок осуществления контроля в различных государственных органах практически одинаков. Однако обнаруживаются и отличия. Так, в Инструкции Министерства труда и социального развития РФ регламентированы правомочия должностных лиц в ходе осуществления контроля, которые вправе:

а) запрашивать у исполнителей и их непосредственных руководителей необходимые сведения о ходе рассмотрения обращений;

б) знакомиться в установленном порядке с материалами, отражающими состояние рассмотрения обращений;

в) вносить соответствующим руководителям предложения по устранению недостатков, выявленных в ходе контроля рассмотрения обращений[1].

Полагаем, что указанные правомочия требуется вносить в должностной регламент (должностную инструкцию) служащего (работника). В дальнейшем их нарушение будет являться дисциплинарным проступком, позволяющим привлечь виновное лицо к дисциплинарной ответственности.

Анализ содержания обращений также является важным видом деятельности по работе с обращениями, поскольку позволяет своевременно выявить и принять меры по устранению причин нарушения прав и интересов граждан, а также по совершенствованию работы государственных органов и иных лиц. Например, обращение может стать основанием проведения внеплановых проверок деятельности органов местного самоуправления (статья 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[2]).

---

[1] Пункт 125 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации (утв. Приказом Минтруда России от 01.12.2020 № 845 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации») // СПС «КонсультантПлюс». Текст : электронный.

[2] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации: http://www.pravo.gov.ru. Текст : электронный.

Анализу подвергаются различные данные по усмотрению государственного органа. Например, количество и характер рассмотренных обращений граждан; количество и характер решений, принятых по обращениям граждан в пределах полномочий государственного органа; количество и характер судебных споров по рассмотрению обращений граждан, а также сведения о принятых по ним судебных решениях в отношении дел, интересы по которым представлял государственный орган.

5.4. Юридическая ответственность в сфере работы с обращениями

Нарушение порядка рассмотрения обращений влечёт юридическую ответственность.

В зависимости от вида правонарушения можно говорить о различных видах юридической ответственности.

Основанием привлечения к дисциплинарной ответственности служащего (работника) является совершение дисциплинарного проступка. При этом для понимания дисциплинарного проступка требуется обращение к различным нормативным правовым актам с учётом того, кто именно допускает его совершение. Если речь идёт о государственных гражданских служащих, применяем нормы Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (часть 1 статьи 57)[1], если о муниципальном служащем — Федерального закона «О муниципальной службе Российской Федерации» (часть 1 статьи 27)[2]. Когда проступок совершён работником, обращаемся к Трудовому кодексу Российской Федерации (часть 1 статьи 192; статья 90)[3]. Проступок может выра-

---

[1] Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации: http://www.pravo.gov.ru. Текст : электронный.

[2] Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 26.05.2021) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации: http://www.pravo.gov.ru. Текст : электронный.

[3] Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 04.11.2022) // Официальный интернет-портал правовой информации: http://

жаться в нарушении сроков работы с обращениями, разглашении персональных данных, ставших известных служащему (работнику) в связи с исполнением своих обязанностей, предоставлении ответа-отписки на обращение и др.[1]

В Министерстве просвещения Российской Федерации установлена личная ответственность руководства структурных подразделений за:

- объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращений граждан;
- организацию и состояние делопроизводства по рассмотрению обращений граждан и организаций[2].

Основанием административной ответственности является совершение административного правонарушения. В сфере работы с обращениями административными правонарушениями являются:

1. Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан (статья 5.59 Кодекса РФ об административных

---

www.pravo.gov.ru. Текст : электронный.

[1] Пунктом 2.7.3 Порядка рассмотрения обращений граждан в Главном управлении государственного строительного надзора Московской области предусмотрено проведение служебной проверки по решению начальника Главного управления при утрате письменного обращения (утв. распоряжением Главного управления государственного строительного надзора Московской области от 31.01.2020 № 6). URL: https://gusn.mosreg.ru/download/document/7406034. Текст : электронный; пункт 19 Регламента рассмотрения обращений граждан в Министерстве транспорта и дорожной инфраструктуры Московской области содержит аналогичную норму. Но по результатам проверки министр вправе принять решение о применении дисциплинарного взыскания в отношении должностного лица. Проверка назначается лишь при утрате исполнителем письменных обращений (утв. Распоряжением министра транспорта и дорожной инфраструктуры Московской области от 25.09.2017 № 252-р.). URL: https://mtdi.mosreg.ru/download/document/42630?utm_referrer=https%3a%2f%2fwww.google.com%2f&utm_referrer=http%3a%2f%2fmtdi.mosreg.ru%2fdownload%2fdocument%2f42630 (дата обращения: 13.09.2022). Текст : электронный.

[2] Пункт 1.20 Приказа Министерства просвещения РФ от 14.07.2022 № 556 «Об утверждении Инструкции по организации работы с обращениями граждан в Министерстве просвещения Российской Федерации».

правонарушениях)[1]. Нарушением может являться несоблюдение срока регистрации обращения, предоставление ответа не по существу заданных вопросов или ответа не на все поставленные в обращении вопросы и пр.

2. Отказ в предоставлении информации может выражаться в нерассмотрении обращения, предоставлении неполной информации и пр. (статья 5.39 Кодекса РФ об административных правонарушениях)[2].
3. Нарушения, связанные с несоблюдением законодательства в области работы с информацией, включая персональные данные (статья 13.14, статья 13.17 Кодекса РФ об административных правонарушениях)[3]. Данные составы административных

---

[1] См.: Постановление Верховного Суда РФ от 23.07.2018 № 25-АД18-9. URL: https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-23072018-n-25-ad18-9/. Текст : электронный; Постановление мирового судьи судебного участка № 89 в Куйбышевском судебном районе в городе Омске от 26.07.2018 по делу № 5-4809/2018/. URL: http://89.oms.msudrf.ru/modules.php?name=info_pages&id=4752. Текст : электронный; Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 10.08.2020 № 18-АД20-24. URL: https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-10082020-n-18-ad20-24/. Текст : электронный. Есть смысл проанализировать позицию судов, рассмотрев Постановление Верховного Суда РФ от 15 февраля 2019 года № 48-АД19-2. URL: https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-15022019-n-48-ad19-2/ (дата обращения: 26.08.2022). Текст : электронный.

[2] Интересным является решение мирового судьи судебного участка № 7 по Кировскому району г. Уфы Республики Башкортостан от 07.08.2018 о привлечении к ответственности по статье 5.39 КоАП РФ и назначении административного штрафа в 5 тыс. руб. директору ООО в связи с несвоевременным предоставлением информации по адвокатскому запросу. URL: https://www.advgazeta.ru/novosti/sud-ukazal-chto-koap-ne-predusmatrivaet-otvetstvennosti-za-nepolnotu-predostavlennoy-informatsii-po-advokatskomu-zaprosu/ (дата обращения: 23.08.2022). Текст : электронный.

[3] См., например, решение Нефтекумского районного суда Ставропольского края от 26.11.2020 № 3-438-26-499/20. URL: https://nalogcodex.ru/sud_pract/sou/reshenie-neftekumskogo-rayonnogo-suda-(stavropolskiy-kray)-ot-26.11.2020-_-3-438-26-499_20 (дата обращения: 23.08.2022). Текст : электронный.

правонарушений косвенно связаны с рассмотрением обращений, однако обеспечивают в полном объёме конституционное право на обращения.

4. Нарушения порядка работы с архивными документами и информацией о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (статьи 13.20, 13.27, 13.28 Кодекса РФ об административных правонарушениях).

Уголовная ответственность при работе с обращениями также может иметь место. В соответствии со статьёй 137 Уголовного кодекса РФ состав преступления образует нарушение неприкосновенности частной жизни. Часть 1 статьи 137 относит к данным нарушениям незаконное собирание[1], распространение сведений о частной жизни лица, составляющих его личную или семейную тайну[2]. Обязательным условием признания деяния преступным является отсутствие согласия данного лица на распространение информации, а также распространение информации в публичном выступлении или средствах массовой информации.

---

[1] Под собиранием сведений о частной жизни лица понимаются умышленные действия, состоящие в получении этих сведений любым способом, например, путём личного наблюдения, прослушивания, опроса других лиц, в том числе с фиксированием информации аудио-, видео-, фотосредствами, копирования документированных сведений, а также путём похищения или иного их приобретения (п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 46 «О некоторых вопросах судебной практики по делам о преступлениях против конституционных прав и свобод человека и гражданина (статьи 137, 138, 138.1, 139, 144.1, 145, 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации)» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2.

[2] Распространение сведений о частной жизни лица заключается в сообщении (разглашении) их одному или нескольким лицам в устной, письменной или иной форме и любым способом (в частности, путём передачи материалов или размещения информации с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет») (пункт 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 46 «О некоторых вопросах судебной практики по делам о преступлениях против конституционных прав и свобод человека и гражданина (статьи 137, 138, 138.1, 139, 144.1, 145, 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации)»).

Также за злоупотребление должностными полномочиями предусмотрена ответственность статьёй 285 Уголовного кодекса РФ, а за превышение должностных полномочий — статьёй 286.

Что касается гражданско-правовой ответственности, то она также имеет место быть. Полагаем, что в части 1 статьи 16 Федерального закона № 59-ФЗ речь идёт именно о данном виде юридической ответственности, исходя не только из положений гражданского законодательства, но и позиции Конституционного Суда РФ. Конституционный Суд РФ рассматривает возмещение убытков и компенсацию морального вреда в качестве способов защиты гражданских прав: «гражданским законодательством установлены дополнительные гарантии для защиты прав граждан и юридических лиц от незаконных действий (бездействия) органов государственной власти, направленные на реализацию положений статей 52 и 53 Конституции Российской Федерации, согласно которым каждый имеет право на возмещение государством вреда, причинённого незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, в том числе злоупотреблением властью»[1].

Основанием возмещения является факт причинения убытков или морального вреда. Если понимание сущности убытков отсутствует в гражданском законодательстве, то моральный вред представляет собой физические или нравственные страдания (часть 1 статьи 151 Гражданского кодекса РФ). Кроме того, в пункте 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 33 «О практике применения судами норм о компенсации морального вреда» раскрыто понимание морального вреда, который представляет собой «нравственные или физические страдания, причинённые действиями (бездействием), посягающими на принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона нематериальные блага или нарушающими его личные неимущественные права (например, жизнь, здоровье, достоинство личности, свободу, личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, честь и доброе имя, тайну

[1] Пункт 2 Определения Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2002 года № 22-О «По жалобе открытого акционерного общества “Большевик” на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.08.2022). Текст : электронный.

переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, неприкосновенность жилища, свободу передвижения, свободу выбора места пребывания и жительства, право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, право на уважение родственных и семейных связей, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на использование своего имени, право на защиту от оскорбления, высказанного при формулировании оценочного мнения, право авторства, право автора на имя, другие личные неимущественные права автора результата интеллектуальной деятельности и др.) либо нарушающими имущественные права гражданина»[1].

Обратим внимание, что субъектом ответственности при рассмотрении обращений обозначены только государственные органы (органы местного самоуправления) или их должностные лица. Право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда возникает в случае их причинения незаконным действием (бездействием) указанных лиц при рассмотрении обращения. Порядок и основания возмещения убытков, морального вреда регулируются гражданским законодательством. Так, статьёй 1069 Гражданского кодекса РФ предусмотрен источник возмещения вреда[2] в данных случаях — казна Российской Федерации, казна субъекта РФ или казна муниципального образования.

Возмещение вреда осуществляется по решению суда, который определяет размеры компенсации морального вреда, принимая во внимание не только степень вины нарушителя, но и иные заслуживающие внимания обстоятельства. Также суд должен учитывать степень физических и нравственных страданий, связанных с индивидуальными особенностями гражданина, которому причинён вред (часть 2 статьи 151 Гражданского кодекса РФ), в результате чего

---

[1] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.11.2022 № 33 «О практике применения судами норм о компенсации морального вреда» // Российская газета. 2022. № 267.

[2] Понятия «убытки» и «вред» в гражданском праве имеют дискуссионный характер по причине отсутствия в законодательстве их разграничения по существу.

размер компенсации морального вреда будет отличаться в каждом конкретном случае, а возможен и отказ в компенсации[1].

Законодательство также гарантирует защиту публичных субъектов в случае предоставления гражданами заведомо ложных сведений (часть 2 статьи 16 Федерального закона № 59-ФЗ). С гражданина могут быть взысканы те расходы, которые понесли государственные органы (органы местного самоуправления) или должностные лица в связи с рассмотрением обращения. На наш взгляд, формулировка, включающая в число лиц, которые понесли расходы в связи с рассмотрением обращения, должностное лицо соответствующих органов, является неудачной по причине того, что данные лица выступают не в личном качестве, а действуют от имени органов. Поэтому все расходы относятся к расходам органов — государственных и местного самоуправления. Расходы могут быть взысканы исключительно в судебном порядке. В судебном процессе потребуется представить доказательства того, что сведения, содержащиеся в обращении, носят заведомо ложный характер. Толкование норм отдельных федеральных законов позволяет считать заведомо ложными сведениями информацию, которая не соответствует действительности, о чём достоверно было известно её распространителю[2].

---

[1] Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 10.04.2018 по делу № 33-10778. URL: https://mos-gorsud.ru/mgs/cases/docs/content/8813126f-c072-4e90-beea-83559b0d24db. Текст : электронный; решение Славского районного суда Калининградской области по иску Иванова З. к администрации МО «Славский муниципальный район» о признании незаконным бездействия органа местного самоуправления, взыскании компенсации морального вреда от 21.03.2014. URL: http://slavsky.kln.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=862 (дата обращения: 26.08.2022). Текст : электронный.

[2] Пункт 3 статьи 5 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О рекламе»; пункт 16 статьи 24 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О связи»; часть 5 статьи 31.2 Федерального закона от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 14.07.2022) «О средствах массовой информации»; пункт 1 статьи 2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СПС «КонсультантПлюс»». Текст : электронный.

Глава 6. И снова о законодательстве субъектов Российской Федерации: интересный опыт в сфере обращений

В главе 1 мы обращались к отдельным вопросам права субъектов Российской Федерации принимать нормативные правовые акты в сфере работы с обращениями, обозначили их место в системе источников. Однако требуется детальное обращение к анализу некоторых из них для возможного заимствования удачных норм и включения их в Федеральный закон № 59-ФЗ, а также обнаружения того обстоятельства, что субъекты нередко выходят за рамки предоставленной им компетенции, превышают свои полномочия в нарушение федерального законодательства.

Дополняя рассмотрение системы источников в сфере обращений граждан, представляется необходимым посмотреть опыт отдельных субъектов. На практике, как представляется автору, не берётся во внимание тот факт, что законы субъектов могут приниматься не по всем имеющимся вопросам рассмотрения обращений (т. е. не призваны компенсировать имеющиеся пробелы).

Формулировки части 3 статьи 3 Федерального закона № 59-ФЗ относительно того, по каким вопросам могут быть приняты нормативные правовые акты, вызывают вопрос: что именно считать защитой прав на обращение, что следует относить к гарантиям данного права. Порассуждаем.

В нормативных правовых актах некоторых субъектов РФ раскрывается понимание коллективных обращений, учитывая, что Федеральный закон № 59-ФЗ лишь называет их. Так, в статье 2 Закона Московской области и статье 4 Закона Курской области закреплены, в частности, определения коллективного обращения. Ими считаются обращения двух и более граждан по общему для них вопросу, а также обращение, принятое на митинге или собрании путём голосования (подписанное инициаторами коллективного обращения) или путём

сбора подписей[1]. Полагаем, что указанные выше нормы направлены на защиту прав граждан на обращение.

В Законе Алтайского края № 152-ЗС (пункт 6 статьи 2) не только дано определение коллективного обращения, но также установлены особенности его подачи и рассмотрения[2]. В частности, при подаче коллективного обращения граждане должны определить представителя, сведения о котором указываются в самом обращении. Если же в обращении отсутствуют сведения о том, кто уполномочен представлять интересы группы граждан, взаимодействие осуществляется с гражданином, адрес которого указан в обращении и подпись которого стоит первой.

Кроме того, в Алтайском крае урегулирован порядок работы с петицией как одним из видов коллективных обращений (пункт 7 статьи 2). Законодатели не ограничились определением петиции — чётко обозначен предмет данного обращения. Однако анализ статьи 13 Закона Алтайского края позволяет констатировать, что по содержанию петиции представляют собой предложение, заявление, жалобу. Одновременно приём, регистрация, переадресация, рассмотрение петиции и ответ на неё осуществляются в общем порядке, предусмотренном Федеральным законом № 59-ФЗ, с учётом особенностей, установленных статьёй 14 Закона Алтайского края № 152-ЗС. К особенностям относится то, что:

- петиция рассматривается создаваемой руководителем органа комиссией, в состав которой входят должностные лица органа. Предусмотрена возможность привлечения в комиссию экспертов, специалистов, должностных лиц иных органов, профессиональные познания которых необходимы для надлежащего рассмотрения петиции;
- по результатам рассмотрения петиции комиссия может принять одно из решений: о возможности решения поставленных

---

[1] Закон Московской области от 05 октября 2006 года № 10/191-П «О рассмотрении обращений граждан». URL: https://mgkh.mosreg.ru/download/document/3962124 (дата обращения: 09.09.2022). Текст : электронный.

[2] Закон Алтайского края от 29.12.2006 № 152-ЗС (ред. от 02.03.2018) «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края» // СПС «КонсультантПлюс». Текст : электронный.

в петиции вопросов по существу и подготовки ответа[1]; о необходимости рассмотрения петиции на сессии Алтайского краевого Законодательного Собрания (соответствующего представительного органа муниципального образования) в целях определения мер по решению вопросов, поставленных в петиции[2]; о необоснованности вопросов, поставленных в петиции[3].

При принятии решения о необходимости рассмотрения петиции на сессии представительного органа вопрос о петиции вносится на рассмотрение соответствующего органа не позднее чем в двухмесячный срок с момента направления уведомления обратившимся гражданам. Вносить вопрос на рассмотрение вправе:

1. Губернатор Алтайского края, если петиция была направлена в его адрес. Вопрос рассматривается на сессии Алтайского краевого Законодательного Собрания.
2. Постоянный комитет Алтайского краевого Законодательного Собрания, в соответствии с вопросами его ведения, если петиция была направлена в адрес Алтайского краевого Законодательного Собрания.
3. Лицо, предусмотренное уставом муниципального образования, если петиция была направлена в адрес органов местного самоуправления (должностных лиц местного самоуправления). Вопрос рассматривается на сессии представительного органа муниципального образования.

При этом принятые на сессии Алтайского краевого Законодательного Собрания постановление или на сессии представительного органа муниципального образования решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Детализирован Законом Алтайского края № 152-ЗС и порядок проведения личного приёма. Законодательно установлена

---

[1] В данном случае представителю направляется ответ о принятых мерах.

[2] Такое решение принимается в случае, если изложенные в петиции проблемы подлежат комплексному правовому, финансовому и (или) организационному регулированию. Уведомление о принятом решении направляется представителю в течение 30 дней со дня её регистрации.

[3] Представителю направляется мотивированный отказ в удовлетворении требований и (или) решении вопросов, поставленных в петиции.

регулярность проведения личного приёма руководителями (уполномоченными лицами) — не реже одного раза в месяц (статья 15). Личный приём проводится по предварительной записи, порядок осуществления которой устанавливается локальными нормативными актами. Однако отсутствие заблаговременной записи не является основанием отказа в принятии на личный приём при условии, что время проведения приёма в день обращения не истекло. Что касается иной ситуации, когда отведённое для проведения личного приёма время истекло, то она остаётся не урегулированной. Представляется, что в данном случае гражданин имеет возможность записаться на следующий личный приём.

Вызывает сомнение формулировка нормы о наличии у отдельных категорий граждан права на личный приём в первоочередном порядке. Сомнение обусловлено тем, что норма носит отсылочный характер — указанное право реализуется в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Однако эти случаи в законодательстве не установлены.

Интересным решением законодателей Алтайского края видится закрепление возможности присутствия на личном приёме группы лиц. При этом требуется соблюдение необходимого условия — вопрос обращения затрагивает одновременно интересы этих граждан (группы) либо неопределённого круга лиц. При записи на приём обязательно указать, что это будет группа. В этом случае граждане могут столкнуться с ограничением количества лиц, допускаемых на личный приём. Причиной могут быть:

- техническая невозможность помещения, в котором проводится личный приём;
- необходимость обеспечения безопасности участников личного приёма (граждан и должностных лиц).

Предусмотренные ограничения носят исключительно организационный характер и не лишают права тех, кто не попал на приём в составе группы лиц, обратиться к должностному лицу на личный приём в иные часы и (или) дни личного приёма. Вероятно, речь идёт как об индивидуальном, так и коллективном личном приёме.

Возникает вопрос, каким образом разрешить ситуацию, когда во время записи на личный приём граждане не проинформировали о желании присутствовать в составе группы. В Законе Алтайского края № 152-ЗС находим ответ на этот вопрос. По желанию граждан:

- встреча может быть перенесена на следующий плановый день личного приёма с участием всех желающих;
- на личный приём может быть делегирован один из группы граждан.

Однако предусмотренные выше решения возможны лишь в случае, когда у органа отсутствует техническая возможность обеспечить коллективное присутствие граждан в день приёма. Что касается иного основания для невозможности проведения личного приёма группы лиц, а именно необходимость обеспечения безопасности участников личного приёма, то вопрос остался не разрешённым. Более того, формулировка части 6 статьи 15 Законом Алтайского края № 152-ЗС «необходимость обеспечения безопасности» даёт возможность говорить о наличии коррупциогенного фактора[1], поскольку имеет место юридико-лингвистическая неопределённость — употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера[2].

Целесообразным видится включение нормы об обязательном проведении проверки в случае, когда изложенные в устном обращении граждан в составе группы факты и обстоятельства не являются очевидными и требуют дополнительной проверки. Только по результатам проведения данной проверки даётся письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

В Законе Алтайского края № 152-ЗС обнаруживаем и иные дополнительные нормы, направленные на защиту права граждан на обращение (часть 1 статьи 5).

---

[1] Часть 2 статьи 1 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

[2] Подпункт «в» пункта 4 Методики, утв. Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

Нельзя не уделить внимание и порядку рассмотрения обращений в Министерстве образования и науки Алтайского края[1]. Среди прочих (общих) обязательных требований к письменному обращению закреплено требование об определении сути предложения, заявления или жалобы (пункт 2.6 Приказа № 17-П). Однако, что такое суть обращения, не установлено. Есть особенности проведения личного приёма граждан. Так, при осуществлении предварительной записи гражданину предлагают изложить суть вопроса или просьбы в письменной форме или в форме электронного обращения (пункт 5.4 Приказа № 17-П). Кроме того, должностным лицам предоставлено право уточнять мотивы обращения и суть вопроса, знакомиться с документами, подтверждающими обстоятельства, изложенные в обращении гражданина.

Обеспечением интересов человека видится норма о том, что при невозможности проведения личного приёма граждан в связи с болезнью, отпуском, командировкой, иной уважительной причиной министром, заместителем министра должностные лица предупреждают граждан о переносе проведения личного приёма на более поздний срок. При необходимости министр (заместители министра) проводят выездные приёмы. Важно, что предусмотрена возможность осуществления личного приёма с использованием современных технических средств связи, обеспечивающих дистанционное общение с заявителем (пункт 5.15 Приказа № 17-П).

Особым образом регулируется организация работы с устными обращениями. Предусмотрено, что устными являются обращения, полученные:

- лично;
- по телефону;
- поступившие в ходе прямых эфиров, встреч с населением и других открытых форм общения министра с гражданами (пункт 6 Приказа № 17-П).

---

[1] Приказ Министерства образования и науки Алтайского края от 26 марта 2018 года № 17-П «Об утверждении Порядка рассмотрения обращений граждан в Министерстве образования и науки Алтайского края». URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/2201201803280004?rangeSize=20 (дата обращения: 15.11.2022). Текст : электронный.

Дополнительные гарантии для отдельных категорий населения встречаем в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре (сельское поселение Казым): в случае, если обращение написано на иностранном языке или точечно-рельефным шрифтом слепых, срок рассмотрения обращения увеличивается на время, необходимое для перевода[1]. Аналогичные нормы действуют и в иных органах местного самоуправления[2], а также закреплены в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации (например, часть 5 статьи 3 Закона Московской области № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан»[3]).

Заслуживает внимания Закон Ямало-Ненецкого автономного округа «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Ямало-Ненецком автономном округе» по ряду причин[4]. Во-первых, в правовой оборот вводятся необходимые для работы с обращениями термины: «дополнительный контроль», «копия обращения», «коллективное обращение», «повторное обращение» (статья 2). Во-вторых, закреплены дополнительные гарантии права граждан:

1. На обязательность рассмотрения обращения. Например, обращение, направленное телеграммой или переданное непосредственно должностным лицам, подлежит обязательному рассмотрению (часть 1 статьи 3). В целях реализации гражданами права на обращение, направляемое в форме электронного документа, государственные органы (органы местного самоуправления) обеспечивают возможность для приёма

---

[1] Официальный сайт сельского поселения Казым Белоярского района. URL: http://admkazym.ru/virtual/messages-form/?type=original (дата обращения: 12.11.2022). Текст : электронный.

[2] Официальный сайт Администрации Дружининского городского поселения Свердловской области. URL: https://druzhinino.midural.ru/article/show/id/1110 (дата обращения: 15.11.2022). Текст : электронный.

[3] URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&infostr=xO7q8+zl7fIg7vLu4fDg5uDl8vH/IO3lIOIg7+7x6+Xk7eXpIPDl5ODq9ujo&nd=112013959&page=1&rdk=2#I0 (дата обращения: 19.11.2022). Текст : электронный.

[4] Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.09.2017 № 60-ЗАО «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Ямало-Ненецком автономном округе». URL: https://docs.cntd.ru/document/446491662 (дата обращения: 17.11.2022). Текст : электронный.

и обработки данной категории обращений на официальных интернет-сайтах государственных органов (органов местного самоуправления).

2. На сокращение сроков рассмотрения обращений. Например, в течение 5 дней со дня регистрации в государственный орган (орган местного самоуправления), в компетенцию которого входит решение соответствующих вопросов, направляются:

- обращения, в которых содержатся вопросы защиты прав ребёнка[1], предотвращения возможных аварий и иных чрезвычайных ситуаций;
- жалобы на проявления межнациональной напряжённости.

Однако требуется уточнение о том, о каких днях идёт речь: о рабочих или календарных.

3. На рассмотрение обращений. Например, при наличии просьбы гражданина при принятии письменного обращения у должностного лица возникает обязанность удостоверить своей подписью факт приёма обращения. На копии обращения указываются дата, занимаемая должность, фамилия и инициалы лица, принявшего обращение. Важным представляется также обозначение перечня действий должностных лиц государственных органов (органов местного самоуправления) при рассмотрении обращений, особое значение среди которых имеет просвещение граждан по вопросам применения законодательства субъекта РФ (статья 5).
4. При организации личного приёма (статьи 7—10). В отличие от иных субъектов РФ, закрепляющих обязательную

[1] В пункте 4 статьи 12 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации» обнаруживаем прямое закрепление правомочий субъектов РФ на установление сокращённых сроков рассмотрений обращений родителей по определённым вопросам обеспечения прав ребёнка: «Законодательством субъекта Российской Федерации могут устанавливаться положения, предусматривающие сокращённые сроки рассмотрения обращений родителей (лиц, их заменяющих) по вопросам организации отдыха и оздоровления детей, а также иные положения, дополняющие гарантии права граждан на обращение, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”».

предварительную запись на личный приём, предусмотрена возможность её организации. Иной видится и цель возможной предварительной записи: сокращение времени ожидания личного приёма. Императивной является обязанность известить записавшегося на приём гражданина о месте и времени проведения личного приёма любым доступным способом не позднее чем за 2 дня до его проведения. Определены категории лиц, имеющих право на личный приём в первоочередном порядке. К ним, например, относятся лица, удостоенные звания «Почётный гражданин Ямало-Ненецкого автономного округа», граждане старше 70 лет. Интересно, что личный приём должен быть осуществлён в срок не позднее 10 дней со дня регистрации обращения с просьбой о личном приёме.

Предусмотрены также выездные личные приёмы граждан.

Виды выездных личных приёмов:

- текущие. Проводятся в соответствии с утверждённым графиком. В то же время руководители и должностные лица имеют право проводить такие приёмы вне графика;
- оперативные. Проводятся при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, а также в целях предупреждения экстремистской деятельности при проведении массовых акций. Решение о проведении принимает Губернатор автономного округа;
- тематические. Проводятся в целях оперативного, согласованного и всестороннего рассмотрения обращений граждан, свидетельствующих о наличии системных проблем в какой-либо сфере общественных отношений.

Информация о дате, времени и месте проведения выездных личных приёмов граждан (текущих, оперативных или тематических) размещается на официальных интернет-сайтах государственных органов (органов местного самоуправления), в иных средствах массовой информации.

А вот формулировка части 3 статьи 10 Закона Республики Карелия «Об образовании», предусматривающая в качестве основания (помимо медицинского заключения) для организации обучения обучающихся, нуждающихся в длительном лечении, на дому или в медицинской организации, обращение родителей (законных

представителей)[1], представляется неудачной. В данном случае требуется оформить заявление как форму информирования о необходимости в особой организации обучения ребёнка. Неуместным для использования в конкретных ситуациях термина «обращение» видится и в иных законах[2].

В этой связи правильной представляется позиция законодателя по разграничению обращений с учётом содержащихся в них вопросов, закреплённая в части 5.1 статьи 64.1 Федерального закона «Об исполнительном производстве»[3]. При поступлении судебному приставу-исполнителю заявления или ходатайства, не содержащих просьб о совершении конкретных исполнительных действий, применении мер принудительного исполнения в рамках исполнительного производства, следует относить их к категории обращений и рассматривать их в соответствии с Федеральным законом № 59-ФЗ.

К дополнительным средствам обеспечения возможности обращений граждан в мэрию г. Грозного отнесены официальные страницы (аккаунты) в бесплатных приложениях для обмена фотографиями и видеозаписями с элементами социальной сети[4]. Обращением в социальных сетях является направленное в электронной форме в адрес мэрии г. Грозного на официальные страницы (аккаунты)

---

[1] Закон Республики Карелия «Об образовании» от 20 декабря 2013 года № 1755-ЗРК. URL: https://docs.cntd.ru/document/919510276 (дата обращения: 17.11.2022). Текст : электронный.

[2] Статья 14 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»; пункт 9 Правил (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2022 года № 1195 «Об утверждении Правил осуществления просветительской деятельности»); часть 1 статьи 50 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 06.12.2021) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

[3] Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об исполнительном производстве».

[4] Постановление мэра г. Грозного от 24 сентября 2018 года № 89 «Об утверждении Порядка рассмотрения обращений граждан, поступивших на официальные страницы (аккаунты) в социальных сетях мэрии города Грозного». URL: https://grozmer.ru/upload/docs/89-24-09-2018-pdf5bab36247ea531537947172_129.pdf (дата обращения: 10.09.2022). Текст : электронный.

в социальных сетях мэрии г. Грозного сообщение, содержащее признаки обращения (пункт 1). Что касается официальной страницы (аккаунта) в социальных сетях, то она представляет собой страницу, обеспечивающую передачу обращений граждан в адрес мэрии г. Грозного через социальные сети. Автором обращения считается пользователь, подписанный и направивший на официальные страницы (аккаунты) в социальных сетях мэрии г. Грозного обращение, соответствующее требованиям. А вот пользователь — это лицо, зарегистрировавшее страницу (аккаунт) в социальных сетях, осуществляющее подготовку и отправку обращений в социальных сетях. Установленный срок рассмотрения обращений, поступивших на официальные страницы (аккаунты) в социальных сетях, составляет не более 10 дней. Одновременно предусмотрены основания продления срока, но не более чем на 30 дней. Продление срока возможно в случае, когда для рассмотрения обращения необходимо истребование дополнительных материалов или принятие других мер. Ответ на обращение может быть опубликован на официальных страницах. К сожалению, в муниципальном правовом акте не обозначены ситуации, при которых требуется опубликование ответа на официальных страницах.

Одновременно не все поступающие на официальные страницы в социальных сетях мэрии г. Грозного обращения подлежат рассмотрению. Не рассматриваются обращения в случае:

- указания автором недействительных сведений о себе и/или об адресате для ответа;
- поступления дубликата уже принятого сообщения;
- некорректности содержания сообщения или невозможности определения его содержания.

При условии, что фамилия и почтовый адрес обратившегося поддаются прочтению, гражданин информируется в течение семи дней со дня регистрации обращения о том, что оно не подлежит рассмотрению (пункт 2 Постановления).

12 июля 2022 года вступил в силу Порядок рассмотрения сообщений пользователей, поступивших через официальные страницы (аккаунты) Губернатора Хабаровского края в социальных сетях информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», принятый в целях:

- формирования системы эффективной обратной связи с населением Хабаровского края;

- организации работы с сообщениями пользователей, поступившими через официальные страницы (аккаунты) Губернатора края в социальных сетях информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», порядок рассмотрения которых не урегулирован Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[1].

Можно ли отнести данное Постановление № 64 к категории нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливающие гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные Федеральным законом № 59-ФЗ? Полагаем, что да. Подтверждением являются следующие нормы.

В преамбуле Постановления № 64 отмечено, что Порядок рассмотрения сообщений пользователей, поступивших через официальные страницы (аккаунты) в социальных сетях информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», принят, в частности, с целью организации работы с сообщениями по причине того, что в Федеральном законе № 59-ФЗ этот вопрос остаётся не урегулированным. Аналогичную норму обнаруживаем в пункте 1.1 Порядка. В то же время пунктом 3.18 Порядка предусмотрена возможность информирования пользователя о его праве направить обращение (электронное или письменное), если при подготовке ответа на сообщение имеется необходимость в истребовании дополнительных документов и информации. В этом случае порядок направления обращения подпадает под действие Федерального закона № 59-ФЗ. Также пунктом 3.16 Порядка предусмотрены основания невозможности подготовки ответа на сообщение по существу, аналогичные тем, что установлены Федеральным законом № 59-ФЗ (пункты 4, 5, 6 статьи 11).

---

[1] Постановление Губернатора Хабаровского края от 08.07.2022 № 64 «Об утверждении Порядка рассмотрения сообщений пользователей, поступивших через официальные страницы (аккаунты) Губернатора Хабаровского края в социальных сетях информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» // Официальный интернет-портал правовой информации: http://pravo.gov.ru. Текст : электронный.

В целом, само принятие Порядка рассмотрения сообщений пользователей, поступивших через официальные страницы (аккаунты) в социальных сетях информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», субъектом можно считать своевременным и актуальным. Однако отсутствие указания того, что сообщения пользователей являются одним из видов обращений, вводит правоприменителя (граждан, должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления) в заблуждение.

Кроме того, отметим и иные, на наш взгляд, недостатки нормативного правового акта. Предложенное понимание сообщения пользователя не позволяет понять, что оно представляет собой по содержанию (сути), является ли видом обращения, и если да, то чем отличается от иных видов обращений. Наличие в сообщении конкретного вопроса, относящегося к полномочиям исполнительных органов края, структурных подразделений администрации Губернатора и Правительства края, не отграничивает его от предложения, заявления или жалобы. Единственное, что отличает сообщение от иных видов обращений, это способ его размещения: на официальной странице (аккаунте) главы субъекта Российской Федерации в социальных сетях информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Предусмотренный срок рассмотрения сообщения пользователя ответственным исполнителем — в течение трёх рабочих дней со дня его поступления к нему — вряд ли позволит подготовить ответ, соответствующий установленным требованиям (пункт 3.5 Порядка). В определённый для ответа срок возможно предоставить лишь контактные телефоны и адреса электронной почты исполнительных органов субъекта, ответственных за решение заданного вопроса. Отметим, что указанная информация предоставляется не в обязательном порядке, а при необходимости. Что касается информации по существу вопроса, а именно о принятых мерах или о ходе решения вопроса, то предоставить её вряд ли получится по причине сжатых сроков. Даже если и будет соблюдён срок, то ответ будет иметь формальный характер. Полагаем, что пункт 3.7 Порядка имеет ещё более не выполнимый характер, поскольку оператору необходимо провести проверку информативности и полноты представленного ответа с учётом информации, изложенной в сообщении пользователя, в течение одного рабочего часа с момента, как ответ поступил от ответственного исполнителя. Возникает вопрос: как именно оператор будет

осуществлять проверку информативности и полноты ответа, если он не занимался его рассмотрением по существу? Оператору предоставлено также право вернуть ответ на доработку ответственному исполнителю, сопроводив его краткими указаниями замечаний! Оператор обязан доработать ответ с учётом замечаний в течение четырёх рабочих часов с момента получения замечаний. Общий срок для подготовки и публикации ответа в личный аккаунт пользователя не должен быть более пяти рабочих дней со дня поступления сообщения пользователя на официальную страницу (аккаунт) главе субъекта РФ.

Надлежащий ответ публикуется в личный аккаунт пользователя. Но некоторые ответы могут быть размещены и на официальном сайте Главного управления Губернатора и Правительства края по работе с обращениями граждан, организаций и контролю поручений в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (grazhdane.khabkrai.ru) в разделе «Сообщения». Это ответы, представляющие интерес для неопределённого количества пользователей (строительство социальных объектов, компенсационные выплаты, проведение общественно значимых мероприятий, вопросы социально-экономического развития территорий края и т. п.). Вновь сталкиваемся с отсутствием критериев отнесения ответа к категории представляющих интерес для неопределённого количества пользователей. В топ-5 актуальных вопросов, поступивших через платформу обратной связи, вошли следующие вопросы: ремонт дорог, благоустройство дворов, содержание многоквартирных домов, социальное обслуживание, медицина[1].

Установлены и основания оставления сообщения без ответа по существу. К ним относятся:

1. Наличие нецензурных слов в личном аккаунте пользователя.
2. Наличие в сообщении пользователя оскорблений, нецензурной лексики либо её производных[2], угрозы жизни, здоровью, имуществу должностных лиц государственных органов субъекта РФ и членов их семей.

---

[1] По данным Главного управления Губернатора и Правительства края по работе с обращениями граждан, организаций и контролю поручений на 11 сентября 2022 года. URL: https://grazhdane.khabkrai.ru/events/Novosti/5046 (дата обращения: 11.09.2022). Текст : электронный.

[2] В ФЗ № 59 предусмотрена иная формулировка — нецензурные либо оскорбительные выражения.

3. Наличие в сообщении пользователя информации:

- направленной на пропаганду ненависти либо вражды, дискриминации по расовому, этническому, половому, религиозному, социальному признаку, ущемление прав меньшинств, несовершеннолетних, пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики;
- причиняющей и призывающей к причинению вреда в любой форме;
- распространяемой в коммерческих целях (спам, реклама, ссылки на другие ресурсы информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», размещённые на них документы, изображения, видеофайлы).

В Республике Карелия функционирует Единая интернет-приёмная органов исполнительной власти Республики Карелия[1].

Официальный интернет-портал Республики Карелия представляет собой дополнительное средство для обеспечения возможности обращения граждан к Главе Республики Карелия, в Правительство Республики Карелия и в органы исполнительной власти республики. Через официальный интернет-портал обращения, направленные в электронном виде, поступают по электронной почте в соответствующие структурные подразделения органов исполнительной власти. Порядок работы с обращениями, включая регистрацию, регулируется Федеральным законом № 59-ФЗ. А вот ответы на обращения отправляются обычной почтой по почтовому адресу, указанному в обращении.

К рассмотрению не принимается обращение, в котором:

- содержатся нецензурная лексика, оскорбительные выражения;
- указан неполный или недостоверный почтовый адрес;
- не содержатся конкретные заявления, жалобы, предложения;
- содержится запрос о предоставлении справочной информации, не относящейся к компетенции органов исполнительной власти;
- поставлен вопрос риторического характера.

После отправки электронного обращения гражданин получает уведомление о факте отправки электронного обращения с кодом.

[1] URL: https://gov.karelia.ru/appeal/ (дата обращения: 19.11.2022). Текст : электронный.

Код позволяет просматривать информацию о ходе исполнения обращения.

Также в Республике Карелия создана и функционирует государственная информационная система «Активный гражданин Республики Карелия»[1]. Обратим внимание на то, что государственная информационная система не предназначена для обращений граждан:

- по личным вопросам (жизненным ситуациям);
- о нарушении законов, иных нормативных правовых актов;
- о недостатках в работе органов власти.

Принципиально, что при работе в системе не применяются положения Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», о чём прямо указывается в приказе.

Вновь зададимся вопросом о целесообразности введения в заблуждение граждан, не имеющих возможности разграничивать обращения по личным и неличным вопросам, сообщения, предложения, заявления и жалобы.

В качестве эксперимента Правительство Российской Федерации предложило использовать Федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» для направления:

- сообщений и обращений;
- ответов на сообщения и обращения[2].

---

[1] Приказ Министерства национальной и региональной политики Республики Карелия от 28.04.2020 № 100 «Об утверждении Положения о государственной информационной системе "Активный гражданин Республики Карелия" и Регламента взаимодействия участников государственной информационной системы "Активный гражданин Республики Карелия"» // Официальный интернет-портал правовой информации: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/1001202005020003 (дата обращения: 06.12.2022). Текст : электронный.

[2] Постановление Правительства Российской Федерации от 10 ноября 2020 года № 1802 «О проведении эксперимента по использованию федеральной государственной информационной системы "Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)" для направления гражданами и юридическими лицами в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, их должностным лицам сообщений и обращений,

- Адресатами сообщений и обращений являются:
- государственные органы;
- органы местного самоуправления;
- государственные и муниципальные учреждения;
- иные организации, осуществляющие публично значимые функции;
- должностные лица указанных выше органов и организаций.

Обращения и сообщения могут направлять граждане и юридические лица.

Проведённый анализ законодательства Российской Федерации в сфере работы с обращениями граждан позволяет утверждать, что требуется кардинальное изменение, прежде всего, Федерального закона № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», законодательства с учётом устоявшейся практики применения, выявленных пробелов и современных изменений в обществе. Полагаем, что субъектам Российской Федерации не требуется предоставлять широкие правомочия по дополнению федерального законодательства с целью исключения широкого толкования их возможностей и практически подмены своими нормативными правовыми актами федеральных норм. Субъектами Российской Федерации неоднократно вносились предложения по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере. С некоторыми из них можно ознакомиться и высказать свои суждения[1].

а также для направления такими органами и организациями ответов на указанные сообщения и обращения».

[1] Предложения субъектов по совершенствованию законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан. URL: http://www.president-sovet.ru/docs/normative_initiatives/proekt_federalnogo_zakona_o_poryadke_rassmotreniya_obrashcheniy_grazhdan_v_rossiyskoy_federatsii/ (дата обращения: 18.11.2022). Текст : электронный.

Заключение

В результате проведённого анализа законодательства Российской Федерации можно условно выделить два вида обращений, имеющих различное правовое регулирование: общие и специальные. Если общие обращения подпадают под действие Федерального закона № 59-ФЗ, то правовое регулирование специальных обращений осуществляется рядом федеральных конституционных и федеральных законов. Различия общих и специальных обращений обнаруживаются в их предмете и форме, адресатах направления, сроках, способах и процедурных особенностях рассмотрения, а также оформления ответа.

Федеральный закон № 59-ФЗ называет лишь три вида обращений, которые подпадают под его действие. Недопустимо расширительно толковать понимание обращения, относя к нему петиции, депутатские запросы и пр., в том числе предусмотренные многочисленными законами субъектов Российской Федерации. Требуется принятие федерального закона, исключающего не только выявленные пробелы, но и в полном объёме регулирующего все вопросы рассмотрения обращений граждан с учётом имеющегося опыта применения Федерального закона № 59-ФЗ.

Список источников и литературы

1. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. — 1994. — № 12.
2. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (заключена в Минске 26.05.1995). Конвенция является действующим договором для Российской Федерации (Федеральный закон от 04.11.1995 № 163-ФЗ «О ратификации Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека»).
3. Всеобщая декларация прав человека 1948 года // Российская газета. — 1995. — № 67.
4. Резолюция 53/144 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1998 года «Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы». URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml (дата обращения: 06.08.2022). — Текст : электронный.
5. Постановление № 43-6 Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ «О модельном законе “Об обращениях граждан и юридических лиц”» (Принято в г. Санкт-Петербурге 27.11.2015) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. — 2016. — № 64 (часть 1).
6. Положение о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств (Приложение 2), (Принято в г. Санкт-Петербурге 14.04.2005 Постановлением 25-8 на 25-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) (с изм. и доп. от 25.11.2008) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. — 2009. — № 43.

— С. 447—459. — URL: https://docs.cntd.ru/document/901949701?marker=65C0IR (дата обращения: 26.03.2022). — Текст : электронный.
7. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2021) «О Конституционном Суде Российской Федерации».
8. ГОСТ Р 7.0.8-2013.
9. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ.
10. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья).
11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 26.03.2022).
12. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 30.12.2021, с изм. от 10.03.2022).
13. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 26.03.2022).
14. Семейный кодекс Российской Федерации.
15. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 04.11.2022) // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: http://www.pravo.gov.ru. — Текст : электронный.
16. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 25.03.2022).
17. Закон Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании».
18. Закон Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 11.06.2021) «О защите прав потребителей».
19. Закон Российской Федерации от 15.01.1993 № 4301-1 (ред. от 30.12.2020) «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы».
20. Закон Российской Федерации от 22.12.1992 № 4180-1 «О трансплантации органов и (или) тканей человека».
21. Закон Российской Федерации от 25.10.1991 № 1807-1 (ред. от 11.06.2021) «О языках народов Российской Федерации».
22. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11.02.1993 № 4462-1.
23. Федеральный закон от 01.06.2005 № 53-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «О государственном языке Российской Федерации».
24. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

25. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 26.05.2021) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: http://www.pravo.gov.ru. — Текст : электронный.
26. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
27. Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об исполнительном производстве».
28. Федеральный закон от 05.07.2010 № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации».
29. Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об электронной подписи» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2022).
30. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022).
31. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: http://www.pravo.gov.ru. — Текст : электронный.
32. Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О связи».
33. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».
34. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».
35. Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О рекламе».
36. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 01.07.2021) «О прокуратуре Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2021).
37. Федеральный закон от 18.03.2020 № 48-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

38. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 26.03.2022) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».
39. Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации».
40. Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 29.11.2021) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: http://pravo.gov.ru. — Текст : электронный.
41. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».
42. Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».
43. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: http://www.pravo.gov.ru. — Текст : электронный.
44. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СПС «КонсультантПлюс». — Текст : электронный.
45. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О персональных данных».
46. Федеральный закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)».
47. Федеральный закон от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 14.07.2022) «О средствах массовой информации».
48. Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».
49. Федеральный закон от 28.11.2011 № 335-ФЗ «Об инвестиционном товариществе».
50. Федеральный закон от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне».
51. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2022).
52. Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

53. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: http://www.pravo.gov.ru. — Текст : электронный.
54. Федеральный закон от 6 апреля 2011 года № 63-ФЗ «Об электронной подписи».
55. Указ Президента Российской Федерации от 04.03.2013 № 183 (ред. от 23.06.2014) «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива"» (вместе с «Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива"») // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: http://www.pravo.gov.ru. — Текст : электронный.
56. Указ Президента РФ от 13.03.1997 № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации».
57. Указ Президента РФ от 17.04.2017 № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций».
58. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июля 2022 года № 1195 «Об утверждении Правил осуществления просветительской деятельности».
59. Постановление Правительства РФ от 16.03.2009 № 228 (ред. от 29.12.2021) «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» (вместе с «Положением о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций»).
60. Постановление Правительства РФ от 24 октября 2011 года № 860 «Об утверждении правил взимания платы за предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».
61. Постановление Правительства РФ от 28.11.2011 № 977 (ред. от 14.05.2022) «О федеральной государственной информационной системе "Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых

для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме"» (вместе с «Требованиями к федеральной государственной информационной системе "Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме"»).

62. Постановление Правительства РФ от 29 июня 2021 года № 1046 «О федеральном государственном контроле (надзоре) за обработкой персональных данных» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2021. — № 27 (часть III). — Ст. 5424.
63. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 ноября 2020 года № 1802 «О проведении эксперимента по использованию федеральной государственной информационной системы "Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)" для направления гражданами и юридическими лицами в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, их должностным лицам сообщений и обращений, а также для направления такими органами и организациями ответов на указанные сообщения и обращения».
64. Положение об удостоверении личности военнослужащего Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 12.02.2003 № 91, ред. от 29.12.2016) «Об удостоверении личности военнослужащего Российской Федерации».
65. Методика, утв. Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).
66. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2022 года № 2523-р.
67. Распоряжение Правительства РФ от 02.09.2022 № 2523-р «Об определении "ВКонтакте" и "Одноклассники" в качестве информационных систем и (или) программ для электронных вычислительных

машин, используемых государственными органами, в том числе судами, Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации, включая управления Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в субъектах Российской Федерации, а также органами местного самоуправления, организациями, подведомственными государственным органам и органам местного самоуправления, для создания официальных страниц» // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: http://pravo.gov.ru. — Текст : электронный.

68. Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 (ред. от 28.09.2021) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приёма граждан в органах прокуратуры Российской Федерации».
69. Приказ Минздрава России от 12.11.2021 № 1050н «Об утверждении Порядка ознакомления пациента либо его законного представителя с медицинской документацией, отражающей состояние здоровья пациента».
70. Приказ Минздрава России от 31.07.2020 № 789н «Об утверждении порядка и сроков предоставления медицинских документов (их копий) и выписок из них».
71. Приказ Минздрава РФ от 02.12.1999 № 429 «О порядке предоставления информации» (вместе с «Порядком предоставления гражданам и пользователям (потребителям), независимо от их правовой формы, информации о санитарно-эпидемиологической обстановке, состоянии среды обитания, качестве и безопасности продукции производственно-технического назначения, пищевых продуктов, товаров для личных и бытовых нужд, потенциальной опасности для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг», «Порядком организации деятельности пресс-службы Центра госсанэпиднадзора»).
72. Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 1 декабря 2020 года № 845 «Об утверждении инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» (документ опубликован не был). Текст документа приведён в соответствии с публикацией на сайте. — URL: https://mintrud.gov.ru/. — Текст : электронный.

73. Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 28 июля 2015 года № 493н «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в Министерстве здравоохранения Российской Федерации» (документ опубликован не был). Текст документа приведён в соответствии с публикацией на сайте. — URL: https://mintrud.gov.ru/. — Текст : электронный.
74. Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 27 июня 2012 года № 665 г. Москва «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по туризму по предоставлению государственной услуги по организации приёма граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию по ним решений и направлению заявителям ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок» (утратил силу).
75. Приказ Министерства просвещения России от 18.03.2019 № 122 «Об утверждении Инструкции по организации работы с обращениями граждан в Министерстве просвещения Российской Федерации».
76. Приказ Министерства просвещения Российской Федерации от 14 июля 2022 года № 556 «Об утверждении Инструкции по организации работы с обращениями граждан в Министерстве просвещения Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». — Текст : электронный.
77. Приказ Министерства просвещения Российской Федерации от 14 июля 2022 года № 556 «Об утверждении инструкции по организации работы с обращениями граждан в Министерстве просвещения Российской Федерации».
78. Приказ Министерства просвещения РФ от 14.07.2022 года № 556 «Об утверждении Инструкции по организации работы с обращениями граждан в Министерстве просвещения Российской Федерации».
79. Приказ Министерства просвещения РФ от 18 марта 2019 года № 121 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в Министерстве просвещения Российской Федерации».
80. Приказ Минкомсвязи России от 13.04.2012 № 107 (ред. от 07.07.2016) «Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе “Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей

информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме"» // СПС «КонсультантПлюс». — Текст : электронный.
81. Приказ Минобрнауки России от 20.12.2018 № 1220 «Об утверждении Инструкции по работе с обращениями граждан в Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации» (документ утратил силу в связи с изданием Приказа Минобрнауки России от 29.07.2020 № 835).
82. Приказ Минтруда России от 01.12.2020 № 845 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». — Текст : электронный.
83. Приказ Минюста России от 30.09.2020 № 227 «Об утверждении требований к формату нотариально оформляемого документа в электронной форме» (вместе с «Требованиями к формату нотариально оформляемого документа в электронной форме», утв. решением Правления ФНП от 16.09.2020 № 16/20, приказом Минюста России от 30.09.2020 № 227).
84. Приказ Росархива от 11.04.2018 № 44 «Об утверждении Примерной инструкции по делопроизводству в государственных организациях».
85. Приказ Росархива от 20.12.2019 № 236 «Об утверждении Перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков их хранения» // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: http://www.pravo.gov.ru. — Текст : электронный.
86. Приказ Росархива от 24.12.2020 № 199 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке инструкций по делопроизводству в государственных органах, органах местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс». — Текст : электронный.
87. Приказ Росстандарта от 08.12.2016 № 2004-ст (ред. от 25.05.2017) «Об утверждении национального стандарта Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». — Текст : электронный.
88. Приказ Ростуризма от 30.04.2020 № 136-Пр-20 «Об утверждении Регламента Федерального агентства по туризму». На сайте Министерства культуры Республики Хакасия также находим порядок

работы с электронными обращениями. — URL: https://culture19.ru/contents/42-pravila-rassmotreniya-elektronnyih-obrascheniy-grajdan.html_(дата обращения: 13.09.2022). — Текст : электронный.
89. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 28.12.2016 № 252 (ред. от 20.02.2018) «Об утверждении Порядка подачи в арбитражные суды Российской Федерации документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа» (вместе с «Порядком подачи в арбитражные суды Российской Федерации документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа») // СПС «КонсультантПлюс». — Текст : электронный.
90. Приказ Федерального архивного агентства от 22 мая 2019 года № 71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления».
91. Приказ Федерального архивного агентства от 22 мая 2019 года № 71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления».
92. Инструкция об организации работы по обеспечению функционирования системы воинского учёта, утв. Приказом Министра обороны РФ от 22.11.2021 № 700 «Об утверждении Инструкции об организации работы по обеспечению функционирования системы воинского учёта».
93. Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации, утв. Приказом Минтруда России от 01.12.2020 № 845 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». — Текст : электронный.
94. Инструкция по организации работы с обращениями граждан в Министерстве просвещения Российской Федерации, утв. Приказом Минпросвещения России от 14.07.2022 № 556 «Об утверждении Инструкции по организации работы с обращениями граждан в Министерстве просвещения Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». — Текст : электронный.
95. Инструкция по работе с обращениями граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», утв. распоряжением Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 17 февраля 2022 года № 23рп-СФ // Парламентская газета. — 2022. — № 7.

96. Методические рекомендации по проведению общероссийского дня приёма граждан, утв. Администрацией Президента РФ 28.09.2017 № А1-3936о, протокол заседания от 28.09.2017 № 14 (документ опубликован не был).
97. Порядок рассмотрения обращений граждан в Главном управлении государственного строительного надзора Московской области, утв. распоряжением Главного управления государственного строительного надзора Московской области от 31.01.2020 № 6. — URL: https://gusn.mosreg.ru/download/document/7406034. — Текст : электронный.
98. Регламент рассмотрения обращений граждан в Министерстве транспорта и дорожной инфраструктуры Московской области, утв. распоряжением министра транспорта и дорожной инфраструктуры Московской области от 25.09.2017 № 252-р. — URL: https://mtdi.mosreg.ru/download/document/42630?utm_referrer=https%3a%2f%2fwww.google.com%2f&utm_referrer=http%3a%2f%2fmtdi.mosreg.ru%2fdownload%2fdocument%2f42630 (дата обращения: 13.09.2022). — Текст : электронный.
99. Рекомендации Роскомнадзора по применению Федерального закона от 05.04.2013 № 34-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" и статью 13.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».
100. Постановление Правления Пенсионного фонда Российской Федерации от 28 декабря 2018 года № 574п «Об утверждении требований к формату документов выплатного дела в электронной форме» // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: http://www.pravo.gov.ru. — Текст : электронный.
101. Закон Московской области от 5 октября 2006 года № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан». — URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&infostr=xO7q8+zl7fIg7vLu4fDg5uDl8vH/IO3lIOIg7+7x6+Xk7eXpIPDl5ODq9ujo&nd=112013959&page=1&rdk=2#I0 (дата обращения: 12.09.2022). — Текст : электронный.
102. Закон Нижегородской области от 7 сентября 2007 года № 124-З «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородской области». — URL: https://government-nnov.ru/?id=272042 (дата обращения: 11.11.2022). — Текст : электронный.

103. Закон Алтайского края от 29.12.2006 № 152-ЗС (ред. от 02.03.2018) «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края» // СПС «КонсультантПлюс». — Текст : электронный.
104. Закон Республики Карелия «Об образовании» от 20 декабря 2013 года № 1755-ЗРК. — URL: https://docs.cntd.ru/document/919510276 (дата обращения: 17.11.2022). — Текст : электронный.
105. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.09.2017 № 60-ЗАО «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Ямало-Ненецком автономном округе. — URL: https://docs.cntd.ru/document/446491662 (дата обращения: 17.11.2022). — Текст : электронный.
106. Постановление Губернатора Хабаровского края от 08.07.2022 № 64 «Об утверждении Порядка рассмотрения сообщений пользователей, поступивших через официальные страницы (аккаунты) Губернатора Хабаровского края в социальных сетях информационно-телекоммуникационной сети "Интернет"» // Официальный интернет-портал правовой информации: http://pravo.gov.ru. — Текст : электронный.
107. Указ Главы Республики Карелия от 27 ноября 2015 года № 115 «Об утверждении Инструкции о порядке организации работы по рассмотрению обращений граждан к Главе Республики Карелия, первому заместителю Главы Республики Карелия, заместителям Главы Республики Карелия, в Правительство Республики Карелия и личного приёма граждан Главой Республики Карелия, первым заместителем Главы Республики Карелия, заместителями Главы Республики Карелия».
108. Приказ Министерства национальной и региональной политики Республики Карелия от 28.04.2020 № 100 «Об утверждении Положения о государственной информационной системе "Активный гражданин Республики Карелия" и Регламента взаимодействия участников государственной информационной системы "Активный гражданин Республики Карелия"» // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/1001202005020003 (дата обращения: 06.12.2022). — Текст : электронный.
109. Постановление мэра г. Грозного от 24 сентября 2018 года № 89 «Об утверждении Порядка рассмотрения обращений граждан,

поступивших на официальные страницы (аккаунты) в социальных сетях мэрии города Грозного». — URL: https://grozmer.ru/upload/docs/89-24-09-2018-pdf5bab36247ea531537947172_129.pdf (дата обращения: 10.09.2022). — Текст : электронный.
110. Положение о порядке работы с обращениями граждан в казённом учреждении «Центр занятости населения Чувашской Республики Минтруда Чувашии». — URL: http://czn.cap.ru/appeals/polozhenieo-poryadke-raboti-s-obrascheniyami-grazh (дата обращения: 19.11.2022). — Текст : электронный.
111. Федеральная антимонопольная служба. Методические рекомендации по вопросам особенностей порядка и сроков рассмотрения обращений в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». — Текст : электронный.
112. *Антонова Л. И.* Юридическая природа модельных законов Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств / Л. И. Антонова // Учёные записки Санкт-Петербургского имени В. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. — 2017. — № 3 (63). — С. 56—62.
113. *Безруков А. В.* Рассмотрение обращений граждан как элемент конституционно-правового механизма реализации конституционного права на обращение / А. В. Безруков, А. В. Савоськин // Государственная власть и местное самоуправление. — 2020. — № 1 // СПС «КонсультантПлюс». — Текст : электронный.
114. *Глухов Е. А.* «Отписка» как нарушение законодательства Российской Федерации о порядке рассмотрения обращений граждан: постановка проблемы / Е. А. Глухов // Административное право, административный процесс. — 2020. — Вып. 4, т. 17. — URL: https://readera.org/143172775 (дата обращения: 15.08.2022). — Текст : электронный.
115. *Зайков Д. Е.* Недопустимые обращения граждан: проблемы квалификации и правоприменительной практики / Д. Е. Зайков // Актуальные проблемы российского права. — 2019. — № 8. — С. 68—74 // СПС «КонсультантПлюс». — Текст : электронный.
116. *Зорькин В. Д.* Конституция и права человека в XXI веке. К 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека / В.Д. Зорькин. — Москва : НОРМА, 2008. — URL: http://www.ksrf.ru/ru/news/speech/pages/ViewItem.aspx?ParamId=20 (дата обращения: 26.03.2022). — Текст : электронный.

117. *Зубарев С. М.* Электронные обращения граждан в системе общественного контроля / С. М. Зубарев, С. В. Сабаева // Административное право и процесс. — 2019. — № 5. — С. 12—17 // eLIBRARY, СПС «КонсультантПлюс». — Текст : электронный.
118. *Надыгина Е. В.* Инновационные подходы к преподаванию дисциплины «Обращения граждан в Российской Федерации» : учебное пособие / Е. В. Надыгина. — Н. Новгород, 2012. — URL: http://www.lib.unn.ru/students/src/2_nadigina_2012_sover.pdf (дата обращения: 15.08.2022). — Текст : электронный.
119. Особенности рассмотрения обращений граждан органами местного самоуправления РФ / ИУРР РАНХиГС [Центр местного самоуправления; отв. ред. К. А. Иванова]. — Москва : Проспект, 2021. — 120 с. — (Серия «Муниципальная библиотека»; 2021, вып. 5). ISBN 978-5-98597-470-6. — URL: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2021/05/Mun_biblio_5_hi-res_all.pdf (дата обращения: 28.08.2022). — Текст : электронный.
120. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» / Х. В. Пешкова (Белогорцева), И. В. Баранов, Э. С. Бондарева, В. А. Майборода // СПС «КонсультантПлюс», 2020. — Текст : электронный.
121. *Савоськин А. В.* Система законодательства об обращениях граждан / А. В. Савоськин // Lex Russia. — № 12 (Т. XCVII). Декабрь 2014. — URL: file:///C:/Users/16_02_2018/Downloads/sistema-zakonodatelstva-ob-obrascheniyah-grazhdan.pdf (дата обращения: 21.11.2022). — Текст : электронный.
122. Толковый словарь Ушакова. — URL: https://endic.ru/ozhegov/Vsestoronnij-4331.html. — Текст : электронный.
123. *Чумакова О. В.* Обращения по поводу получения юридической помощи как самостоятельный вид обращений граждан / О. В. Чумакова // Административное право и процесс. — 2019. — № 6. — С. 82—83 // eLIBRARY, СПС «КонсультантПлюс». — Текст : электронный.

Материалы судебной практики

1. Определение Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2002 года № 22-О «По жалобе открытого акционерного общества “Большевик” на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации» // КонсультантПлюс (дата обращения: 21.08.2022). — Текст : электронный.
2. Определение Конституционного Суда РФ от 13 октября 2009 года № 1342-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бугаенко Александра Александровича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 62 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” и частью 3 статьи 11 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”». — URL: http://www.sudbiblioteka.ru/ks/docdelo_ks/konstitut_big_7745.htm (дата обращения: 16.11.2022). — Текст : электронный.
3. Определение Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2019 года № 325-О.
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // Собрание законодательства РФ. — 2012. — № 31. — Ст. 4470.
5. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2018 года № 629-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мельникова Александра Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 1 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации”». — URL: https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-27032018-n-629-o/ (дата обращения: 20.10.2022). — Текст : электронный.
6. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2017 года № 1361-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Литовского Бориса Владимировича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 1 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации”». — URL: https://legalacts.ru/sud/

opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-27062017-n-1361-o/ (дата обращения: 23.11.2022). — Текст : электронный.
7. Определение Конституционного Суда РФ от 21 мая 2015 года № 1163-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сокова Вячеслава Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 4 части 1 статьи 10 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"».
8. Постановление Верховного Суда РФ от 31.07.2019 № 7-АД19-5. — URL: https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-31072019-n-7-ad19-5/. — Текст : электронный.
9. Определение Верховного Суда РФ от 20.04.2020 № 306-ЭС20-4783 по делу № А12-18231/2019 // Особенности рассмотрения обращений граждан органами местного самоуправления РФ / ИУРР РАНХиГС [Центр местного самоуправления; отв. ред. К. А. Иванова]. — Москва : Проспект, 2021. — 120 с. — (Серия «Муниципальная библиотека»; 2021, вып. 5). ISBN 978-5-98597-470-6. — URL: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2021/05/Mun_biblio_5_hi-res_all.pdf (дата обращения: 28.08.2022). — Текст : электронный.
10. Определение Верховного Суда РФ от 16.01.2020 № 304-ЭС19-25436 по делу № А75-21156/2018. — URL: https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-16012020-n-304-es19-25436-po-delu-n-a75-211562018/ (дата обращения: 28.08.2022). — Текст : электронный.
11. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.02.2005 № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» // СПС «КонсультантПлюс». — Текст : электронный.
12. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 46 «О некоторых вопросах судебной практики по делам о преступлениях против конституционных прав и свобод человека и гражданина (статьи 137, 138, 138.1, 139, 144.1, 145, 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации)» // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2019. — № 2.
13. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.11.2022 № 33 «О практике применения судами норм о компенсации морального вреда» // Российская газета. — 2022. — № 267 (утратило силу).

14. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 18.02.2020 № 13-КА19-3.
15. Постановление Верховного Суда РФ от 23.07.2018 № 25-АД18-9. — URL: https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-23072018-n-25-ad18-9/. — Текст : электронный.
16. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 10.08.2020 № 18-АД20-24. — URL: https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-10082020-n-18-ad20-24/. — Текст : электронный.
17. Постановление Верховного Суда РФ от 15 февраля 2019 г. № 48-АД19-2. — URL: https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-15022019-n-48-ad19-2/ (дата обращения: 26.08.2022). — Текст : электронный.
18. Постановление Верховного Суда РФ от 23 сентября 2016 года № 3-АД16-6 по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьёй 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. — URL: https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-23092016-n-3-ad16-6/. — Текст : электронный.
19. Постановление Верховного Суда РФ от 4 июня 2014 года № 25-АД14-3 по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьёй 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (документ официально опубликован не был).
20. Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 11 октября 2018 года по делу № А37-512/2018 // Особенности рассмотрения обращений граждан органами местного самоуправления РФ / ИУРР РАНХиГС [Центр местного самоуправления; отв. ред. К. А. Иванова]. — Москва : Проспект, 2021. — 120 с. — (Серия «Муниципальная библиотека»; 2021, вып. 5). ISBN 978-5-98597-470-6. — URL: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2021/05/Mun_biblio_5_hi-res_all.pdf (дата обращения: 28.08.2022). — Текст : электронный.
21. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 10.03.2020 № Ф01-8945/2020 по делу № А11-6307/2019 // Особенности рассмотрения обращений граждан органами местного самоуправления РФ / ИУРР РАНХиГС [Центр местного самоуправления;

отв. ред. К. А. Иванова]. — Москва : Проспект, 2021. — 120 с. — (Серия «Муниципальная библиотека»; 2021, вып. 5). ISBN 978-5-98597-470-6. — С. 108—110. — URL: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2021/05/Mun_biblio_5_hi-res_all.pdf (дата обращения: 28.08.2022). — Текст : электронный.

22. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 15 октября 2018 года № 33а-19992/2018 по делу № 2а-3636/2018.
23. Решение Суда по интеллектуальным правам по делу № А21-8040/2018 от 17.05.2019 № С01-326/2019 // Особенности рассмотрения обращений граждан органами местного самоуправления РФ / ИУРР РАНХиГС [Центр местного самоуправления; отв. ред. К. А. Иванова]. — Москва : Проспект, 2021. — 120 с. — (Серия «Муниципальная библиотека»; 2021, вып. 5). ISBN 978-5-98597-470-6. — URL: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2021/05/Mun_biblio_5_hi-res_all.pdf (дата обращения: 28.08.2022). — Текст : электронный.
24. Апелляционное определение Московского городского суда от 3 апреля 2012 года по делу № 11-230.
25. Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 10.04.2018 по делу № 33-10778. — URL: https://mos-gorsud.ru/mgs/cases/docs/content/8813126f-c072-4e90-beea-83559b0d24db. — Текст : электронный.
26. Апелляционное определение Верховного Суда Республики Калмыкия от 22 января 2013 года по делу № 33-44/2013.
27. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 18 января 2017 года по делу № 33а-415/2017.
28. Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 23 октября 2012 года по делу № 33-21226/12.
29. Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 18 июля 2012 года по делу № 33-7034/12.
30. Апелляционное определение Московского городского суда от 4 августа 2014 года № 33-30712/14 // СПС «Гарант». — Текст : электронный.
31. Определение Верховного Суда Республики Башкортостан от 17 мая 2012 года по делу № 33-5632/12 // СПС «КонсультантПлюс». — Текст : электронный.
32. Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 31.12.2019 № 16-318/2019. — URL: http://131fz.ranepa.ru/

uploads/files/2021/05/Mun_biblio_5_hi-res_all.pdf (дата обращения: 28.08.2022). — Текст : электронный.
33. Постановление Арбитражного Суда Северо-Кавказского округа от 21.12.2020 № Ф08-11054/2020 по делу № А32-16717/2020 // Особенности рассмотрения обращений граждан органами местного самоуправления РФ / ИУРР РАНХиГС [Центр местного самоуправления; отв. ред. К. А. Иванова]. — Москва : Проспект, 2021. — 120 с. — (Серия «Муниципальная библиотека»; 2021, вып. 5). ISBN 978-5-98597-470-6. — URL: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2021/05/Mun_biblio_5_hi-res_all.pdf (дата обращения: 28.08.2022). — Текст : электронный.
34. Постановление Арбитражного Суда Дальневосточного округа от 20.08.2020 № Ф03-2848/2020 по делу № А51-23302/2019 // Особенности рассмотрения обращений граждан органами местного самоуправления РФ / ИУРР РАНХиГС [Центр местного самоуправления; отв. ред. К. А. Иванова]. — Москва : Проспект, 2021. — 120 с. — (Серия «Муниципальная библиотека»; 2021, вып. 5). ISBN 978-5-98597-470-6. — С. 113—116. — URL: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2021/05/Mun_biblio_5_hi-res_all.pdf (дата обращения: 28.08.2022). — Текст : электронный.
35. Решение Нефтекумского районного суда Ставропольского края от 26.11.2020 № 3-438-26-499/20. — URL: https://nalogcodex.ru/sud_pract/sou/reshenie-neftekumskogo-rayonnogo-suda-(stavropolskiy-kray)-ot-26.11.2020-_-3-438-26-499_20 (дата обращения: 23.08.2022). — Текст : электронный.
36. Решение Славского районного суда Калининградской области по иску Иванова З. к администрации МО «Славский муниципальный район» о признании незаконным бездействия органа местного самоуправления, взыскании компенсации морального вреда от 21.03.2014. — URL: http://slavsky.kln.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=862 (дата обращения: 26.08.2022). — Текст : электронный.
37. Постановление мирового судьи судебного участка № 89 в Куйбышевском судебном районе в городе Омске от 26.07.2018 по делу № 5-4809/2018/. — URL: http://89.oms.msudrf.ru/modules.php?name=info_pages&id=4752. — Текст : электронный.
38. Решение Мещанского районного суда города Москвы от 31 июля 2017 года по делу № 2А-360/2017.

39. Решение мирового судьи судебного участка № 7 по Кировскому району г. Уфы Республики Башкортостан от 07.08.2018 о привлечении к ответственности по ст. 5.39 КоАП РФ и назначении административного штрафа в 5 тыс. руб. директору ООО в связи с несвоевременным предоставлением информации по адвокатскому запросу. — URL: https://www.advgazeta.ru/novosti/sud-ukazal-chto-koap-ne-predusmatrivaet-otvetstvennosti-za-nepolnotu-predostavlennoy-informatsii-po-advokatskomu-zaprosu/ (дата обращения: 23.08.2022). — Текст : электронный.

Необходимые сайты

1. Официальный сайт сельского поселения Казым Белоярского района. — URL: http://admkazym.ru/virtual/messages-form/?type=original (дата обращения: 12.11.2022). — Текст : электронный.
2. Официальный сайт Администрации Дружининского городского поселения Свердловской области. — URL: https://druzhinino.midural.ru/article/show/id/1110 (дата обращения: 15.11.2022). — Текст : электронный.
3. Предложения субъектов по совершенствованию законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан. — URL: http://www.president-sovet.ru/docs/normative_initiatives/proekt_federalnogo_zakona_o_poryadke_rassmotreniya_obrashcheniy_grazhdan_v_rossiyskoy_federatsii/ (дата обращения: 18.11.2022). — Текст : электронный.

Научное издание

Рубина Инна Евгеньевна

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НОВЫЙ ВЗГЛЯД НА СТАРЫЙ ЗАКОН)

Редактор *О. В. Обарчук*
Художественный редактор *Н. Н. Осипов*

Подписано в печать 16.02.2023. Формат 60 × 84 1/16.
Бумага офсетная. 8,28 усл.-печ. л. Тираж 200 экз. Изд. № 2

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
ПЕТРОЗАВОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Отпечатано в типографии Издательства ПетрГУ
185910, г. Петрозаводск, пр. Ленина, 33

ISBN: 978-5-8021-4064-2

