

**Проект методических рекомендаций по практике применения
Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ
«О порядке рассмотрения обращений граждан
Российской Федерации»**

Статья 1. Сфера применения настоящего Федерального закона

1. Настоящим Федеральным законом регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации (далее также - гражданин) закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Данной нормой определяется, что настоящий Федеральный закон регулирует правоотношения, связанные с реализацией гражданином права обращаться лично и направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Рассмотрение обращений граждан относится к сфере публичных (административных) правоотношений. В связи с этим при рассмотрении обращений надо учитывать, что в сфере публичного права следует руководствоваться принципом – «разрешено только то, что прямо предусмотрено», в отличие от сферы частного права, где действует принцип «разрешено все то, что не запрещено законом».

2. Установленный настоящим Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами.

Данной нормой определяется, что настоящий Федеральный закон устанавливает общий порядок рассмотрения всех обращений граждан, за исключением обращений, которые должны рассматриваться в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами.

Таким образом, государственные органы и органы местного самоуправления, обеспечивая реализацию конституционного права граждан обращаться лично, направлять индивидуальные или коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, рассматривают любые поступившие к ним обращения. Государственные органы и органы местного самоуправления рассматривают поступившие обращения в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, федеральными конституционными законами или иными федеральными законами, исходя из содержания обращения. Например, к обращениям граждан, рассматриваемым в ином порядке, относятся:

запрос – обращение пользователя информацией о предоставлении информации о деятельности этого органа, который подлежит рассмотрению в порядке, установленном Федеральным законом от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;

резолуция митинга, которая подлежит рассмотрению в порядке, установленном Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»;

заявление о предоставлении государственной или муниципальной услуги, которое подлежит рассмотрению в порядке, установленном Федеральным законом от 27 октября 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;

жалоба на действие (бездействие) прокурора, руководителя следственного органа, следователя, органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя, которая подлежит рассмотрению в порядке, установленном Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации;

жалоба на принятое постановление судебного пристава-исполнителя, которая подлежит рассмотрению в порядке, установленном Федеральным законом от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»;

обращения с сообщением о нарушении законов или иных нормативных правовых актов, либо с просьбой о восстановлении или защите нарушенных прав, свобод или законных интересов, либо прав, свобод или законных интересов других лиц в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений требований, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, рассматриваются в порядке, установленном Федеральным законом от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» или Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

С учетом части 1 статьи 1 настоящего Федерального закона любое обращение, даже если не установлен порядок его рассмотрения настоящим Федеральным законом, федеральными конституционными законами или иными федеральными законами, должно быть рассмотрено.

Кроме того, данная норма может применяться при поступлении писем (обращений, запросов) от членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, депутатов и членов выборных (представительных) органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления и других лиц, наделенных федеральными конституционными и иными федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской

Федерации или органов местного самоуправления определенными полномочиями, в связи с осуществлением указанными лицами своей деятельности в государственные органы, органы местного самоуправления или должностным лицам, которые устанавливают порядок рассмотрения указанных писем (обращений, запросов).

3. Установленный настоящим Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом.

Данная норма распространяет установленный настоящим Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан Российской Федерации на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом.

Данная норма определяет, что при рассмотрении обращений иностранных граждан и лиц без гражданства необходимо также руководствоваться пунктом 6 части 1 статьи 3 Федерального закона от 1 июня 2005 года № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации». Обращение иностранного гражданина должно быть составлено на государственном языке Российской Федерации (русском языке), поскольку настоящим Федеральным законом прямо не предусмотрено рассмотрение обращений, составленных на иностранных языках.

В случае поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу обращения, изложенного не на государственном языке Российской Федерации (иностранном языке), данное обращение может быть рассмотрено в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, только при наличии заверенного в установленном порядке перевода на русский язык, идентичного по содержанию и техническому оформлению, а при отсутствии такого может быть рассмотрено в порядке, установленном в государственном органе, органе местного самоуправления или должностным лицом.

4. Установленный настоящим Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением указанными органами, должностными лицами обращений объединений граждан, в том числе юридических лиц, а также на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями и их должностными лицами.

Данная норма распространяет порядок, установленный настоящим

Федеральным законом, на рассмотрение обращений объединений граждан, в том числе юридических лиц, осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями и их должностными лицами.

Полагаем, что с учетом частей 1, 2 и 3 статьи 1 настоящего Федерального закона подлежит рассмотрению государственным органом, органом местного самоуправления обращение от любого субъекта права.

Определение «объединение граждан» в российском законодательстве отсутствует. Понятие объединения граждан сочетает в себе положения различных отраслей права, таких как конституционное, административное, трудовое, гражданское. Например, в конституционном праве понятие «объединения граждан» подразумевает прежде всего политические партии, общественно-политические движения, избирательные объединения и организации. Так, в Федеральном законе от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

В трудовом праве «объединение граждан» – это профессиональные союзы, объединения и ассоциации работодателей. С позиций административного права «объединение граждан» – это организация, имеющая официальный статус коллективного субъекта: политической партии, общественной организации, религиозного объединения. В гражданско-правовых аспектах «объединение граждан» рассматривается как любая форма неправительственной организации, способствующая развитию в государстве гражданских инициатив и реализации частного интереса (от благотворительного фонда до коммерческой организации).

Как правило, объединение граждан представляет собой юридическое лицо в одной из организационно-правовых форм, предусмотренных законодательством Российской Федерации, зарегистрированное в установленном порядке.

Определение «организации, осуществляющие публично значимые функции» в законодательстве Российской Федерации также отсутствует.

В своем Постановлении от 18 июля 2012 года № 19-П Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что «учитывая особенности и характер отношений, возникающих между гражданами (объединениями граждан) и возможными адресатами их обращений – организациями, деятельность которых является публично значимой и затрагивает права и свободы граждан, обязанность рассматривать такие обращения не противоречит их природе, притом, что как сама эта обязанность, так и порядок рассмотрения должны быть установлены законодателем четко и определенно».

Данная норма с учетом части 2 статьи 1 настоящего Федерального закона не позволяет распространять положения настоящего Федерального

закона на гражданско-правовые отношения, возникающие между гражданами и юридическими лицами, в том числе созданными публично-правовыми образованиями. Данная позиция находит подтверждение в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2017 года № 1361-О.

Статья 2. Право граждан на обращение

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

Данная норма устанавливает ряд правомочий, основными среди которых являются:

для граждан – правомочие личного обращения в государственные органы, органы местного самоуправления, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, определяемое возможностью лица прийти в указанные органы, учреждения и организации и напрямую обратиться, и характеризуемое устной формой взаимоотношений личности с указанными органами, учреждениями и организациями, которая реализуется лично соответственно только одним конкретным лицом;

для граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, – правомочие направлять обращение в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам, определяемое возможностью лица или группы лиц направить в указанные органы, учреждения и организации и их должностным лицам и удаленно обратиться, и характеризуемое письменной формой взаимоотношений личности с указанными органами, учреждениями, организациями и их должностными лицами, которая реализуется как одним лицом, так и группой лиц.

2. Граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц.

Данная норма предусматривает только свободную и добровольную, не допускающую нарушения прав и свобод других лиц, реализацию права граждан на обращение.

Свобода и добровольность при осуществлении гражданами права на обращение предусматривают возможность реализации этого права от своего лица только в своих интересах либо в интересах другого лица (других лиц) без нарушения прав и свобод данного лица и невозможность

реализации этого права от имени другого лица (других лиц).

Данная норма, распространяясь на всех участников регулируемых настоящим Федеральным законом публичных (административных) правоотношений, в соответствии с частью 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации защищает права:

любых лиц, участвующих в обеспечении реализации права граждан на обращение;

любых других лиц, информация о которых содержится в обращении.

3. Рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно.

Данной нормой установлено, что граждане реализуют бесплатно правомочия личного обращения и направления обращений.

Государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, обеспечивают реализацию правомочий граждан обращаться лично и направлять обращения за счет собственных средств, предусмотренных для исполнения данных обязанностей.

Статья 3. Правовое регулирование правоотношений, связанных с рассмотрением обращений граждан

1. Правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, регулируются Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами.

Данная норма во взаимосвязи с частями 1, 2 и 3 статьи 1 настоящего Федерального закона определяет, что правоотношения, связанные с рассмотрением любых обращений граждан, регулируются Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами. Таким образом, при рассмотрении в порядке, установленном международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами и иными федеральными законами некоторых обращений граждан, в случае отсутствия отдельных норм, необходимых для рассмотрения данных обращений, может применяться настоящий Федеральный закон. Так, например, резолюция митинга подлежит рассмотрению в порядке, установленном Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», но в части не урегулированного указанным законом срока рассмотрения резолюции митинга, данная резолюция подлежит рассмотрению в сроки, установленные настоящим Федеральным законом.

2. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать

гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные настоящим Федеральным законом.

Данной нормой предусматривается, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации могут установить дополнительные гарантии права граждан на обращение (например, граждане Российской Федерации вправе обращаться в органы на родном языке или на любом другом языке народов Российской Федерации, которым они владеют (часть 4 статьи 15 Закона Российской Федерации от 25 октября 1991 года № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации»), поэтому в конкретном субъекте Российской Федерации законом или иным нормативным правовым актом данного субъекта Российской Федерации может быть установлена дополнительная гарантия гражданам излагать обращение в органы государственной власти данного субъекта Российской Федерации или в органы местного самоуправления данного субъекта Российской Федерации на родном языке или на любом другом языке народов Российской Федерации, либо в соответствии с частью 7 статьи 13 настоящего Федерального закона может быть расширена категория граждан, пользующихся правом на личный прием в первоочередном порядке).

Статья 4. Основные термины, используемые в настоящем Федеральном законе

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные термины:

Данные термины, используемые для целей настоящего Федерального закона, позволяют определить, в каком порядке подлежат рассмотрению обращения.

1) обращение гражданина (далее - обращение) - направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления;

Данное понятие содержит форму реализации правомочий направлять обращения в письменной форме или в форме электронного документа и лично обращаться в устной форме. Кроме того, данное понятие устанавливает, что гражданин свободно и добровольно определяет адресата для направления обращения в письменной форме или в форме электронного документа – в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, а для устного обращения – в государственный орган или орган местного самоуправления. При этом обращением гражданина по содержанию является предложение, заявление или жалоба.

2) предложение - рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию

общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

Данное понятие предложения является одним из видов обращения для реализации гражданином политических прав, связанных с обеспечением участия граждан в реализации публичной политической власти.

К предложениям относятся рекомендации гражданина:

по совершенствованию законов;

по совершенствованию иных нормативных правовых актов;

по совершенствованию деятельности государственных органов;

по совершенствованию деятельности органов местного самоуправления;

по развитию общественных отношений;

по улучшению социально-экономической деятельности государства;

по улучшению социально-экономической деятельности общества;

по улучшению иных сфер деятельности государства;

по улучшению иных сфер деятельности общества.

3) заявление - просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

Данное понятие заявления является одним из видов обращения, гарантирующего гражданину реализацию его иных конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, в том числе политических прав, связанных с обеспечением участия граждан в реализации публичной политической власти, путем либо сообщения о нарушении законов, о нарушении иных нормативных правовых актов, о недостатках в работе государственных органов, о недостатках в работе органов местного самоуправления, о недостатках в работе должностных лиц, либо критики деятельность государственных органов, деятельность органов местного самоуправления, деятельность должностных лиц.

Оказание содействия гражданину должно выражаться в обеспечении государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами реализации конституционных прав и свобод гражданина.

Под реализацией конституционных прав и свобод понимается правомерная деятельность субъектов правоотношений по осуществлению предусмотренных конституционными нормами притязаний для достижения желаемых результатов в установленном законом порядке.

Конституционные права и свободы реализуются прежде всего посредством правового регулирования (законодательного и подзаконного).

Очевидно, что право можно как реализовать, так и не реализовать, поскольку это не является обязанностью. Свободы – более узкое понятие, характерное скорее для конституционного права конкретных государств

и идентичное объективным правоустановлениям и субъективному праву конкретного индивида действовать в ограниченных законом пределах. При этом исключительно важно отметить, что реализация прав и свобод человека и гражданина не должна нарушать права и свободы других лиц.

Сообщение о недостатках в работе подразумевает выявление нежелательных качеств, изъянов в работе, недочетов, а также нарушений органов, при этом речь идет не о деятельности в целом, а о частностях, деталях, отдельных вопросах. Таким образом, не давая общей негативной оценки ситуации, автор акцентирует внимание на отдельном недостатке.

Критика деятельности органов предполагает отрицательную оценку деятельности органов, негативное отношение гражданина к ситуации, факту, выявленному недостатку в работе органов.

Критика деятельности органов без сообщения о недостатках в работе невозможна, а сообщение о недостатках в работе возможно без критики деятельности.

4) жалоба - просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц;

Данное понятие является одним из видов обращения, гарантирующего гражданину восстановление или защиту его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц. Жалоба как вид обращения обладает особым социальным феноменом. Если иметь в виду, что Конституция Российской Федерации провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью, то обращение гражданина с жалобой свидетельствует не просто о нарушении норм общественной жизни, а о нарушении основных конституционных принципов общественного бытия. Именно эти свойства побуждают уделять данному виду обращений особое внимание.

Необходимо отличать жалобу от критики деятельности или сообщения о недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц.

Жалоба должна содержать просьбу о восстановлении или защите именно нарушенных конкретных прав, свобод или законных интересов с указанием конкретно кто их нарушил и каким конкретно способом (действием, бездействием, принятым решением, незаконным возложением каких-либо обязанностей, созданием каких-либо препятствий к осуществлению прав и свобод).

Понятие жалобы тесно связано с понятиями восстановления и защиты именно нарушенных прав, свобод или законных интересов.

Восстановление нарушенных прав и свобод предполагает восстановление положения, существовавшего до нарушения прав, и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу нарушения прав и свобод.

В свою очередь защита прав и свобод предполагает как гарантии от несоблюдения властными и иными субъектами прав и свобод индивидов,

посягательства на них в целях преодоления необеспеченности реализации прав и свобод граждан, так и их восстановление в случае нарушения. Таким образом, понятие защиты прав и свобод шире понятия восстановления, поскольку включает в себя как обеспечение реализации права, так и восстановление прав.¹

5) 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.

Данное понятие должностного лица распространяется на лиц, осуществляющих функции представителя власти, либо лиц, выполняющих организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции.

Определения лица, исполняющего функции представителя власти либо выполняющего организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления, даны в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 года № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий». Так, к исполняющим функции представителя власти следует относить лиц, наделенных правами и обязанностями по осуществлению функций органов законодательной, исполнительной или судебной власти, а также, исходя из содержания примечания к статье 318 Уголовного кодекса Российской Федерации, иных лиц правоохранительных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, организациями, учреждениями независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности.

Под организационно-распорядительными функциями следует понимать полномочия должностного лица, которые связаны с руководством трудовым коллективом государственного органа, государственного или муниципального учреждения (его структурного подразделения) или находящимися в их служебном подчинении отдельными работниками, с формированием кадрового состава и определением трудовых функций работников, с организацией порядка прохождения службы, применения мер поощрения или награждения, наложения дисциплинарных взысканий и т.п.

К организационно-распорядительным функциям относятся полномочия лиц по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия.

Данное понятие должностного лица также позволяет признать должностным лицом уполномоченное лицо, принявшее решение в связи с рассмотрением конкретного обращения, при обжаловании принятого

по данному обращению решения, либо уполномоченное лицо, осуществлявшее действие (бездействие) в связи с рассмотрением данного обращения.

Как административно-хозяйственные функции надлежит рассматривать полномочия должностного лица по управлению и распоряжению имуществом и (или) денежными средствами, находящимися на балансе и (или) банковских счетах организаций, учреждений, воинских частей и подразделений, а также по совершению иных действий (например, по принятию решений о начислении заработной платы, премий, осуществлению контроля за движением материальных ценностей, определению порядка их хранения, учета и контроля за их расходом).

Статья 5. Права гражданина при рассмотрении обращения

При рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право:

Поскольку правоотношения, связанные с рассмотрением обращения, относятся к сфере публичных (административных) правоотношений, при рассмотрении обращения следует учитывать, что если в частном праве действует принцип «разрешено все то, что не запрещено законом», то в сфере публичного права следует руководствоваться иным правилом – «разрешено только то, что прямо предусмотрено».

Таким образом, установленный данной статьей перечень прав граждан при рассмотрении обращения является исчерпывающим.

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

Исходя из данной нормы, гражданин вправе представить дополнительные документы и материалы либо обратиться с просьбой об истребовании документов и материалов, в том числе в электронной форме.

Данной нормой предусмотрено, что гражданин вправе обратиться в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу, в которые ранее направил свое обращение в письменной форме или в форме электронного документа, с просьбой как в письменной форме, так и в электронной форме об истребовании из иных государственных органов, органов местного самоуправления или от иных должностных лиц документов и материалов, в том числе в электронной форме, необходимых для подтверждения доводов, изложенных в ранее направленном им обращении.

Данной нормой предусмотрено, что гражданин вправе представить дополнительные документы и материалы только в тот государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в которые ранее направил свое обращение.

В случае переадресации государственным органом, органом местного

самоуправления или должностным лицом ранее поступившего обращения от данного гражданина в иной государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу, представленные документы и материалы либо просьба об их истребовании должны быть в течение семи дней со дня их регистрации перенаправлены в соответствующий государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу с уведомлением об этом гражданина, реализовавшего право, предусмотренное данной нормой.

В случае направления государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом ответа на ранее поступившее обращение от данного гражданина, государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо должны уведомить о получении документов и материалов либо просьбы об их истребовании в течение семи дней со дня их регистрации и о завершении рассмотрения ранее поступившего обращения гражданина, реализовавшего право, предусмотренное данной нормой.

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

Данная норма применяется во взаимосвязи со статьей 23 Конституции Российской Федерации. Таким образом, в случае, когда гражданин желает ознакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения его обращения, данное право может быть реализовано при идентификации его как автора данного обращения и если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц, если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, в том числе затрагивающие права, свободы и законные интересы других лиц.

Кроме того, ознакомление с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, не предусматривает их копирования в любой форме, поскольку данное право не предусмотрено настоящим Федеральным законом.

3) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в статье 11 настоящего Федерального закона, а в случае, предусмотренном частью 5.1 статьи 11 настоящего Федерального закона, на основании обращения с просьбой о его предоставлении, уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;

Данная норма устанавливает для государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц обязательность направления гражданину письменного ответа по существу поставленных в обращении

вопросов, за исключением случаев, предусмотренных статьями 11 настоящего Федерального закона, которые являются исчерпывающими.

Кроме того, в случае, предусмотренном частью 5.1 статьи 11 настоящего Федерального закона, при обращении гражданина с просьбой о предоставлении письменного ответа государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обязаны направить гражданину письменный ответ.

Данная норма устанавливает для государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц обязательность направления гражданину уведомления о переадресации его письменного обращения в иной государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

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

Для жалобы, указанной в данной норме, определен специальный порядок ее рассмотрения – административный и (или) судебный порядок в соответствии с законодательством Российской Федерации. Необходимо отметить, что могут быть обжалованы действия (бездействие) в связи с рассмотрением обращения любых лиц, принимающих участие в рассмотрении обращения, например, осуществляющих регистрацию обращения. Кроме того, жалоба, указанная в данной норме, специальная, поскольку для нее определен особый порядок, и она не совпадает с понятием жалобы, определенным в пункте 4 статьи 4 настоящего Федерального закона.²

5) обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Данной нормой предусмотрено, что гражданин вправе обратиться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения, ранее направленного им в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу, в которые ранее направил свое обращение в письменной форме или в форме электронного документа, рассмотрение которого он хочет прекратить.

Заявление о прекращении рассмотрения обращения не будет являться заявлением, понятие которого определено в пункте 3 статьи 4 настоящего Федерального закона.

Просьба гражданина о прекращении рассмотрения его обращения не означает, что государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обязаны прекратить рассмотрение обращения, так как необходимо установить, что гражданин, обратившийся с заявлением о прекращении рассмотрения обращения, является автором обращения, которое он просит прекратить рассматривать.

В случае переадресации государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом ранее поступившего обращения от данного гражданина в иной государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу, заявление о прекращении рассмотрения данного обращения должно быть в течение семи дней со дня его регистрации перенаправлено в соответствующий государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу с уведомлением об этом гражданина, реализовавшего право, предусмотренное данной нормой.

В случае направления государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом ответа на ранее поступившее обращение от данного гражданина, государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо должны уведомить о получении заявления о прекращении рассмотрения данного обращения в течение семи дней со дня его регистрации и о завершении рассмотрения ранее поступившего обращения гражданина, реализовавшего право, предусмотренное данной нормой.

Статья 6. Гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением

1. Запрещается преследование гражданина в связи с его обращением

в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц.

При первом прочтении данной нормы можно ошибочно полагать, что запрет на преследование гражданина в связи с его обращением установлен только если в заявлении содержатся критика деятельности государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица либо жалоба. Однако, исходя из понятия жалобы, установленного пунктом 4 статьи 4 настоящего Федерального закона, а также из контекста данной нормы, можно сделать иной вывод.

Так, при внимательном прочтении данной нормы обращает на себя внимание тот факт, что в словосочетании «в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц» отсутствует прилагательное «нарушенных», которое присутствует в определении жалобы. Таким образом, при применении данной нормы словосочетание «в целях восстановления и защиты прав, свобод и законных интересов» можно использовать и при классификации обращения по другим его видам (заявление, предложение), поскольку понятие защиты прав и свобод включает в себя как восстановление прав и свобод, так и обеспечение их реализации, что также обусловлено целью рассмотрения любого обращения,

которая направлена, прежде всего, на обеспечение реализации всех иных конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также его законных интересов, поскольку право на обращение имеет выраженную публичную направленность и выступает своего рода правом-гарантией всех иных конституционных прав, свобод и законных интересов граждан.

Используемое в данной норме понятие защиты прав, свобод и законных интересов подразумевает под собой обеспечение их реализации. Таким образом, установленный в данной статье запрет распространяется на любое обращение, отвечающее требованиям, предъявляемым настоящим Федеральным законом.

Можно сделать вывод, что в данной норме устанавливается запрет на преследование гражданина с любым видом обращения (с предложением, заявлением или жалобой) и в любой форме (устной или письменной).

Следует понимать, что запрет преследования не распространяется на случаи, когда гражданин злоупотребляет правом на обращение (оскорбляет других граждан, предоставляет заведомо ложные сведения, которые могут потенциально нарушить законные права и интересы других лиц). При таких обстоятельствах иным законодательством предусмотрена защита данных правоотношений вплоть до наступления юридической ответственности (например, уголовной: статьи 128.1, 138 Уголовного кодекса Российской Федерации).

2. При рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. Не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Первое предложение данной нормы, касающееся недопущения разглашения сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия, распространяется на обращения граждан в любой форме: в письменной форме, форме электронного документа и в устной форме. Вместе с тем, во втором предложении данной нормы установлено исключение вышеуказанного запрета относительно направления письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, что не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, но при этом при направлении гражданину ответа на его обращение необходимо не допускать разглашение сведений, касающихся частной жизни гражданина, не указанных в содержании направленного им обращения, и тем более любых сведений, касающихся частной жизни иных лиц, например, в случае написания обращения в пользу третьего лица.

Поскольку частную жизнь составляют те стороны личной жизни человека, которые он в силу своей свободы не желает делать достоянием

других, в соответствии с частью 1 статьи 23 и частью 1 статьи 24 Конституции Российской Федерации, сам факт личного обращения гражданина или направления обращения является частной жизнью конкретного гражданина, поэтому сбор, хранение, использование и распространение информации о реализации права гражданина на обращение в орган без его согласия повлечет нарушение его конституционного права на неприкосновенность частной жизни. Любые действия по обработке персональных данных гражданина, в том числе информации о реализации права гражданина на обращение, допускаются исключительно в случаях и в порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В случае, если гражданин обращается в интересах третьего лица, то сведения о третьем лице нельзя разглашать без подтверждения полномочий или согласия третьего лица, оформленных в установленном законом порядке. При этом в настоящем Федеральном законе форма получения указанного согласия не определена, в связи с чем возможно применить иное законодательство, поэтому в целях исключения возможности разглашения сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, такое согласие может быть оформлено в письменной форме в соответствии с требованиями частей 1 и 4 статьи 9 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее – Федеральный закон № 152-ФЗ). По смыслу Федерального закона № 152-ФЗ в случае дачи субъектом персональных данных согласия другому лицу на обработку своих персональных данных, это лицо становится оператором его персональных данных, и, обращаясь в орган в интересах субъекта персональных данных, это лицо фактически поручает их обработку другому лицу – государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу. При этом надо учитывать, что согласно части 1 статьи 9 Федерального закона № 152-ФЗ субъект персональных данных принимает решение о предоставлении его персональных данных и дает согласие на их обработку свободно, своей волей и в своем интересе, которое должно быть конкретным, информированным и сознательным. Обязанность получения такого согласия или выявления обстоятельств, в силу которых такое согласие не требуется, возлагается на оператора. В случае получения согласия на обработку персональных данных от представителя субъекта персональных данных (гражданина, обращающегося в интересах субъекта персональных данных) полномочия данного представителя на дачу согласия от имени субъекта персональных данных (гражданина, в интересах которого обращается другое лицо) проверяются оператором (органом).

Таким образом, государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо должны достоверно убедиться в том, что согласие дано именно субъектом персональных данных (гражданином, в интересах которого обращается другое лицо) и именно данному оператору (гражданину, обращающемуся в интересах субъекта персональных данных)

на право поручить другому лицу (государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу) обработку его персональных данных.

Статья 7. Требования к письменному обращению

Статья 7 настоящего Федерального закона во взаимосвязи с пунктом 1 статьи 4 настоящего Федерального закона устанавливает требования к письменному обращению, которое может быть как в письменной форме, так и в форме электронного документа.

1. Гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество (последнее - при наличии), почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату.

Данная норма определяет требования, предусмотренные настоящим Федеральным законом, что для реализации правомочия направления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменного обращения, гражданин обязан в обращении:

указать либо наименования государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, кому направляет письменное обращение;

указать свои фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии);

указать почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения;

изложить суть предложения, заявления или жалобы;

поставить личную подпись и дату.

Указание гражданином в письменном обращении своих фамилии, имени и отчества (последнее – при наличии) и почтового адреса, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения:

позволяет закрепить за данным гражданином данное обращение для дальнейшего обеспечения его прав и гарантий, предусмотренных настоящим Федеральным законом, и в целях соблюдения конституционного права гражданина, закрепленного в статье 23 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой гарантируется право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, в том числе при рассмотрении жалобы на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном порядке (пункт 4 статьи 4 настоящего Федерального закона), а также заявления об ознакомлении

с документами и материалами (часть 2 статьи 5 настоящего Федерального закона), касающимися рассмотрения обращения, и заявления о прекращении рассмотрения обращения (часть 5 статьи 5 настоящего Федерального закона);

предусматривает с учетом нормы части 2 статьи 2 возможность реализации права на обращение только от своего лица в интересах другого лица (других лиц), исключая нарушение прав этого лица (этих лиц), и невозможность реализации этого права от имени другого лица (других лиц) в его (их) интересах, тем самым гарантируя защиту его (их) прав и свобод.

2. В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

В соответствии с данной нормой прилагаемые гражданином к письменному обращению документы и материалы будут являться лишь подтверждением доводов, изложенных в его обращении. Доводами принято считать аргументы и факты, приводимые в доказательство чего-либо, а документом – зафиксированную на материальном носителе идентифицируемую информацию, созданную, полученную и сохраняемую организацией или физическим лицом в качестве доказательства при подтверждении правовых обязательств или деловой деятельности, из чего следует, что доводы могут быть изложены лишь в документах и материалах либо их копиях. Учитывая изложенное, доводы не могут содержаться в прилагаемых гражданином к обращению вещах или ином имуществе. Кроме того, следует учитывать, что приложенные к письменному обращению оригиналы или заверенные в установленном порядке копии документов, созданных в единичном экземпляре и имеющих для гражданина юридическое значение, могут потребоваться гражданину в дальнейшем для осуществления своих прав.

Поэтому в случае, если к письменному обращению приложены различные вещи, включая наличные деньги, документарные ценные бумаги, награды, иное имущество, а также оригиналы или заверенные в установленном порядке копии документов, созданных в единичном экземпляре и имеющих юридическое значение для гражданина, следует составить акт в целях фиксации приложенных гражданином указанных документов или вещей, имеющих юридическую или материальную ценность, а также принять решение о возврате этих документов и вещей заказным почтовым отправлением либо о хранении этих вещей до востребования.

3. Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, подлежит рассмотрению в порядке, установленном настоящим Федеральным законом. В обращении гражданин в обязательном порядке указывает свои фамилию, имя, отчество (последнее - при наличии), адрес электронной почты, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения. Гражданин вправе приложить к такому обращению необходимые документы и материалы в электронной форме.

Данная норма распространяет действие настоящего Федерального закона на поступившее в орган обращение в форме электронного документа. В данном случае поступлением в орган обращения в форме электронного документа является его поступление в информационные системы, принадлежащие органу, в том числе «на служебный адрес электронной почты». Поэтому для обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина при обработке сведений, касающихся частной жизни заявителя и его персональных данных, необходимо создавать специальные страницы на сайтах органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – сеть «Интернет») в целях обеспечения реализации гражданам их правомочия по направлению в органы обращений в форме электронных документов.

Независимо от просьб автора обращения в форме электронного документа ответ, уведомление о переадресации обращения направляются на адрес электронной почты, указанный в обращении.

При рассмотрении обращения, поступившего в форме электронного документа с приложением документов и материалов в электронной форме (файла вложения), необходимо, чтобы текст обращения позволял определить суть предложения, заявления или жалобы, поскольку во взаимосвязи с частью 2 статьи 7 настоящего Федерального закона документы и материалы в электронной форме (файл вложение) прилагаются к обращению только для подтверждения доводов, изложенных в обращении в форме электронного документа.³

Статья 8. Направление и регистрация письменного обращения

1. Гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Данная норма определяет, что, реализуя правомочия направления письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, гражданин должен его направлять непосредственно в тот орган или должностному лицу, в компетенцию которого, как он считает, входит решение поставленных в обращении вопросов.

В соответствии с данной нормой гражданин направляет обращение:

в письменной форме непосредственно по почтовому адресу государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, используя организации, оказывающие услуги почтовой связи;

в форме электронного документа через информационные системы, принадлежащие непосредственно государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу:

- на адрес электронной почты государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, но в таком случае

государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо несет ответственность за возможное разглашение сведений, содержащихся в обращении;

- через страницу сайта в сети «Интернет», доступ к которой осуществляется по указателю, состоящему из доменного имени и символов, определенных государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом – владельцем сайта в сети «Интернет» в целях обеспечения защиты сведений, касающихся частной жизни заявителя и его персональных данных, в том числе защиты прав на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну.

Таким образом, гражданин не должен направлять обращение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу с просьбой и указанием в какой государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых, как он считает, входит решение поставленных в обращении вопросов, направить данное обращение.

2. Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу.

В соответствии с данной нормой государственные органы, органы местного самоуправления или должностное лицо обязаны в течение трех дней с момента поступления в соответствующий государственный орган, соответствующий орган местного самоуправления или соответствующему должностному лицу произвести регистрацию письменных обращений. Порядок регистрации настоящим Федеральным законом не урегулирован.

Для применения данной нормы государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу нужно организовать прием поступивших письменных обращений с фиксацией юридически значимых факторов: момент поступления обращения и куда или к кому поступило обращение – в государственный орган, орган местного самоуправления либо к должностному лицу органа. Моментом поступления письменного обращения считается момент доставки его в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу организацией, оказывающей почтовые или провайдерские услуги. Моментом поступления считается текущий день поступления письменного обращения. Куда или к кому поступило обращение основывается на организационно-штатной структуре государственного органа или органа местного самоуправления, определивших структурное подразделение, на которое возложены функции по приемке соответствующей письменной корреспонденции, или принадлежностью информационных систем.

В данной норме акцент делается на срок, в течение которого необходимо осуществить регистрацию обращения. Настоящий Федеральный закон не устанавливает порядок исчисления сроков. Применяя аналогию административного права, течение срока, определенного периодом времени, начинается на следующий день после календарной даты или наступления

события, которыми определено его начало. Срок, исчисляемый днями, истекает в последний день установленного срока. Если окончание срока, исчисляемого днями, приходится на нерабочий день, последним днем срока считается первый следующий за ним рабочий день.

Фиксация момента поступления письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу также необходима в целях доказывания в суде соблюдения сроков регистрации и соответственно рассмотрения письменного обращения, что может подтверждаться предъявлением документа о поступлении в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу обращения в письменной форме от организаций, осуществляющих услуги почтовой связи, либо о получении обращения в форме электронного документа от соответствующей информационной системы.

Данная норма требует регистрации каждого поступившего письменного обращения, поэтому важно определять содержание вложений поступивших почтовых отправлений, выявляя в них самостоятельные обращения, обращения с приложением документов и материалов, проверяя целостность и комплектность обращений, в том числе приложенных к ним документов и материалов, а также их соответствие сведениям, указанным в обращениях, наличие иных вложений с составлением актов в случае несоответствия требованиям настоящего Федерального закона и сведениям, указанным в обращениях, а также нарушения их целостности и комплектности.

При регистрации письменного обращения указываются все данные о гражданине (фамилия, имя, отчество (при наличии) и почтовый адрес или адрес электронной почты, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения), предусмотренные частями 1 и 3 статьи 7 настоящего Федерального закона, чтобы идентифицировать гражданина, направившего обращение.

В соответствии с частью 2 статьи 2, пунктом 1 статьи 4 и частью 1 статьи 8 настоящего Федерального закона в случае поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменного обращения гражданина, в котором гражданин указал либо наименование иного государственного органа или иного органа местного самоуправления, либо иные фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо иную должность соответствующего лица, то такое письменное обращение в соответствии с частью 2 статьи 6 настоящего Федерального закона без рассмотрения (без прочтения содержания текста обращения) подлежит направлению в указанный гражданином государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу.

3. Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых

входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения, за исключением случая, указанного в части 4 статьи 11 настоящего Федерального закона.

Данная норма настоящего Федерального закона устанавливает только срок для направления письменного обращения в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Во взаимосвязи с частью 2 статьи 8 настоящего Федерального закона необходимость фиксации, куда или к кому поступило письменное обращение, также обусловлена тем, что поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменное обращение после регистрации может быть направлено соответственно должностному лицу либо в государственный орган, орган местного самоуправления, в компетенцию которого входит решение поставленных в обращении вопросов, для которых сроки работы с данным письменным обращением начнутся с момента поступления данного обращения к ним.

Данной нормой порядок исчисления сроков не определен. Применяя аналогию административного права, течение срока, определенного периодом времени, начинается на следующий день после календарной даты или наступления события, которыми определено его начало. Срок, исчисляемый днями, истекает в последний день установленного срока. Если окончание срока, исчисляемого днями, приходится на нерабочий день, последним днем срока считается первый следующий за ним рабочий день.

Данная норма не устанавливает форму и срок уведомления гражданина, направившего обращение, о переадресации данного обращения в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Исходя из установленных настоящим Федеральным законом права гражданина (пунктом 3 статьи 5) получать уведомление о переадресации его письменного обращения и требования (частями 1 и 3 статьи 7) обязательно указывать в обращении в письменной форме почтовый адрес либо в обращении в форме электронного документа адрес электронной почты, по которым должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, необходимо письменно уведомлять гражданина о переадресации его обращения, а с учетом процесса рассмотрения обращения (в целях завершения процесса рассмотрения обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом) желательно в той форме, в которой гражданин направил в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу данное обращение, и направлять в сроки, предусмотренные для направления обращения в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Таким образом, письменно уведомлять гражданина о переадресации его обращения на рассмотрение

в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, желательно в той же форме, в которой гражданин обратился в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу в течение семи дней со дня регистрации обращения.

В случае, когда в обращении в письменной форме указан почтовый адрес либо в обращении в форме электронного документа адрес электронной почты гражданина, с которого ранее обращалось иное лицо, при уведомлении о переадресации данного обращения в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, гражданина необходимо информировать об этом в целях недопущения разглашения сведений о его частной жизни без его согласия, в том числе его персональных данных, при этом направляя данное обращение в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, необходимо также указывать на то, что с указанного в обращении в письменной форме почтового адреса либо в форме электронного документа адреса электронной почты поступали обращения иного лица. При направлении на указанный адрес ответа по существу вопроса, поставленного в обращении гражданина, который может поступить иному лицу, ранее указывавшему данный адрес, необходимо соблюдать требования о недопустимости разглашения сведений о его частной жизни без его согласия, в том числе персональных данных.

Данная норма содержит исключительный случай, а именно: в случае, указанном в части 4 статьи 11 настоящего Федерального закона, когда письменное обращение не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Хотя пунктом 3 статьи 5 настоящего Федерального закона данное исключение не предусмотрено.

3.1. Письменное обращение, содержащее информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции, направляется в течение пяти дней со дня регистрации в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации его обращения, за исключением случая, указанного в части 4 статьи 11 настоящего Федерального закона.

Данная норма изложена аналогично части 3 статьи 8 настоящего Федерального закона, но с конкретным указанием направлять письменное обращение, содержащее информацию о фактах возможных нарушений

законодательства Российской Федерации в сфере миграции, в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). При этом норма не определяет, что данное обращение направляется в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Поэтому при определении территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) необходимо руководствоваться содержанием обращения по месту совершения события (Федеральный закон от 24 ноября 2014 года № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»), а в случае отсутствия этих данных по месту, указанному в обращении для направления ответа, уведомления о переадресации.

4. В случае, если решение поставленных в письменном обращении вопросов относится к компетенции нескольких государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, копия обращения в течение семи дней со дня регистрации направляется в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления или соответствующим должностным лицам.

Данной нормой необходимо руководствоваться при направлении копий письменного обращения в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления или соответствующим должностным лицам, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. В таком случае во взаимосвязи с частью 3 статьи 8 настоящего Федерального закона необходимо уведомить гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения и его копий в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления или соответствующим должностным лицам, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Решение, принятое государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом, куда или кому направить обращение гражданина и копии данного обращения гражданина: в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления или соответствующим должностным лицам, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, не нарушает прав гражданина.⁴

5. Государственный орган, орган местного самоуправления

или должностное лицо при направлении письменного обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу может в случае необходимости запрашивать в указанных органах или у должностного лица документы и материалы о результатах рассмотрения письменного обращения.

Данная норма предоставляет государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу право получать документы и материалы о результатах рассмотрения письменного обращения из другого государственного органа, органа местного самоуправления или у иного должностного лица, которым оно было направлено на рассмотрение.

Поскольку в данной норме не говорится, что она применяется государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом при направлении письменного обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, можно полагать, что государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо вправе запрашивать результаты рассмотрения письменного обращения в другом государственном органе, органе местного самоуправления или у должностного лица в любом случае направления письменного обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу, например, часть 3.1 статьи 8 настоящего Федерального закона.

Поскольку сроки направления запроса, предусмотренного данной нормой, не определены, запросить документы и материалы о результатах рассмотрения письменного обращения возможно как одновременно с направлением письменного обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу, так и в любой другой период времени за пределами сроков рассмотрения данного письменного обращения.

6. Запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

В соответствии с данной нормой следует иметь в виду, что если обжалуется конкретное решение либо конкретное действие (бездействие) конкретного должностного лица, государственного органа или органа местного самоуправления, то возможно направление жалобы вышестоящему должностному лицу, руководителю государственного органа или органа местного самоуправления, вышестоящему государственному органу, которые в порядке подчиненности могут рассмотреть данную жалобу.⁵

7. В случае, если в соответствии с запретом, предусмотренным частью 6 настоящей статьи, невозможно направление жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного

самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, жалоба возвращается гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующие решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд.

Применение данной нормы, как правило, зависит от статуса лица, действия (бездействие) которого обжалуются (например, жалоба на Генерального прокурора Российской Федерации, Председателя Следственного комитета Российской Федерации, депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации или главу органа местного самоуправления может быть рассмотрена в соответствии с данной нормой и возвращена автору).

Данной нормой не предусмотрены сроки возврата жалобы гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующие решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд. Исходя из смысла данной нормы, предусматривающей невозможность направления жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, жалоба в течение семи дней со дня регистрации возвращается направившему ее гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующие решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд.

Статья 9. Обязательность принятия обращения к рассмотрению

1. Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению.

Данная норма применяется как при рассмотрении обращений в письменной форме и в форме электронного документа, так и устных обращений, начиная от поступления обращения, его регистрации и завершая принятием решения по результатам рассмотрения обращения.

Данная норма распространяется на обращения, поступающие в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с его компетенцией.

Понятие компетенции государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица определяется совокупностью полномочий (прав, обязанностей и ответственности), которыми наделен законом или иным правовым актом конкретный государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо. Таким образом, рассматривая данную норму во взаимосвязи с пунктом 3 статьи 5, части 1 статьи 7, частями 1, 3, 4 и 7 статьи 8 настоящего Федерального закона, можно сделать вывод, что по результатам рассмотрения обращения, поступившего в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, либо обращения, поступившего в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному

лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, принимается не одно и то же решение. Данный вывод обусловлен тем, что во всех случаях рассмотрения обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, приводит к разрешению данного вопроса по существу в соответствии с их компетенцией, но не во всех случаях направление обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией приведет к разрешению поставленного в обращении вопроса по существу. Например, при направлении в органы прокуратуры и в государственную инспекцию труда обращения, содержащего сообщение о нарушении закона в связи с невыплатой заработной платы и просьбу оказать содействие в выплате заработной платы, не означает, что в компетенцию указанных органов входит решение вопроса о выплате заработной платы, но ими будут приниматься меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина. В данной ситуации указанные органы могут действовать, только применяя надзорные функции, в рамках которых возможны проведение проверочных мероприятий, вынесение предписания об устранении нарушений и подготовка материалов о привлечении виновных к ответственности. Таким образом, рассмотрение обращения, поступившего в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, более общий случай и включает в себя также случай рассмотрения обращения, поступившего в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

2. В случае необходимости рассматривающие обращение государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо может обеспечить его рассмотрение с выездом на место.

В соответствии с данной нормой рассмотрение обращения с выездом на место необходимо в случае уточнения событий, изложенных в обращении, в том числе с участием гражданина, направившего обращение, для изучения аргументов, изложенных в обращении, например, при рассмотрении коллективных жалоб, обращений, затрагивающих интересы широкого круга лиц или содержащих резонансные вопросы, при ознакомлении с результатами рассмотрения обращений граждан органами, при повторном (неоднократном) поступлении обращений по одним и тем же вопросам, в том числе, если приложенные к обращению документы и материалы не могут подтвердить события и использовать аргументы, изложенные в обращении. Данное решение может быть принято руководителем государственного органа, органа местного самоуправления или должностным лицом, рассматривающим обращение, в порядке, установленном государственным органом, органом местного самоуправления

или должностным лицом.

Выезд на место может быть осуществлен как по месту совершения события, изложенного в обращении гражданина, так и по месту принятия решения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом, о котором гражданин сообщает в своем обращении.

Статья 10. Рассмотрение обращения

1. Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо:

Рассмотрение обращений граждан относится к сфере публичных (административных) правоотношений. В связи с этим при рассмотрении обращений надо учитывать, что в сфере публичного права следует руководствоваться принципом – «разрешено только то, что прямо предусмотрено», в отличие от сферы частного права, где действует принцип «разрешено все то, что не запрещено законом».

Данная норма определяет исключительный перечень действий государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения гражданина, начиная с прочтения текста до принятия одного из двух решений – рассмотреть обращение или направить его на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу.

1) обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости - с участием гражданина, направившего обращение;

Принцип объективности означает соответствие действий при рассмотрении обращения гражданина, сделанных выводов и ответа на обращение имеющим значение фактическим обстоятельствам и доводам, объективной действительности. Объективные обстоятельства и доводы должны быть правильно установлены с учетом изучения содержания обращения и приложенных к обращению в подтверждение изложенных доводов документов и материалов (в случае их наличия), а при необходимости уточнения обстоятельств и доводов посредством участия гражданина, направившего обращение, а также в соответствии с частью 2 статьи 9 настоящего Федерального закона с выездом на место, в том числе в целях изучения необходимых для рассмотрения обращения документов и материалов в иных государственных органах, органах местного самоуправления или у иных должностных лиц. Указанный принцип обеспечивает равенство прав, свобод и законных интересов при рассмотрении обращений любых лиц независимо от пола, расы, возраста, национальности, вероисповедания, должностного, имущественного и социального положения, в том числе с учетом соблюдения статьи 6 настоящего Федерального закона.

Всесторонность рассмотрения обращения предполагает рассмотрение всех вопросов, поставленных в обращении гражданином, изучение всех

доводов гражданина с точки зрения законности и обоснованности.

Доводами принято считать аргументы и факты, приводимые в доказательство чего-либо. К обстоятельствам принято относить место, время, причину и образ действия.

Своевременность рассмотрения обращения предполагает соблюдение сроков, установленных настоящим Федеральным законом.

Рассмотрение обращения с участием гражданина, направившего обращение, и (или) с выездом на место необходимо в целях уточнения обстоятельств и (или) в целях изучения доводов, изложенных гражданином в обращении, например, при рассмотрении коллективной жалобы, обращения, затрагивающего интересы широкого круга лиц или содержащего резонансные вопросы, при ознакомлении с результатами рассмотрения предыдущих обращений гражданина другим государственным органом, органом местного самоуправления или иным должностным лицом, при повторном (неоднократном) поступлении от гражданина обращений по одним и тем же вопросам либо если приложенные к обращению документы и материалы не могут подтвердить доводы, изложенные в обращении.

Вместе с тем, данной нормой не определено, каким образом установить, что гражданин, принимающий участие в рассмотрении обращения, является гражданином, направившим данное обращение. Достоверно убедиться в этом возможно лишь в ходе личного приема, сравнив сведения о гражданине, указанные в обращении (его фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии), почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения), с документом, удостоверяющим его личность.

2) запрашивает, в том числе в электронной форме, необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;

Данной нормой предусмотрена возможность запрашивать необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, независимо от того, относится ли решение вопросов, содержащихся в обращениях, к их компетенции. При этом необходимо конкретизировать, какие именно документы и материалы запрашиваются. Зачастую документы и материалы запрашиваются государственными органами, органами местного самоуправления или должностными лицами при рассмотрении жалоб на ранее принятое по обращению решение. Таким образом, в целях обеспечения объективности и всесторонности рассмотрения обращения гражданина документы и материалы могут быть запрошены в любом государственном органе, органе местного самоуправления или у любого должностного лица независимо от его компетенции, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного

следствия.

Данная норма также может использоваться в целях исполнения части 6 статьи 8 настоящего Федерального закона в случае, если в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу поступила жалоба на государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, решение или действие (бездействие) которых обжалуется, можно запросить у государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, решение или действие (бездействие) которых обжалуется, необходимые для рассмотрения жалобы и подготовки на нее ответа документы и материалы, дополнительно разъяснив порядок обжалования соответствующего решения или действия (бездействия) в суде.

3) принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;

В данной норме сформулирована одна из основных обязанностей государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения гражданина, установив обоснованность доводов гражданина, направившего обращение, в том числе после направления ответа гражданину, принять меры, направленные на восстановление или защиту его нарушенных прав, свобод и законных интересов. Таким образом, необходимо осуществлять контроль исполнения решения, принятого по результатам рассмотрения обращения, до его фактической реализации. Непринятие мер, направленных на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан, может повлечь за собой повторное обращение гражданина, в том числе жалобу на бездействие государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица. Принятие мер по обращению, как правило, происходит уже за пределами сроков рассмотрения обращения гражданина, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

4) дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в статье 11 настоящего Федерального закона;

Данная норма содержит требование об обязательности письменного ответа по существу вопросов, поставленных в обращении, в любой форме. Настоящий Федеральный закон не содержит конкретных требований к содержанию и оформлению ответа, отмечая лишь, что в нем должны быть даны ответы по существу поставленных в обращении вопросов. При оформлении ответа государственным органам, органам местного самоуправления или должностным лицам необходимо руководствоваться принятыми в государственных органах и органах местного самоуправления инструкциями по делопроизводству.

Данная норма предусматривает ссылку на исчерпывающий перечень случаев, когда ответ на обращение не дается, в том числе по существу поставленных в обращении вопросов, указанных в статье 11 настоящего

Федерального закона.

5) уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Данная норма обязывает государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо в любом случае уведомить направившего обращение гражданина о направлении обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией, в том числе в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Таким образом, данная норма может применяться самостоятельно (части 3 и 3.1 статьи 8 настоящего Федерального закона). Поскольку пунктом 4 части 1 статьи 10 настоящего Федерального закона установлена обязанность для государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица давать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, а исчерпывающий перечень случаев, когда ответ не дается либо дается, но не по существу поставленных вопросов, установлен статьей 11 настоящего Федерального закона, то данная норма предоставляет единственную возможность направить обращение на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией по части 2 статьи 1 настоящего Федерального закона с учетом того, в каком порядке подлежит обращение рассмотрению: в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, либо в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами.

Данная норма во взаимосвязи с частью 2 статьи 1 настоящего Федерального закона может применяться в следующем порядке:

1. обращение, содержащее вопрос, решение которого не входит в компетенцию данного государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленного в обращении вопроса, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о направлении обращения в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу для рассмотрения в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами (например, обращения с жалобой на действие (бездействие) прокурора, руководителя следственного органа, следователя, органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя рассматриваются в порядке, установленном Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, а жалоба на принятое постановление судебного пристава-исполнителя рассматривается в порядке, установленном

Федеральным законом от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»);

2. обращение, содержащее вопрос, не входящий в компетенцию данного государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий государственный орган, осуществляющий функции государственного/прокурорского контроля (надзора), в соответствии с его компетенцией с уведомлением гражданина, направившего обращение, о направлении обращения в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу для рассмотрения в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами (например, обращения с сообщением о нарушении законов или иных нормативных правовых актов либо просьб о восстановлении или защите нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений требований, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, рассматриваются в порядке, установленном Федеральным законом от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» или Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»).

Аналогично при направлении обращения, содержащего вопросы, входящие в компетенцию соответствующих государственных или муниципальных учреждений, а также иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций, или их должностных лиц, необходимо учитывать в каком порядке данное обращение должно быть рассмотрено соответствующей организацией.

Например, при рассмотрении обращений по вопросам управляющих организаций, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами, важно учитывать, что обращения граждан – собственников и пользователей помещений в многоквартирном доме, касающиеся деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих предпринимательскую деятельность по управлению многоквартирными домами, рассматриваются в порядке, установленном Жилищным кодексом Российской Федерации, а также что за нарушение порядка рассмотрения таких обращений управляющие организации, осуществляющие деятельность по управлению многоквартирными домами, могут быть привлечены к административной ответственности вплоть до лишения лицензии на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами (на официальном сайте Верховного Суда Российской Федерации в информационно-коммуникационной сети «Интернет» (далее – в сети «Интернет»)) в разделе «Документы» на странице «Тематические обзоры»

размещен документ «Вопрос о разграничении составов административных правонарушений при привлечении управляющей организации к административной ответственности», утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 5 июня 2019 года).

В связи с этим полагаем необходимым рекомендовать рассматривать поступившие в органы обращения граждан – собственников и пользователей помещений в многоквартирном доме, касающиеся деятельности управляющих организаций, в соответствии с частью 1 статьи 2 настоящего Федерального закона и направлять в соответствующие управляющие организации для рассмотрения в порядке, установленном иным федеральным законом (Жилищным кодексом Российской Федерации).

Кроме того, по данным обращения органы государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля могут осуществлять контрольные мероприятия в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений правил осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами. Так, органы государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля в соответствии с пунктом 1 части 5 статьи 20 Жилищного кодекса Российской Федерации вправе запрашивать и получать результаты рассмотрения данных обращений, на основании которых вправе применять меры к управляющей организации, нарушающей обязательные требования, в том числе обращаться в суд в защиту прав и законных интересов собственников помещений в многоквартирном доме, нанимателей и других пользователей жилых помещений по их обращению или в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц в случае выявления нарушения обязательных требований.

2. Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо по направленному в установленном порядке запросу государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, рассматривающих обращение, обязаны в течение 15 дней предоставлять документы и материалы, необходимые для рассмотрения обращения, за исключением документов и материалов, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, и для которых установлен особый порядок предоставления.

Данная норма содержит требование об обязательности предоставления запрашиваемых документов и материалов, необходимых для рассмотрения обращения, в течение пятнадцати дней, при этом не определены момент (день), с которого начинается течение срока, и момент (день) окончания течения срока для направления или поступления в орган запрашиваемых документов и материалов, установленного данной нормой. В этом случае необходимо руководствоваться аналогией права, применять сроки для регистрации запроса документов и материалов, предусмотренные частью 2 статьи 8 настоящего Федерального закона, при этом начало течения пятнадцатидневного срока для предоставления документов и материалов

лучше исчислять со дня, следующего за днем регистрации запроса, а окончание срока днем направления запрашиваемых документов и материалов в орган в последний календарный день пятнадцатидневного срока. В случае если начало или окончание срока, исчисляемого днями, приходится на нерабочий день, началом или последним днем срока считать первый следующий за ним рабочий день. Также важно учитывать при исчислении указанного пятнадцатидневного срока, что несвоевременное предоставление запрашиваемых документов и материалов может повлечь нарушение сроков рассмотрения обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом, которые эти документы и материалы запросили. Необходимо помнить, что за нарушение сроков рассмотрения обращения, как и за нарушение сроков предоставления документов и материалов лица, виновные в нарушении настоящего Федерального закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации. Кроме того, в данном случае, если нарушение срока предоставления документов и материалов привело к нарушению срока рассмотрения обращения, то государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, нарушившие срок предоставления документов и материалов, могут быть привлечены как соотчетчики при рассмотрении вопроса о нарушении срока рассмотрения обращения.

Данной нормой не оговаривается в какой форме должны быть предоставлены запрашиваемые документы и материалы, поэтому допускается их предоставление как в письменной форме, так и в электронной форме.

Данная норма устанавливает особый порядок и сроки предоставления документов и материалов, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну. Например, одним из основных нормативных правовых актов в данной сфере является Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне». Помимо упомянутого закона нормы, регулирующие отношения, связанные с защитой государственной тайны, содержатся и в иных нормативных правовых актах российского законодательства (например, в Законе Российской Федерации «О безопасности»). Таким образом, порядок и сроки предоставления документов и материалов, которые содержат сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, определяются соответствующим законодательством.

3. Ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом.

В данной норме нет указания на обязательность собственноручного подписания ответа на обращение в письменной форме, а также не предусмотрена форма подписи ответа в форме электронного документа, поэтому подписывать ответ можно любым способом, если можно доказать,

что решение принято лицом, рассматривающим обращение, и полученный гражданином ответ позволяет ему понять, что ответ подписан и каким лицом.

Необходимо учитывать, что при направлении по адресу электронной почты, указанному в поступившем в форме электронного документа обращении, ответа в форме электронного документа, подготовленного на бумажном носителе и собственноручно подписанного, необходимо преобразовать ответ в письменной форме путем сканирования в ответ в форме электронного документа. В этом случае гражданину, направившему обращение в форме электронного документа, направляется оригинал ответа в форме электронного документа, являющийся копией соответствующего ответа в письменной форме.

Требуется также отметить, что настоящим Федеральным законом не предусмотрено требование по подписанию уведомлений гражданам, направившим обращения, поэтому в данном случае необходимо руководствоваться общими требованиями делопроизводства и аналогий права.

4. Ответ на обращение направляется в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному в обращении, поступившем в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, и в письменной форме по почтовому адресу, указанному в обращении, поступившем в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме. Кроме того, на поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу обращение, содержащее предложение, заявление или жалобу, которые затрагивают интересы неопределенного круга лиц, в частности на обращение, в котором обжалуется судебное решение, вынесенное в отношении неопределенного круга лиц, ответ, в том числе с разъяснением порядка обжалования судебного решения, может быть размещен с соблюдением требований части 2 статьи 6 настоящего Федерального закона на официальном сайте данных государственного органа или органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В соответствии с данной нормой, если гражданин обращается в письменной форме, то ответ ему направляется только в письменной форме по почтовому адресу, указанному в обращении, а если гражданин обращается в форме электронного документа, то ответ ему направляется в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному в обращении.

Настоящим Федеральным законом не предусмотрена выдача ответа «на руки» гражданину, направившему письменное обращение. В связи с этим ответ должен быть направлен именно гражданину, направившему письменное обращение, не позднее установленного

настоящим Федеральным законом срока рассмотрения обращения в той же форме, в которой гражданин обратился. Кроме того, настоящим Федеральным законом не предусмотрено дублирование ответа на обращение, поступившее в письменной форме, по электронному адресу, указанному в обращении, и наоборот.

Настоящим Федеральным законом предусмотрена возможность размещения на официальном сайте государственного органа или органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» ответа на поступившее в данный государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу обращение, содержащее предложение, заявление или жалобу, которые затрагивают интересы неопределенного круга лиц, и если по данному вопросу в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу ранее обращались другие граждане.

Настоящий Федеральный закон не конкретизирует какой адрес нужно использовать при отправлении ответа на обращение, если в нем указан не один адрес гражданина и при этом ни один из них не определен как адрес, на который надо направлять ответ (например, для обращений в письменной форме, адрес по месту жительства и адрес по месту пребывания). В таком случае можно отправить гражданину ответ на первый указанный адрес.

Учитывая требование об обязательности направления ответа на обращение гражданина и применяя во взаимосвязи нормы части 3 статьи 5, частей 1 и 3 статьи 7 и данной нормы настоящего Федерального закона, при ответе на коллективное обращение, подписанное несколькими гражданами с указанием адреса каждого из них, ответ дается каждому гражданину на указанный им в обращении адрес. Если обращение подписано несколькими гражданами, но адрес для направления ответа указан только одного из них, ответ направляется гражданину, указавшему свой адрес с просьбой довести данный ответ до сведения других подписавших обращение граждан. Таким образом, данный гражданин выступает в качестве представителя всех граждан, подписавших данное обращение без указания своих адресов.

При рассмотрении письменного обращения, необходимо учитывать фамилию, имя и отчество (последнее – при наличии), а также почтовый адрес или электронный адрес, указываемые в обращении для направления ответа или уведомления о переадресации, чтобы не нарушить конституционное право гражданина на неприкосновенность его частной жизни. При направлении ответа гражданину, направившему письменное обращение на почтовый адрес или адрес электронной почты, с которого ранее обращался гражданин с иной фамилией, именем или отчеством, невозможно гарантировать, что ответ на его обращение не станет доступен иному лицу, что приведет к нарушению конституционного права гражданина, закрепленного в статье 23 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой гарантируется право на неприкосновенность

частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени.

При рассмотрении обращений лиц, находящихся в местах лишения свободы: подозреваемых, обвиняемых, осужденных, следует во взаимосвязи с частью 2 статьи 1 настоящего Федерального закона учитывать требования, предъявляемые к порядку рассмотрения обращений данной категории лиц. В соответствии с частью 3 статьи 15 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации направление обращений осужденных к аресту, содержанию в дисциплинарной воинской части, лишению свободы, смертной казни, адресованных в органы, указанные в части 4 статьи 12 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, и получение ответов на данные обращения осуществляются через администрацию учреждений и органов, исполняющих наказания. Осужденные к иным видам наказаний направляют обращения самостоятельно. Таким образом, ответ на обращение, а соответственно и уведомление, направляются в адрес администрации учреждений и органов, исполняющих наказания.

Статья 11. Порядок рассмотрения отдельных обращений

Во взаимосвязи с пунктом 3 статьи 5, частями 3 и 3.1 статьи 8, пунктом 4 части 1 статьи 10 настоящего Федерального закона данная статья определяет исключительный перечень случаев, когда ответ на обращение не дается, в том числе по существу поставленных в нем вопросов, а также обращение не направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий государственный орган, орган местного самоуправления или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, либо не направляется в течение пяти дней со дня регистрации в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Данный перечень исчерпывающий, поскольку рассмотрение обращений граждан относится к сфере публичных (административных) правоотношений.

Данная статья содержит исключительные случаи, при которых для гражданина, направившего письменное обращение с нарушением требований, предусмотренных статьей 7 настоящего Федерального закона, наступают юридические последствия.

1. В случае, если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. Если в указанном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем

или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией.

В соответствии с данной нормой письменное обращение, в котором не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, рассматривается без подготовки ответа. Данная норма применяется как для обращения в письменной форме, так и для обращения в форме электронного документа, поскольку в обращении в форме электронного документа может быть не указана фамилия, а адрес электронной почты всегда указывается либо существует в частности как адрес, с которого отправлено данное обращение в форме электронного документа.

Данная норма предусматривает исключение в отношении такого обращения, содержащего сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем. Поскольку противоправным деянием считается общественно вредное (опасное) деяние, запрещенное законом, за совершение которого законом предусмотрена ответственность, то данное обращение направляется в государственный орган в соответствии с его компетенцией, который во взаимосвязи с частью 2 статьи 1, частью 1 статьи 9 настоящего Федерального закона осуществляет обязательную проверку для установления наличия или отсутствия признаков, в том числе состава преступления, правонарушения и нарушения закона. Поэтому направлению подлежит обращение, содержащее сведения об абсолютно любом нарушении законодательства: гражданско-правовом, трудовом, пенсионном и т.д., но только в государственный орган в соответствии с его компетенцией, в том числе в соответствии с компетенцией по решению поставленных в обращении вопросов.

Данной нормой не предусмотрены сроки направления обращения, содержащего сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем в государственный орган в соответствии с его компетенцией. Исходя из смысла данной нормы, предусматривающей направление такого обращения в государственный орган в соответствии с его компетенцией, и сроками, предусмотренными в аналогичном случае частью 3 статьи 8 настоящего Федерального закона, данное обращение в течение семи дней со дня регистрации должно быть направлено в государственный орган в соответствии с его компетенцией.

2. Обращение, в котором обжалуется судебное решение, в течение семи дней со дня регистрации возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения.

В соответствии с данной нормой ответ на обращение, поступившее в письменной форме, в форме электронного документа или в устной форме, в котором обжалуется судебное решение, не дается по существу поставленного в обращении вопроса, а лишь разъясняется порядок

обжалования данного судебного решения. Рассматривая данную норму во взаимосвязи с частью 2 статьи 1 настоящего Федерального закона, можно констатировать, что обращение, в котором обжалуется судебное решение, подлежит рассмотрению в соответствии с процессуальным законодательством.

Хотя в данной норме не указана форма обращения, в котором обжалуется судебное решение, но в части его возвращения в течение семи дней со дня регистрации гражданину, направившему обращение, норма распространяется только на формы письменного обращения (в письменной форме и в форме электронного документа).

3. Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом.

В указанных данной нормой случаях государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу дается право оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов, поэтому данная норма не является обязательной для исполнения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом. В таких случаях государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо принимает решение самостоятельно в порядке, установленном в соответствующем государственном органе, органе местного самоуправления или должностным лицом, в том числе во взаимосвязи с частью 3 статьи 10 настоящего Федерального закона. Однако при применении данной нормы, как правило, возникают трудности при отнесении тех или иных выражений к оскорбительным выражениям. Под оскорблением в соответствии со статьей 5.61 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях понимается унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме. На такое обращение допускается не давать ответа по существу поставленных в нем вопросов, но гражданину обязательно указывается на недопустимость злоупотребления правом на обращение. Подобные обращения возможно направить в органы прокуратуры для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении по обращению, содержащему оскорбления в отношении конкретных лиц, выраженные в неприличной форме, непристойную лексику и фразеологию, оскорбляющую общественную мораль и нарушающую нормы общественных приличий, с уведомлением автора (пункт 5 части 1 статьи 10 настоящего Федерального закона) и/или в органы внутренних дел для организации проверки в рамках уголовно-процессуального законодательства по факту угроз жизни, здоровью и имуществу должностного лица либо членов его семьи.

При применении данной нормы также важно к кому обращены угрозы

жизни, здоровью и имуществу, поскольку законодатель так сформулировал норму, что угрозы должны быть конкретизированы и обращены именно к должностному лицу, определенному пунктом 5 статьи 4 настоящего Федерального закона, членам его семьи. При этом важно помнить, что уполномоченное лицо, рассмотревшее ранее поступившее обращение данного гражданина, признается должностным лицом. Подобные обращения возможно направить в правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией для рассмотрения вопроса об установлении наличия или отсутствия признаков состава преступления с уведомлением направившего обращение гражданина (пункт 5 части 1 статьи 10 настоящего Федерального закона).

Данной нормой не предусмотрены форма и сроки сообщения гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом. В случае направления обращения в правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией, необходимо одновременно уведомить гражданина, направившего обращение, о направлении его обращения в правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией и сообщить гражданину о недопустимости злоупотребления правом в той же форме, в которой он направил обращение. В этом случае в части сроков можно использовать практику применения части 3 статьи 8 настоящего Федерального закона. В ином случае при оставлении данного обращения без ответа по существу поставленных в нем вопросов гражданину, направившему обращение, сообщить о недопустимости злоупотребления правом в той же форме, в какой гражданин направил обращение, в сроки установленные настоящим Федеральным законом.

4. В случае, если текст письменного обращения не поддается прочтению, ответ на обращение не дается и оно не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, о чем в течение семи дней со дня регистрации обращения сообщается гражданину, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению.

В данной норме рассматривается достаточно распространенная ситуация получения письменного обращения, в котором текст не поддается прочтению.

Текст обращения в письменной форме может не поддаваться прочтению в основном из-за неразборчивого почерка гражданина, а также в случаях попадания на текст посторонних веществ, обесцвечивания красителя текста, смывания текста или любого иного его повреждения (которое подлежит обязательному активированию, смотри применение части 2 статьи 8 настоящего Федерального закона), не дающего возможности прочесть текст обращения для определения сути предложения, заявления или жалобы.

В случае, когда в обращении фамилия гражданина или почтовый адрес написаны неразборчиво и не поддаются прочтению, применяя данную норму во взаимосвязи с частью 1 статьи 11 настоящего Федерального закона,

следует признать отсутствие в обращении фамилии гражданина или почтового адреса и не давать ответ гражданину на обращение.

Текст обращения в форме электронного документа может не поддаваться прочтению при его направлении гражданином в электронной форме, не пригодной для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, в случае не обработки в информационных системах государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица.

Таким образом, поскольку нет возможности прочитать обращение, то и нет возможности разрешить содержащийся в нем вопрос по существу или направить в иные государственные органы, органы местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией, в том числе в соответствии с компетенцией по решению поставленных в обращении вопросов. Об этом сообщается гражданину, направившему обращение, если возможно прочитать его почтовый адрес и фамилию, в течение семи дней со дня регистрации обращения в той же форме, в которой он направил обращение.

4.1. В случае, если текст письменного обращения не позволяет определить суть предложения, заявления или жалобы, ответ на обращение не дается и оно не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, о чем в течение семи дней со дня регистрации обращения сообщается гражданину, направившему обращение.

Данная норма применяется в случае, когда в тексте письменного обращения не изложены конкретные доводы и обстоятельства, позволяющие определить компетентный государственный орган, орган местного самоуправления или компетентное должностное лицо, в том числе в компетенцию которого входит решение поставленных в обращении вопросов. Также данная норма применяется в случае, когда в тексте письменного обращения не изложена суть предложения, заявления или жалобы, что не позволяет дать ответ по существу поставленного в обращении вопроса, рассмотреть обращение объективно, всесторонне и разрешить поставленные в нем вопросы, даже при направлении его в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с его компетенцией, в том числе в соответствии с компетенцией по решению поставленных в обращении вопросов.

В случае, если текст обращения в форме электронного документа не позволяет определить суть предложения, заявления или жалобы, в том числе суть предложения, заявления или жалобы, изложенную во вложении (приложении к обращению в форме электронного документа), то необходимо руководствоваться данной нормой.

Данной нормой не предусмотрена форма сообщения гражданину, направившему обращение, о невозможности определения сути предложения,

заявления или жалобы, поэтому сообщить об этом гражданину можно в той же форме, в которой гражданин направил обращение.

5. В случае, если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу. О данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение.

Данная норма предоставляет право руководителю государственного органа, органа местного самоуправления, должностному лицу либо уполномоченному на то лицу принять решение о безосновательности поступившего обращения и прекращении переписки с гражданином по вопросу, по которому неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, при не приведении новых доводов и обстоятельств в данном обращении, направленном, как и предыдущие обращения, в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу. В общепринятом значении «неоднократность» означает два раза и более. При принятии данного решения необходимо однозначно определять вопрос, по которому прекращается переписка.

Применяя данную норму во взаимосвязи с пунктом 1 части 1 статьи 10 настоящего Федерального закона, лицу, принимающему решение о прекращении переписки, необходимо оценить объективность и всесторонность рассмотрения предыдущих обращений гражданина и убедиться, что гражданин, направивший данное обращение, не приводит новых доводов или обстоятельств.

Доводами принято считать аргументы и факты, приводимые в доказательство чего-либо. Обстоятельствами принято считать место, время, причину и образ действия.

Необходимо отметить, поскольку данная норма не определяет кем направляются обращения в один и тот же орган, то к ранее направляемым обращениям и очередному обращению можно отнести как обращения, направленные самим гражданином, так и обращения, направленные иным государственным органом, органом местного самоуправления или иным должностным лицом в соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 10 настоящего Федерального закона.

В случае поступления от гражданина очередного обращения, содержащего вопрос, по которому ранее прекращена переписка, необходимо при рассмотрении данного обращения руководствоваться данной нормой

и при отсутствии в нем новых доводов и обстоятельств необходимо принять решение о безосновательности данного обращения с уведомлением гражданина, направившего данное обращение, о прекращении переписки по вопросу, поставленному в данном обращении. Таким образом, по каждому обращению необходимо принимать решение и каждый раз сообщать гражданину о принятом решении.

Данной нормой не предусмотрены форма и сроки уведомления гражданина, направившего обращение, о прекращении переписки с ним по данному вопросу. Поэтому следует уведомить гражданина, направившего обращение, о прекращении переписки с ним по данному вопросу в той же форме, в которой гражданин направил обращение, в сроки установленные настоящим Федеральным законом.

Необходимо отметить, что применение данной нормы возможно только в случае если неоднократно давались письменные ответы по существу, таким образом, в случаях, предусмотренных настоящей статьей, когда ответ не дается по существу поставленного в обращении вопроса, и в случае, предусмотренном частью 7 статьи 8 настоящего Федерального закона, данная норма не применима.

5.1. В случае поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменного обращения, содержащего вопрос, ответ на который размещен в соответствии с частью 4 статьи 10 настоящего Федерального закона на официальном сайте данных государственного органа или органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», гражданину, направившему обращение, в течение семи дней со дня регистрации обращения сообщается электронный адрес официального сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на котором размещен ответ на вопрос, поставленный в обращении, при этом обращение, содержащее обжалование судебного решения, не возвращается.

Данная норма позволяет государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу рассматривать обращения, сообщая гражданину, направившему обращение, в течение семи дней со дня регистрации обращения электронный адрес официального сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на котором размещен ответ на вопрос, поставленный в обращении. При этом такие обращения, содержащие обжалование судебного решения, не возвращаются. В данном случае речь идет о случаях поступления обращений в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу от разных граждан по одному и тому же вопросу.

Данной нормой не предусмотрена форма сообщения гражданину, направившему обращение, с электронного адреса официального сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на котором размещен ответ на вопрос, поставленный в обращении, поэтому сообщить об этом гражданину можно в той же форме, в которой гражданин направил

обращение.

Во взаимосвязи с пунктом 3 статьи 5 настоящего Федерального закона гражданину по его просьбе может быть направлен ответ. Во взаимосвязи с частью 4 статьи 10 настоящего Федерального закона ответ должен быть направлен в той же форме, в которой направлено первичное обращение.

6. В случае, если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, гражданину, направившему обращение, сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений.

Данная норма применяется также во исполнение части 1 статьи 24 Конституции Российской Федерации, не допускающей распространение информации о частной жизни лица без его согласия. Так, в целях защиты частной жизни гражданина в случае рассмотрения обращения гражданина, указавшего адрес для ответа или уведомления, который использовался ранее для направления ответа или уведомления иному гражданину, может быть принято решение в соответствии с данной нормой с сообщением гражданину о невозможности дать ответ по существу поставленного в обращении вопроса в связи с недопустимостью разглашения сведений о частной жизни.

Применяя данную норму во взаимосвязи с частью 2 статьи 6 настоящего Федерального закона в случае, если обращение гражданина содержит просьбу о неразглашении третьим лицам сведений о его обращении и (или) его персональных данных, содержащихся в обращении, то с учетом данной нормы и части 1 статьи 24 Конституции Российской Федерации обращение не подлежит направлению в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, но при этом гражданину сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в обращении вопроса в связи с его просьбой не разглашать третьим лицам сведения о частной жизни. Вместе с тем, применяя пункт 2 части 1 статьи 10 настоящего Федерального закона, в целях рассмотрения вопросов, поставленных в обращении, по существу, государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо могут запросить необходимые для рассмотрения такого обращения документы и материалы, не прикладывая данное обращение, если по запрашиваемым документам невозможно идентифицировать гражданина, направившего данное обращение.

Данной нормой не предусмотрены форма и сроки сообщения гражданину, направившему обращение, о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну. Поэтому сообщить об этом гражданину можно в той же форме, в которой гражданин направил обращение, в сроки установленные настоящим Федеральным законом.

7. В случае, если причины, по которым ответ по существу поставленных в обращении вопросов не мог быть дан, в последующем были устранены, гражданин вправе вновь направить обращение в соответствующий государственный орган, орган местного самоуправления или соответствующему должностному лицу.

Данная норма должна применяться как право гражданина в соответствии со статьей 5 настоящего Федерального закона получать ответ по существу вопросов, поставленных в обращении, направленном в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в случае если устранены причины, по которым ответ по существу поставленных в обращении вопросов не мог быть дан.

Статья 12. Сроки рассмотрения письменного обращения

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

Данная норма предусматривает, что письменное обращение, поступившее в письменной форме и в форме электронного документа в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, в том числе в соответствии с компетенцией по решению поставленных в обращении вопросов, рассматривается в течение тридцати дней со дня регистрации.

Настоящий Федеральный закон не устанавливает порядок исчисления сроков. Применяя аналогию административного права, течение срока, определенного периодом времени, начинается на следующий день после календарной даты или наступления события, которыми определено его начало. Срок, исчисляемый днями, истекает в последний день установленного срока. Если окончание срока, исчисляемого днями, приходится на нерабочий день, последним днем срока считается первый следующий за ним рабочий день.

Во взаимосвязи с пунктом 3 статьи 5, частями 1 и 3 статьи 7, пунктом 1 части 1, частями 3 и 4 статьи 10 настоящего Федерального закона в течение срока, в который рассматривается письменное обращение, должен быть направлен ответ в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному в обращении, поступившем в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, и в письменной форме по почтовому адресу, указанному в обращении, поступившем в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме. Таким образом, для подтверждения соблюдения сроков рассмотрения письменного обращения необходимо документировать факт отправки из государственного органа, органа местного самоуправления или от должностного лица обращения в письменной форме от организаций,

осуществляющих услуги почтовой связи, либо факт отправки обращения в форме электронного документа из соответствующей информационной системы.

1.1. Письменное обращение, поступившее высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и содержащее информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции, рассматривается в течение 20 дней со дня регистрации письменного обращения.

Данная норма устанавливает специальный срок рассмотрения обращения – в течение двадцати дней (в отличие от общего срока рассмотрения – в течение тридцати дней) для обращений, содержащих информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции.

Кроме того, данная норма распространяется только на высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

Вопросы нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции не относятся к компетенции высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), обращения с указанными вопросами должны рассматриваться по компетенции органами внутренних дел. Однако в соответствии с данной нормой направить такое обращение указанные лица в органы внутренних дел в соответствии с их компетенцией не могут.

Вместе с тем, рассматривая данную норму во взаимосвязи с частью 3.1 статьи 8 настоящего Федерального закона, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может рассмотреть поступившее к нему обращение, содержащее информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции, следующим образом: принять такое обращение к рассмотрению, запросить необходимые документы и материалы в компетентном органе (органе внутренних дел) в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 10 настоящего Федерального закона, продлить срок рассмотрения обращения не более чем на тридцать дней в соответствии с частью 2 статьи 12 настоящего Федерального закона, уведомив об этом гражданина в установленном порядке, при получении необходимых документов и материалов дать ответ гражданину в течение пятидесяти дней со дня регистрации обращения.

2. В исключительных случаях, а также в случае направления запроса, предусмотренного частью 2 статьи 10 настоящего Федерального закона, руководитель государственного органа или органа местного

самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Данная норма, предусматривающая продление срока рассмотрения обращения, может применяться при рассмотрении как письменного обращения (в письменной форме и в форме электронного документа), так и устного обращения.

Настоящий Федеральный закон не описывает, какие конкретно случаи можно считать исключительными для принятия решения о продлении срока рассмотрения письменного обращения. Вместе с тем, однозначно описывается единственный случай обоснованного продления срока рассмотрения письменного обращения – это направление запроса, предусмотренного частью 2 статьи 10 настоящего Федерального закона. Полагаем, что к исключительным случаям продления срока возможно отнести необходимость перевода текста обращения с языка Брайля. Также выезд на место можно считать исключительным случаем при принятии решения о продлении срока рассмотрения обращения.

При рассмотрении устного обращения исключительным случаем продления срока рассмотрения устного обращения является необходимость в проведении дополнительной проверки изложенных в устном обращении фактов и обстоятельств.

Однако обязанность доказать обоснованность продления срока рассмотрения обращения в любом случае будет возлагаться на государственный орган, орган местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное лицо, рассматривающие обращение и принимающие решение о продлении срока его рассмотрения.

Продление тридцатидневного срока рассмотрения письменного обращения не более чем на тридцать дней означает, что общий срок рассмотрения обращения в случае его продления будет составлять не более шестидесяти дней со дня его регистрации.

При этом следует помнить, что продление срока рассмотрения обращения может быть только однократным, и решение о продлении срока рассмотрения обращения принимают только государственный орган, орган местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо, рассматривающие обращение, даже поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления, должностному лицу не в соответствии с его компетенцией, в том числе и не в соответствии с компетенцией по решению поставленных в обращении вопросов, что подтверждается безусловной возможностью продления срока рассмотрения обращения при направлении запроса, предусмотренного частью 2 статьи 10 настоящего Федерального закона. В случае отсутствия требуемых документов и материалов в государственном органе, органе местного самоуправления или у должностного лица, получивших запрос документов и материалов, и наличии информации о нахождении

необходимых документов и материалов в иных государственных органах, органах местного самоуправления или у иного должностного лица, об этом следует проинформировать государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, направившие запрос документов и материалов, в установленные сроки для направления нового запроса.

Что касается уведомления гражданина о продлении срока рассмотрения его обращения в соответствии с исключительным случаем или в связи с направлением запроса, предусмотренного частью 2 статьи 10 настоящего Федерального закона, то форма и срок направления такого уведомления гражданину законом не установлены. Вместе с тем, полагаем, что уведомление о продлении срока рассмотрения письменного обращения должно быть направлено гражданину в течение тридцати дней со дня его регистрации в той же форме (в письменной или в форме электронного документа), в какой гражданин направил свое обращение.

Статья 13. Личный прием граждан

Как уже ранее отмечалось, рассмотрение обращений граждан относится к сфере публичных (административных) правоотношений, в том числе при реализации правомочия гражданина лично обратиться в государственный орган, орган местного самоуправления следует руководствоваться принципом – «разрешено только то, что прямо предусмотрено». Так, например, статьей 5 настоящего Федерального закона и данной статьей не предусмотрено производство гражданином аудио- и видеосъемки в ходе осуществления права на личное обращение, поскольку это может повлечь за собой обнародование и дальнейшее использование изображений как иных граждан, реализующих право на личное обращение, так и руководителей государственного органа, органа местного самоуправления, уполномоченных лиц, обеспечивающих реализацию данного правомочия, без их согласия.

1. Личный прием граждан в государственных органах, органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан.

Данная норма определяет единственно возможную форму обеспечения государственным органом и органом местного самоуправления реализации правомочия гражданина лично обратиться в государственный орган и орган местного самоуправления без нарушения прав, свобод и законных интересов других лиц – личный прием. Поскольку данное правомочие гражданина определяется возможностью не только прийти в соответствующий государственный орган или орган местного самоуправления, но и напрямую довести до сведения данного государственного органа или органа местного самоуправления обращение (предложение, заявление либо жалобу) в устной форме, то необходимо установить:

место, где в государственном органе, органе местного самоуправления может быть реализовано данное правомочие;

день и время, в которые в государственном органе, органе местного самоуправления может быть реализовано данное правомочие;

лицо, которое в государственном органе, органе местного самоуправления обеспечивает устную форму реализации данного правомочия.

Поэтому в соответствии с данной нормой работниками государственного органа, органа местного самоуправления, которые вправе проводить личный прием граждан, являются его руководитель, представляющий государственный орган или орган местного самоуправления без специального полномочия, и специально уполномоченные государственным органом, органом местного самоуправления для проведения личного приема граждан лица. Кроме того, данная норма не только определяет необходимость установить место приема в государственном органе, органе местного самоуправления, дни и время приема в государственном органе, органе местного самоуправления, но и обязательно довести данную информацию до сведения граждан. Способы доведения данной информации до граждан предусмотрены Федеральным законом от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Установленные государственным органом, органом местного самоуправления место приема граждан, день и время приема граждан должны соответствовать требованиям, обеспечивающим соблюдение прав, свобод и законных интересов граждан, в том числе на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени.

Необходимо учитывать, что гражданин, пришедший в государственный орган или орган местного самоуправления в установленные место приема, день и время приема, должен реализовать свое право на личное обращение таким образом, чтобы не нарушить прав и свобод других лиц (смотри применение части 2 статьи 2 настоящего Федерального закона).

Прием граждан осуществляется на государственном языке Российской Федерации – на русском языке, поскольку иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом (смотри применение части 3 статьи 1 настоящего Федерального закона). В установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации случаях прием граждан Российской Федерации в органах государственной власти субъекта Российской Федерации и органах местного самоуправления может осуществляться на государственном языке субъекта Российской Федерации и иных языках народов Российской Федерации.

2. При личном приеме гражданин предъявляет документ, удостоверяющий его личность.

Правомочие гражданина лично обратиться в государственный орган,

орган местного самоуправления характеризуется устной формой, которая реализуется лично соответственно только конкретным одним лицом. В связи с этим гражданин, пришедший в государственный орган, орган местного самоуправления в установленные место, день и время приема, — должен предъявить лицу, проводящему личный прием, документ, удостоверяющий его личность. Именно с этого момента начинается проведение личного приема. При личном приеме предъявление гражданином документа, удостоверяющего личность, обязательно.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 года № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» паспорт гражданина Российской Федерации — основной документ, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации. Паспорт гражданина Российской Федерации является основным, но не единственным документом, удостоверяющим личность гражданина на территории Российской Федерации. Виды основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, определяются федеральным законом. До настоящего времени такой федеральный закон не принят.

Между тем настоящий Федеральный закон не уточняет, какие именно документы, удостоверяющие личность, требуется предъявить. Поэтому можно сделать вывод, что требуется предъявление любого документа, позволяющего лицу, проводящему личный прием граждан, определить гражданина, реализующего правомочие обратиться устно, придя на прием, выданного официальным учреждением и содержащего фамилию, имя, отчество (последнее — при наличии) обратившегося и его фотографию. Например, иными документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации, для лица, осуществляющего личный прием граждан, могут стать временное удостоверение личности гражданина Российской Федерации, военный билет, удостоверение личности военнослужащего, вид на жительство иностранного гражданина. Следует иметь в виду, что лицо, проводящее личный прием, не уполномочено осуществлять проверку подлинности предъявленного гражданином документа, удостоверяющего личность гражданина. Решение о проведении личного приема по иным документам принимается уполномоченным на проведение личного приема лицом — лицом, проводящим личный прием граждан.

3. Содержание устного обращения заносится в карточку личного приема гражданина. В случае, если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

В соответствии с данной нормой устное обращение на личном приеме требует документального оформления. На каждое устное обращение

заводится карточка личного приема граждан. В карточку личного приема гражданина также заносятся на основании документа, удостоверяющего личность, сведения, позволяющие определить гражданина, обратившегося устно (фамилия, имя, отчество (последнее – при наличии), почтовый адрес места жительства или места пребывания), кратко излагается суть предложения, заявления или жалобы, значимые для принятия по его устному обращению решения обстоятельства и доводы, а также принятое по устному обращению решение.

Исходя из смысла статьи 33 Конституции Российской Федерации, части 1 статьи 2 и части 1 статьи 13 настоящего Федерального закона с устным обращением в государственный орган, орган местного самоуправления может обратиться только гражданин, а объединения граждан, в том числе юридические лица, на личный прием в орган обратиться не вправе. Однако, возможно устное обращение гражданина в интересах объединения граждан, в том числе юридического лица, а также сдача письменного обращения объединения граждан, в том числе юридического лица, в ходе личного приема гражданина при условии подтверждения в установленном законом порядке полномочий гражданина представлять интересы данного объединения граждан, в том числе юридического лица.

При рассмотрении устного обращения гражданина в интересах третьего лица в целях соблюдения прав третьего лица на частную жизнь необходимо следовать требованиям статьи 24 Конституции Российской Федерации и части 2 статьи 6 настоящего Федерального закона, в соответствии с которыми не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. Указанное согласие третьего лица может быть оформлено в письменной форме по аналогии с требованиями частей 1 и 4 статьи 9 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных» (смотри практику применения части 2 статьи 6 настоящего Федерального закона).

В карточку личного приема гражданина также необходимо занести информацию о том, что изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, а также что гражданин согласен с дачей ему устного ответа в ходе личного приема, но эта запись делается только в случае, когда гражданин дал согласие на получение устного ответа в ходе личного приема, свободно, своей волей и в своем интересе (часть 2 статьи 2 настоящего Федерального закона).

В настоящем Федеральном законе указано, что письменный ответ на устное обращение «дается», в отличие от формулировок части 1 и части 3 статьи 7, части 4 статьи 10 настоящего Федерального закона, где указывается о «направлении» письменного ответа на обращение. Таким образом, данная норма предусматривает возможность как выдачи гражданину письменного ответа по существу поставленных в устном обращении вопросов на руки

по окончании его личного приема, так и направления письменного ответа по существу поставленных в устном обращении вопросов на занесенный в карточку личного приема гражданина почтовый адрес либо адрес электронной почты, в том числе на основании документа, удостоверяющего личность. Таким образом, поскольку данной нормой не определена форма письменного ответа (в письменной форме или в форме электронного документа), а части 1 и 3 статьи 7, часть 4 статьи 10 настоящего Федерального закона содержат нормы, предусматривающие формы письменного ответа только для обращений в письменной форме и в форме электронного документа, то направление письменного ответа на устное обращение должно осуществляться на указанный в устном обращении почтовый адрес в письменной форме либо адрес электронной почты в форме электронного документа. В карточку личного приема гражданина необходимо занести указанные в устном обращении сведения о даче письменного ответа на руки либо о направлении письменного ответа на почтовый адрес или адрес электронной почты.

Необходимо иметь в виду, что настоящим Федеральным законом не предусмотрено право гражданина на получение каких-либо копий документов в связи с рассмотрением его обращения, в том числе копии карточки личного приема гражданина. В соответствии с пунктом 2 статьи 5 настоящего Федерального закона при рассмотрении обращения гражданин имеет право ознакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, в том числе и с карточкой личного приема гражданина.

Данной нормой не предусмотрены сроки дачи письменного ответа по существу поставленных в устном обращении вопросов. Исходя из того, что данной нормой предусмотрена возможность с согласия гражданина дать устно ответ на устное обращение в ходе личного приема, в случае если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, то в данном случае и письменный ответ на устное обращение должен быть дан на руки либо направлен по окончании личного приема данного гражданина. Во всех иных случаях, когда изложенные в устном обращении факты и обстоятельства не являются очевидными и (или) требуют дополнительной проверки, что является исключительным случаем для устного обращения, необходимо руководствоваться частью 2 статьей 12 настоящего Федерального закона, которая применима для обращений в любой форме, и дать письменный ответ по существу поставленных в устном обращении вопросов в течение тридцати дней со дня проведения личного приема.

4. Письменное обращение, принятое в ходе личного приема, подлежит регистрации и рассмотрению в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

Положения данной нормы носят отсылочный характер и предполагают обязанность регистрации и рассмотрения письменного обращения, принятого

в ходе личного приема, с применением общего порядка, установленного настоящим Федеральным законом, для регистрации и рассмотрения письменных обращений. При этом надо учитывать, что моментом поступления в государственный орган, орган местного самоуправления данного обращения в письменной форме является момент его принятия в ходе личного приема.

Поскольку гражданин реализует правомочие лично обратиться в государственный орган, орган местного самоуправления, то принято в ходе личного приема может быть только обращение в письменной форме и только данного гражданина, так как уже ранее отмечалось в комментариях к статье 2 настоящего Федерального закона реализация права на обращение означает невозможность обращения в государственный орган, орган местного самоуправления от имени другого лица в его интересах, а возможность обращения только от своего лица в интересах другого лица. Таким образом, не может быть принято в ходе личного приема гражданина обращение в письменной форме иного лица. Поэтому до принятия в ходе личного приема обращения в письменной форме необходимо проверить его на соответствие требованиям, установленным частью 1 статьи 7 настоящего Федерального закона.

В случае если фамилия, имя и отчество (последнее – при наличии) гражданина, предъявившего документ, удостоверяющий личность, совпадают с фамилией, именем и отчеством гражданина, от которого принимается в ходе личного приема обращение в письменной форме, но адрес регистрации места жительства или места пребывания гражданина, предъявившего документ, удостоверяющий личность, не совпадает с почтовым адресом, указанным в обращении в письменной форме, для направления ответа или уведомления о переадресации, то необходимо предложить заявителю дополнительно указать в обращении в письменной форме адрес регистрации места жительства или места пребывания гражданина, указанный в документе, удостоверяющем личность, для определения его как гражданина, изложившего суть предложения, заявления или жалобы.

В случае возникновения вопросов у гражданина в ходе его личного приема о причинах необходимости дополнительного указания адреса регистрации места жительства или места пребывания гражданина в обращении в письменной форме гражданину дается разъяснение о необходимости определения его как гражданина, изложившего суть предложения, заявления или жалобы, в том числе чтобы не допустить разглашения сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия, возможности реализовать его право, предусмотренное настоящим Федеральным законом, знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения данного обращения.

Также в случае, если сдаваемое гражданином в ходе личного приема обращение в письменной форме адресовано иному государственному органу,

органу местного самоуправления, необходимо до его принятия в ходе личного приема данного гражданина разъяснить, что данное обращение не может быть принято, а его правомочие может быть реализовано либо направлением данного письменного обращения, либо личным обращением в государственный орган, орган местного самоуправления, которому адресовано данное обращение в соответствии с частью 1 статьи 2, пунктом 1 статьи 4 и частью 1 статьи 8, частью 5 настоящей статьи настоящего Федерального закона с учетом полномочий лица, осуществляющего личный прием гражданина, вытекающих из обстановки (например, если гражданин обратился в приемную конкретного государственного органа или органа местного самоуправления, то здесь реализуются полномочия по личному приему граждан только данного конкретного государственного органа или органа местного самоуправления).

5. В случае, если в обращении содержатся вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, гражданину дается разъяснение, куда и в каком порядке ему следует обратиться.

Разъяснение, указанное в данной норме, обеспечивает гражданину реализацию его права на обращение. Поэтому необходимо учитывать, что разъяснения должны содержать максимально полную информацию о том, куда и в каком порядке заявителю следует обратиться по поставленному в обращении вопросу.

В данной норме не конкретизируется в какой форме дается разъяснение. Поэтому применительно к устному обращению с согласия гражданина, если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, разъяснение может быть дано устно в ходе личного приема. Во всех иных случаях дается письменное разъяснение.

Данной нормой не предусмотрены сроки дачи разъяснения, поэтому письменное разъяснение должно быть дано на руки гражданину либо направлено по окончании личного приема данного гражданина.

Применять данную норму следует в соответствии с рекомендациями по применению части 3 настоящей статьи.

6. В ходе личного приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

Для применения данной нормы необходимо наличие условия «дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов», причем не определено, в какой форме был дан этот ответ и когда был дан этот ответ: в рамках проводимого личного приема либо в ходе ранее проводимого личного приема, либо по результатам рассмотрения письменного обращения. Также в данной норме не говорится, каким государственным органом, органом местного самоуправления был дан этот ответ и о форме обращения, по которому может быть отказано в дальнейшем рассмотрении. Поэтому при наличии документированной информации, свидетельствующей

о том, что гражданину ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов, можно отказать в дальнейшем рассмотрении обращения, содержащего те же вопросы, в ходе личного приема, но поскольку в данном случае заведомо не будет согласия гражданина, необходимо давать письменный отказ в дальнейшем рассмотрении его обращения на руки по окончании личного приема данного гражданина, а в случае если данный гражданин не принял письменный отказ в дальнейшем рассмотрении его обращения, направлять его по окончании личного приема данного гражданина по адресу, занесенному в карточку личного приема гражданина.

7. Отдельные категории граждан в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, пользуются правом на личный прием в первоочередном порядке.

На федеральном уровне установлен перечень категорий граждан, наделенных правом на личный прием в первоочередном порядке (Закон Российской Федерации от 15 января 1993 года № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы», Федеральный закон от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

В рамках реализации части 2 статьи 3 настоящего Федерального закона полагаем, что законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные категории граждан, имеющих право на внеочередной личный прием.

Статья 14. Контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений

Государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица осуществляют в пределах своей компетенции контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

Применение данной нормы позволяет совершенствовать деятельность государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц по обеспечению реализации права граждан на обращение, выявлять вопросы, содержащиеся в обращениях, отражающие складывающиеся в сферах общественных отношений фактические общественные практики и требующие эффективного разрешения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами, определять эффективность комплекса мер, разрабатываемых и применяемых соответствующим государственным органом, органом местного самоуправления и должностным лицом, направленных на снижение активности населения соответствующих территорий и (или) по соответствующим сферам общественных отношений

по проблемным вопросам, решение которых входит в компетенцию соответствующего государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица.

Осуществлять контроль возможно с применением части 5 статьи 8, пункта 2 части 1 и части 2 статьи 10 настоящего Федерального закона.

В настоящее время контроль также осуществляется при реализации Указа Президента Российской Федерации от 17 апреля 2017 года № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» посредством портала ССТУ.РФ.

Статья 15. Ответственность за нарушение настоящего Федерального закона

Лица, виновные в нарушении настоящего Федерального закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

В статье закрепляются основы ответственности лиц, виновных в нарушении настоящего Федерального закона.

Лица, рассматривающие обращения граждан, могут понести ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений, за неправомерный отказ в приеме обращения в ходе личного приема, за не регистрацию поступившего письменного обращения, нарушение сроков регистрации и рассмотрения обращений, их необъективное или не всестороннее рассмотрение, принятие по обращениям необоснованных или незаконных решений, нарушение прав и гарантий граждан при рассмотрении их обращений, в том числе за разглашение сведений о частной жизни граждан, воспрепятствование деятельности иных органов или должностных лиц при не направлении поступивших обращений в эти органы в соответствии с их компетенцией. Кроме того, должностные лица несут ответственность за преследование гражданина в связи с его обращением.

Лицо может быть привлечено к уголовной ответственности в соответствии со статьей 285 «Злоупотребление должностными полномочиями» Уголовного кодекса Российской Федерации, административной ответственности в соответствии со статьей 5.59 «Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан» Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, гражданско-правовой ответственности в соответствии с частью 1 статьи 16 настоящего Федерального закона и дисциплинарной ответственности в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации.

Статья 16. Возмещение причиненных убытков и взыскание понесенных расходов при рассмотрении обращений

1. Гражданин имеет право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения, по решению суда.

Каждый имеет право на возмещение государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом вреда, причиненного их незаконным действием (бездействием) при рассмотрении обращения. Это право предоставлено Конституцией Российской Федерации. Именно в возмещении вреда, причиненного принятым по результатам рассмотрения обращения незаконным решением либо незаконным действием (бездействием) в связи с рассмотрением обращения (пункт 4 статьи 5 настоящего Федерального закона), выражается гражданско-правовая ответственность.

Согласно статье 15 Гражданского кодекса Российской Федерации под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

Согласно статье 16 Гражданского кодекса Российской Федерации убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, в том числе издания акта государственного органа, органа местного самоуправления, не соответствующего закону или иному правовому акту, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием. В силу статьи 151 Гражданского кодекса Российской Федерации если гражданину причинен моральный вред (физические или нравственные страдания) действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага, а также в других случаях, предусмотренных законом, суд может возложить на нарушителя обязанность денежной компенсации указанного вреда.

На основании статьи 1101 Гражданского кодекса Российской Федерации размер компенсации морального вреда определяется судом в зависимости от характера причиненных потерпевшему физических и нравственных страданий, а также степени вины причинителя вреда в случаях, когда вина является основанием возмещения вреда. Характер физических и нравственных страданий оценивается судом с учетом фактических обстоятельств, при которых был причинен моральный вред, и индивидуальных особенностей потерпевшего.

2. В случае, если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда.

В данной норме закрепляется порядок возмещения убытков и взыскания понесенных при рассмотрении обращения гражданина расходов. Таким

образом, гражданин и государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица при рассмотрении обращения несут взаимную ответственность. Государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица несут ответственность не только за действия, нарушающие законы или иные нормативно-правовые акты, но и за бездействие – невыполнение государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами их обязанностей, воздержание от тех действий, которые в соответствии с законодательством вменены в обязанность указанным государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам. Для возложения ответственности на государственные органы, органы местного самоуправления и должностных лиц не имеет значения форма их вины (умысел или неосторожность).

Данная норма определяет ответственность гражданина за указание в обращении заведомо ложных сведений. Под указанием гражданином ложных сведений следует понимать только умышленное изложение в обращении информации, не соответствующей действительности. Таким образом, не может возникать ответственность за добросовестную ошибку гражданина.

Расходы, понесенные государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами в связи с рассмотрением подобного обращения, могут быть взысканы в судебном порядке с гражданина, злоупотребившего своим правом. Подобная мера ответственности призвана дисциплинировать граждан и служить препятствием для безосновательного обращения в компетентные органы или к должностным лицам.

В случаях систематического злоупотребления правом на обращение, повлекшего необходимость увеличения расходов на обеспечение реализации права на обращение, а также повлекшего нарушение прав других граждан на своевременное, объективное и всестороннее рассмотрение их обращений, необходимо предупреждать злоупотребляющих правом на обращение граждан о возможном возмещении причиненных убытков в судебном порядке.

ПРИМЕЧАНИЯ:

1. К странице 10

¹При определении жалоб следует использовать Методические рекомендации²² по работе с жалобами российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, из Сборника методических рекомендаций.

2. К странице 13

²При рассмотрении жалоб следует использовать Методические рекомендации²² по работе с жалобами российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, из Сборника методических рекомендаций.

3. К странице 19

³При рассмотрении обращений в форме электронного документа следует использовать Методические рекомендации³ по работе с отдельными обращениями и запросами российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, из Сборника методических рекомендаций.

4. К странице 24

⁴При направлении обращения, в котором поставлен вопрос с наименованием в соответствии с Типовым общероссийским тематическим классификатором обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, из Сборника методических рекомендаций, решение которого относится к компетенции нескольких органов, необходимо для направления в каждый из органов определять соответствующий вид и тип вопроса данного наименования, используя Методические рекомендации² по учету, систематизации и обобщению обращений и запросов российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, результатов их рассмотрения и принятых по ним мер в государственных органах и органах местного самоуправления из Сборника методических рекомендаций.

5. К странице 25

⁵При рассмотрении жалоб следует использовать Методические рекомендации²² по работе с жалобами российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, из Сборника методических рекомендаций.