# [Пешкова (Белогорцева) Х.В., Баранов И.В., Бондарева Э.С., Майборода В.А. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации". - Специально для системы ГАРАНТ, 2020 г.](http://internet.garant.ru/document/redirect/77375128/0)

Пешкова (Белогорцева) Х.В.

Баранов И.В.

Бондарева Э.С.

Майборода В.А.

[Статья 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1). Сфера применения настоящего Федерального закона

1. Статья 1 комментируемого закона определяет сферу его применения. Согласно [ч. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/101) комментируемой статьи закон регулирует отношения, связанные с реализацией права граждан Российской Федерации на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления. Данное право является конституционным, закрепленным в [ст. 33](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/33) Конституции, согласно которой граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. В литературе применительно к рассматриваемым отношениям используется термин "квиринальные отношения" (от лат. "querela", в буквальном переводе - причитания)[\*(1)](#sub_101).

Кроме того, в комментируемой норме установлено, что комментируемый [закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) не только регулирует названные отношения, но и устанавливает порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Субъекты РФ используют право на субсидиарное регулирование названных отношений, выявленное в системе нормативного регулирования Конституционным Судом РФ.

В [п. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/70206790/11) резолютивной части постановления Конституционного Суда от 18 июля 2012 г. N 19-П "По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области" сформулирована позиция о том, что взаимосвязанные положения [ч. 1 ст. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/101) и [ст. 3](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/3) комментируемого закона не препятствуют введению законами субъекта РФ в целях защиты конституционного права граждан на обращение положений, которые дополняют федеральные гарантии данного права и не предполагают возложение новых обязанностей (ограничений прав) на физических и юридических лиц. Таким образом, данные положения были признаны не противоречащими [Конституции](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/0), поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования сами по себе не препятствуют введению законами субъекта РФ в целях защиты конституционного права граждан на обращение положений, которые дополняют федеральные гарантии данного права и не предполагают возложение новых обязанностей (ограничений прав) на физических и юридических лиц.

Так, например, в Московской области принят [Закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/28953505/0) Московской области от 5 октября 2006 г. N 164/2006-ОЗ "О рассмотрении обращений граждан", согласно которому установлены дополнительные гарантии права граждан на обращение к Губернатору Московской области, в Московскую областную Думу, Правительство Московской области, центральные и территориальные исполнительные органы государственной власти Московской области, государственные органы Московской области, государственные учреждения Московской области, осуществляющие отдельные функции государственного управления Московской области, в органы местного самоуправления муниципальных образований Московской области и к их должностным лицам.

[Законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/43442734/0) Санкт-Петербурга от 11 апреля 2018 г. N 177-38 установлены гарантии права граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти Санкт-Петербурга, за исключением Уставного суда Санкт-Петербурга и мировых судей Санкт-Петербурга, и органы местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, дополняющие гарантии, установленные комментируемым [законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0).

В ряде иных регионов также осуществляется дополнительное законодательное регулирование рассматриваемых отношений:

- [Закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/17712347/0) Республики Башкортостан от 12 декабря 2006 г. N 391-з "Об обращениях граждан в Республике Башкортостан";

- [Закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/29511964/0) Республики Бурятия от 2 июля 2007 г. N 2352-III "О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Республике Бурятия";

- [Закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/7316141/0) Алтайского края от 29 декабря 2006 г. N 152-ЗС "О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края";

- [Закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/23941270/0) Краснодарского края от 28 июня 2007 г. N 1270-КЗ "О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Краснодарском крае";

- [Закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/25165482/0) Архангельской области от 15 марта 2012 г. N 436-29-ОЗ "О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Архангельской области";

- [Закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/24311679/0) Брянской области от 11 ноября 2008 г. N 90-З "О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Брянской области";

- [Закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/28524097/0) Орловской области от 2 ноября 2013 г. N 1554-ОЗ "О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Орловской области" и т.д.

В правоприменительной практике сформулированы ограничения права граждан на обращение в органы публичной власти, определяемые недопустимостью злоупотребления правом.

Так, в [п. 10](http://internet.garant.ru/document/redirect/12138961/10) постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. N 3 "О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц" разъяснено, что судам необходимо иметь в виду, что в случае, когда гражданин обращается в государственные органы или органы местного самоуправления с заявлением, в котором приводит те или иные сведения, которые в ходе проверки не находят подтверждения, данное обстоятельство по общему правилу само по себе не может служить основанием для привлечения этого лица к гражданско-правовой ответственности, предусмотренной [ст. 152](http://internet.garant.ru/document/redirect/10164072/152) ГК, поскольку в указанном случае имела место реализация гражданином конституционного права на обращение в органы, которые в силу закона обязаны проверять поступившую информацию, но не распространение не соответствующих действительности порочащих сведений. Например, это разъяснение применимо к случаям, когда гражданин обращается в правоохранительные органы с сообщением о предполагаемом, по его мнению, или совершенном либо готовящемся преступлении.

В то же время требования о привлечении лица к гражданско-правовой ответственности могут быть удовлетворены в случае, если при рассмотрении дела суд установит, что обращение в указанные органы не имело под собой никаких оснований и продиктовано не намерением исполнить свой гражданский долг или защитить права и охраняемые законом интересы, а исключительно намерением причинить вред другому лицу, то есть имело место злоупотребление правом ([пп. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/10164072/1231) и [2 ст. 10](http://internet.garant.ru/document/redirect/10164072/10102) ГК).

2. Согласно [ч. 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/102) комментируемой статьи установленный настоящим федеральным законом порядок обращений граждан является универсальным, то есть распространяется на все обращения граждан, за исключением тех, порядок рассмотрения которых определен отдельно федеральными конституционными законами и иными федеральными законами.

К таким законам относятся:

1) все процессуальные кодексы - [ГПК](http://internet.garant.ru/document/redirect/12128809/0), [АПК](http://internet.garant.ru/document/redirect/12127526/0), [УПК](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125178/0), [КАС](http://internet.garant.ru/document/redirect/70885220/0) и [КоАП](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/0), а также [Федеральный конституционный закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/10101207/0) от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Пример: в Конституционный Суд поступила жалоба Гусейнова Э.А., полагавшего, что комментируемый [закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) позволяет должностным лицам рассматривать обращения, поданные в порядке [ГПК](http://internet.garant.ru/document/redirect/12128809/0), в рамках комментируемого закона, а потому допускает произвольный отказ гражданам в обеспечении защиты их прав. Конституционный Суд указал, что 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, одним из которых является ГПК, закрепляющий в том числе порядок обращений граждан по вопросам, разрешение которых подведомственно судам. Комментируемое правовое регулирование не содержит неопределенности и направлено на обеспечение реализации конституционных прав граждан, а потому не может рассматриваться как нарушающее конституционные права заявителя, указанные в жалобе (см. [определение](http://internet.garant.ru/document/redirect/72111378/0) Конституционного Суда РФ от 25 октября 2018 г. N 2675-О);

2) законы о деятельности так называемых уполномоченных в какой-либо сфере. Особый порядок рассмотрения обращений определен [Федеральным конституционным законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/10200006/0) от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" и [Федеральными законами](http://internet.garant.ru/document/redirect/71958414/0) от 4 июня 2018 г. N 123-ФЗ "Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг".

Указание на возможность рассмотрения жалоб в особом порядке имеется и в Федеральных законах [от 27 декабря 2018 г. N 501-ФЗ](http://internet.garant.ru/document/redirect/72139444/0) "Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации", [от 7 мая 2013 г. N 78-ФЗ](http://internet.garant.ru/document/redirect/70372952/0) "Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации". Они рассматривают обращения граждан в соответствии с комментируемым [законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0), но также с учетом особенностей, установленных специальными законами об их деятельности;

3) законы о предоставлении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по запросам граждан - Федеральные законы [от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ](http://internet.garant.ru/document/redirect/12177515/0) "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг", [от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ](http://internet.garant.ru/document/redirect/194874/0) "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" и [от 22 декабря 2008 г. N 262-ФЗ](http://internet.garant.ru/document/redirect/194582/0) "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации";

4) [Федеральный закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/12156199/0) от 2 октября 2007 г. N 229-ФЗ "Об исполнительном производстве", который предусматривает специальное регулирование отношений, связанных, в частности, с условиями и порядком принудительного исполнения судебных актов. При этом порядок рассмотрения ходатайств и заявлений, предусмотренный данным федеральным законом, применяется к тем обращениям, которые поданы сторонами исполнительного производства на одной из его стадий (см., например, [решение](http://internet.garant.ru/document/redirect/310773906/0) Московского городского суда от 24 сентября 2019 г. по делу N 7-11503/2019 - отказывая в удовлетворении жалобы, суд первой инстанции установил, что указанное обстоятельство является юридически значимым, поскольку исключает применение положений комментируемого [закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) и исключает наличие в действиях старшего судебного пристава-исполнителя состава административного правонарушения, предусмотренного [ст. 5.59](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/559) КоАП).

Ряд законов также содержит нормы о порядке рассмотрения обращений граждан, однако зачастую они применяются субсидиарно к нормам, установленным комментируемым [законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0). Среди них можно назвать:

1) [НК](http://internet.garant.ru/document/redirect/10900200/0), закрепивший специальный порядок обжалования действий (бездействия) налоговых органов и их должностных лиц. Между тем сама по себе организация работы в налоговых органах с обращениями граждан регулируется комментируемым [законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0);

2) Федеральный закон от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации", в [ст. 10](http://internet.garant.ru/document/redirect/10164358/10) устанавливающий порядок разрешения заявлений, жалоб и иных обращений, содержащих сведения о нарушении законов и поступающих в органы прокуратуры. Впрочем, норма является отсылочной и отправляет к комментируемому [закону](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0). В частности, [Инструкция](http://internet.garant.ru/document/redirect/70312304/1000) о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утв. [приказом](http://internet.garant.ru/document/redirect/70312304/0) Генерального прокурора РФ от 30 января 2013 г. N 45 разработана в том числе в соответствии с требованиями комментируемого закона.

Приведенный перечень не претендует на исчерпывающий характер, поскольку в различных законодательных актах присутствуют нормы, дополняющие общий порядок рассмотрения обращений. Например, [Федеральный закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/12114746/0) от 5 марта 1999 г. N 46-ФЗ "О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг" в ст. 7 устанавливает сокращенный срок рассмотрения обращений. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. N 103-ФЗ "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" в [ст. 21](http://internet.garant.ru/document/redirect/1305540/21) закрепляет порядок направления предложений, заявлений и жалоб подозреваемых и обвиняемых, адресованных в органы государственной власти, органы местного самоуправления и общественные объединения через администрацию места содержания под стражей.

Если специального порядка для рассмотрения обращений граждан федеральным конституционным или федеральным законом не предусмотрено, должен применяться комментируемый [закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0).

Пример: Верховным Судом РФ рассмотрена жалоба гражданина Б., должностного лица комитета по управлению государственным имуществом Еврейской автономной области, на вступившие в законную силу судебные акты о привлечении его к административной ответственности. Б. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного [ст. 5.59](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/559) КоАП, и подвергнут административному наказанию в виде административного штрафа в размере 5 000 рублей.

В жалобе Б. привел и довод о том, что индивидуальный предприниматель П. обратилась в комитет с заявлением о заключении с ПАО "ДЭК" - "Энергосбыт ЕАО" договора электроснабжения не как в орган власти, выполняющий публично-значимые функции, а в рамках возникших гражданско-правовых отношений, в связи с чем соответствующее заявление не подлежало рассмотрению в порядке, установленном комментируемым [законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0).

Давая оценку доводу, Верховный Суд, в частности, указал, что в силу комментируемой нормы установленный комментируемым законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами. В рассматриваемом случае не имеется оснований для вывода о том, что обращение индивидуального предпринимателя относится к исключениям, указанным в данной норме, поскольку в обращении П. в комитет по управлению государственным имуществом Еврейской автономной области указано на препятствия, возникшие в заключении договора электроснабжения арендованного помещения, фактически поставлен вопрос об оказании содействия в его заключении и обеспечении разграничения балансовой принадлежности электросетей. Данный документ, как указал Верховный Суд, отвечает признакам обращения, указанным в [пп. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/401), [3 ст. 4](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/403) комментируемого закона (см. [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/73714278/0) Верховного Суда РФ от 17 февраля 2020 г. N 65-АД19-6).

3. [Часть 3](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/103) комментируемой статьи распространяет действие комментируемого закона на рассмотрение обращений не только российских граждан, но и иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, особо установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом.

Федеральным законом от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" в [ст. 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/184755/2011) определено, кто понимается под данными терминами:

- иностранный гражданин - физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства;

- лицо без гражданства - физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Этим же [законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/184755/0) определены особенности порядка рассмотрения обращений названных лиц в отдельных областях: связанных с получением разрешения на определенные виды деятельности, направленных на идентификацию указанных лиц и т.д.

Пример: А. обратился в Дзержинский районный суд Санкт-Петербурга с заявлением, в котором просил признать незаконным решение УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области об отказе в удовлетворении заявления об отмене решения о неразрешении заявителю въезда в Российскую Федерацию и обязании принять решение о разрешении ему права въезда в Российскую Федерацию. Апелляционная инстанция, изменяя решение суда первой инстанции, указала, что бездействие миграционного органа, не рассмотревшего обращение заявителя в срок, установленный комментируемым [законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0), является незаконным, при этом обязание миграционного органа рассмотреть обращение заявителя не должно предрешать существо решения (см. [апелляционное определение](http://internet.garant.ru/document/redirect/132509010/0) Санкт-Петербургского городского суда от 2 февраля 2015 г. N 33-678/2015 г. по делу N 2-2503/2014).

В литературе отмечено, что комментируемая норма по своему содержанию шире права, закрепленного в [ст. 33](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/33) Конституции, предполагающего лишь возможность граждан обращаться в органы публичного управления. Так, М.А. Соколова указывает, что на сегодняшний день некоторые права человека (не гражданина РФ) подвергаются необоснованному ущемлению на конституционном уровне. Например, ст. 33 Конституции закрепляет право граждан РФ на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Из логического анализа текста этой нормы вытекает, что данным правом обладают только лица, имеющие гражданство РФ; на иностранных граждан, лиц без гражданства данное положение не распространяется. Но это противоречит принципу равенства, в том числе закрепленному [ст. 19](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/19) Конституции. Многие права, гарантированные Конституцией, не связаны с гражданством, касаются всех людей. Следовательно, иностранные граждане, лица без гражданства также должны иметь возможность защитить эти права в случае их нарушения, в том числе путем обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления[\*(2)](#sub_102).

Стоит указать, что такая возможность, наряду с возможностью подачи заявлений и обращений коллективными субъектами, закрепленная [ч. 4](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/104) комментируемой статьи, позволяет прийти к выводу о возможности рассмотрения данного правоотношения не столько с позиции закрепления субъективного права, сколько с позиции закрепления субъективной обязанности публично-правовых органов рассматривать обращения и заявления. Так, В.А. Мещерягина указывает, что конституционное право на обращение приобрело новый вектор развития с принятием [Федерального закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/194874/0) от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ, который определил в качестве субъекта (пользователя информацией) государственные органы, органы местного самоуправления. В данном случае, утверждает исследователь, правомочия должностных лиц, органов государственной власти являются не только правом указанных субъектов, но и должностной обязанностью[\*(3)](#sub_103).

Обращения иностранного гражданина, лица без гражданства, по смыслу комментируемой нормы, презюмируются составленными на государственном языке Российской Федерации. Согласно [п. 6 ч. 1 ст. 3](http://internet.garant.ru/document/redirect/12140387/316) Федерального закона от 1 июня 2005 г. N 53-ФЗ "О государственном языке Российской Федерации" государственный язык Российской Федерации подлежит обязательному использованию в том числе во взаимоотношениях федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности и граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, общественных объединений.

Однако стоит отметить, что согласно [ч. 4 ст. 18](http://internet.garant.ru/document/redirect/194874/184) Федерального закона от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ в случае поступления в государственный орган или орган местного самоуправления запроса, составленного на иностранном языке, этот запрос может быть рассмотрен в порядке, установленном соответствующим органом. Таким образом, само по себе обращение может быть подано на ином, нежели государственный язык Российской Федерации, языке, и в случае наличия порядка рассмотрения такого обращения в соответствующем органе оно подлежит рассмотрению по существу.

Ответ на такое обращение может быть дан государственным органом, органом местного самоуправления, должностным лицом только на государственном языке Российской Федерации.

4. [Федеральным законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/70372956/21) от 7 мая 2013 г. N 80-ФЗ "О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 1 и 2 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" комментируемая статья была дополнена [ч. 4](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/104), которая предусматривает возможность направлять обращения помимо государственных органов и органов местного самоуправления также в государственные и муниципальные учреждения и другие организации, осуществляющие публично значимые функции. Кроме этого, она распространяет порядок рассмотрения обращений, установленный комментируемым законом, не только на обращения физических лиц, но и на обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц.

Комментируемая норма включена в закон в целях реализации [п. 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/70206790/12) резолютивной части постановления Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. N 19-П "По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", которым были признаны неконституционными взаимосвязанные положения [ч. 1 ст. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/101), [ч. 1 ст. 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/201) и [ст. 3](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/3) комментируемого закона в той мере, в какой они препятствуют распространению положений данного федерального закона на отношения, связанные с рассмотрением органами государственной власти и органами местного самоуправления обращений объединений граждан, включая юридические лица, а также рассмотрению обращений осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями и иными организациями.

В [п. 5](http://internet.garant.ru/document/redirect/70206790/5) мотивировочной части указанного постановления Конституционный Суд РФ отметил, что право объединений граждан, в том числе юридических лиц, обращаться в органы публичной власти производно от конституционно установленного права граждан направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Соответственно, объединениям граждан - поскольку они не только способствуют осуществлению и защите прав и свобод граждан, но и в отдельных случаях сами являются формой их реализации - эти права и свободы, в том числе право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, должны быть гарантированы. Отказ в признании юридических лиц как объединений граждан субъектами конституционного права на обращение, исходя из его предназначения как обеспечивающего осуществление других прав и свобод, свидетельствует о нарушении принципа равенства и справедливости, вытекающего из [ч. 1 ст. 19](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/191) и [ч. 3 ст. 55](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/5503) Конституции.

В [пп. 6](http://internet.garant.ru/document/redirect/70206790/6), [6.2](http://internet.garant.ru/document/redirect/70206790/62) мотивировочной части постановления от 18 июля 2012 г. N 19-П Конституционный Суд указал, что определение круга адресатов обращений граждан согласуется с положениями [ст. 33](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/33) Конституции, из которой прямо не вытекает необходимость законодательного закрепления гарантий прав граждан при их обращении к иным, помимо органов публичной власти и их должностных лиц, самостоятельным субъектам правоотношений. Вместе с тем подобная возможность Конституцией не исключается, - Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что отдельные публично значимые функции могут быть возложены законодателем и на иные субъекты, не относящиеся к системе публичной власти (см. постановления [от 19 мая 1998 г. N 15-П](http://internet.garant.ru/document/redirect/178725/0), [от 23 декабря 1999 г. N 18-П](http://internet.garant.ru/document/redirect/12117821/0), [от 19 декабря 2005 г. N 12-П](http://internet.garant.ru/document/redirect/12143742/0), [определение](http://internet.garant.ru/document/redirect/1795793/0) от 1 июня 2010 г. N 782-О-О и др.), а соответствующие гарантии могут быть им установлены в порядке дополнительного обеспечения прав и свобод человека и гражданина с учетом в том числе характера деятельности тех или иных организаций, как имеющей публично-правовое значение, и конкретных условий развития политико-правовой системы Российской Федерации (см. определения [от 9 декабря 2002 года N 349-О](http://internet.garant.ru/document/redirect/6168416/0) и [от 9 ноября 2010 года N 1483-О-О](http://internet.garant.ru/document/redirect/1798740/0)).

Публично значимые функции могут возлагаться на предприятия, правовое положение которых определяется ГК ([ст. 113-115](http://internet.garant.ru/document/redirect/10164072/113)) и [Федеральным законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12128965/0) от 14 ноября 2002 г. N 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях", и на другие организации, деятельность которых не может рассматриваться в отрыве от публичных функций создавшего их публичного образования, а соответственно, имеются те же, что и применительно к учреждениям, обеспечивающим осуществление полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, основания для возложения на них обязанности рассматривать обращения граждан.

По смыслу [ст. 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/12157441/2) Федерального закона от 1 декабря 2007 г. N 317-ФЗ "О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" данная корпорация наделена полномочиями от имени Российской Федерации осуществлять государственное управление использованием атомной энергии.

[Пунктом 2 ст. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/71127782/102) Федерального закона от 13 июля 2015 г. N 215-ФЗ "О Государственной корпорации по космической деятельности "Роскосмос" названная корпорация является уполномоченным органом управления в области исследования, освоения и использования космического пространства, наделенным полномочиями осуществлять от имени Российской Федерации государственное управление и руководство космической деятельностью.

Напротив, Государственная корпорация развития "ВЭБ.РФ" по смыслу законодательного регулирования, осуществляемого в соответствии с [Федеральным законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12153549/0) от 17 мая 2007 г. N 82-ФЗ "О государственной корпорации развития "ВЭБ.РФ", в рамках осуществляемой ей деятельности наделена полномочиями по реализации отдельных проектов, что по общему правилу не постулирует возможности исполнения публично значимых функций.

Согласно [ст. 3](http://internet.garant.ru/document/redirect/12157231/3) Федерального закона от 23 ноября 2007 г. N 270-ФЗ "О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции "Ростех" указанная корпорация имеет целью содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции российскими организациями - разработчиками и производителями указанной продукции, а также участие в социальных и иных общественно значимых проектах в интересах государства и общества.

Целями Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства согласно [Федеральному закону](http://internet.garant.ru/document/redirect/12154776/0) от 21 июля 2007 г. N 185-ФЗ "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства" является обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда, создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан и стимулирование реформирования жилищно-коммунального хозяйства, формирование эффективных механизмов управления жилищным фондом, внедрение ресурсосберегающих технологий путем предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда, осуществление информационно-разъяснительной и иной деятельности, направленной на просвещение граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства, содействие в подготовке кадров в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Целью деятельности Агентства по страхованию вкладов согласно [ст. 15](http://internet.garant.ru/document/redirect/12133717/15) Федерального закона от 23 декабря 2003 г. N 177-ФЗ "О страховании вкладов в банках Российской Федерации" является обеспечение функционирования системы страхования вкладов.

Таким образом, из приведенного перечня государственных корпораций только две из них однозначно наделены публично значимыми функциями.

Кроме того, публично значимые функции осуществляются такими негосударственными структурами, как ОАО "Российские железные дороги", нотариусы, адвокаты, банки, аудиторы, средства массовой информации и другими организациями.

Пример: прокуратурой Руднянского района Волгоградской области была проведена проверка деятельности нотариуса Руднянского нотариального округа Д., в ходе которой установлено, что последней поступило заявление Н., в котором она, ссылаясь на вступившие в законную силу судебные акты по наследственным спорам между нею и М., просила совершить действия по признанию гражданина недостойным наследником и отстранению его от наследования. В установленный [ч. 1 ст. 12](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1201) комментируемого закона 30-дневный срок ответ на данное обращение нотариус Д. не дала, что не отрицалось ею в суде со ссылкой на то, что такой ответ дан Нотариальной палатой Волгоградской области, которой обращение было перенаправлено, поскольку Д. полагала разрешение поставленных в нем вопросов находящимися за рамками ее компетенции. Между тем к моменту перенаправления заявления с даты регистрации обращения установленный [ч. 3 ст. 8](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/803) комментируемого закона 7-дневный срок также истек.

Постановлением мирового судьи судебного участка N 46 Волгоградской области нотариус Д. признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного [ст. 5.59](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/559) КоАП. Нотариус обжаловала данное постановление, полагая, что субъектом применения комментируемого [закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) она не является, также как и субъектом применения ст. 5.59 КоАП.

Районный суд, рассматривая жалобу, пришел к выводу, что порядок работы нотариуса с обращениями граждан не урегулирован специальным федеральным законом, а регламентирован подзаконным актом, поэтому применению подлежит комментируемый [закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) (см. решение Руднянского районного суда Волгоградской области от 13 августа 2014 г. N 12-45/2014).

В [определении](http://internet.garant.ru/document/redirect/71726984/0) от 27 июня 2017 г. N 1361-О Конституционный Суд РФ дополнительно разъяснил, что, принимая [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/70206790/0) от 18 июля 2012 г. N 19-П, он исходил из того, что обязанность по рассмотрению обращений граждан государственными и муниципальными учреждениями как организациями, осуществляющими социально-культурные или иные функции некоммерческого характера соответственно Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, предполагается постольку, поскольку на такие организации возложено исполнение государственных или муниципальных публично значимых функций в рамках компетенции создавшего их публично-правового образования.

Поэтому, делает вывод Конституционный Суд, комментируемая норма не позволяет распространять положения комментируемого [закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) на гражданско-правовые отношения, возникающие между гражданами и юридическими лицами, в том числе созданными публично-правовыми образованиями.

При таких обстоятельствах практика делает вывод о том, что комментируемый [закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) не применяется, например, к сфере коммунальных правоотношений.

ЖК в совокупности с [Правилами](http://internet.garant.ru/document/redirect/70379374/1000) осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами, утв. [постановлением](http://internet.garant.ru/document/redirect/70379374/0) Правительства от 15 мая 2013 г. N 416, предусматривает для собственников жилых помещений возможность направлять различные обращения и заявления к управляющей организации ([ст. 161](http://internet.garant.ru/document/redirect/12138291/161)). Рассматриваемые обращения и заявления могут быть связаны как с выполнением управляющей организацией лицензионных требований, так и с соблюдением последней иных требований по управлению многоквартирными домами. Для таких обращений установлены различные порядок и сроки рассмотрения. Например, согласно [ч. 3.1 ст. 45](http://internet.garant.ru/document/redirect/12138291/45031) ЖК управляющая организация в течение 5 дней с момента получения обращения в письменной форме лица, по инициативе которого созывается общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме, обязана предоставить собственнику реестр собственников помещений в многоквартирном доме.

На практике встречались случаи привлечения к административной ответственности руководителей управляющих компаний по [ст. 5.59](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/559) КоАП за нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций.

Верховный Суд РФ [постановлениями](http://internet.garant.ru/document/redirect/72190474/0) от 15 февраля 2019 г. N 48-АД19-2 и N 88-АД19-2 отменил постановления нижестоящих судов, которыми руководители управляющих компаний были привлечены к вышеуказанной ответственности за нарушение предусмотренного комментируемым [законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) 30-дневного срока на дачу письменного ответа на обращение. Суд указал, что управляющая многоквартирным домом компания является обычным юридическим лицом, созданным для получения прибыли, и не относится к организациям, осуществляющим публично значимые функции. Правоотношения собственника помещений в многоквартирном доме и управляющей компании носят гражданско-правовой характер, и требования названного закона на них не распространяются (см. также решения по делам об освобождении от административной ответственности по [ст. 5.59](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/559) КоАП сотрудников управляющих и ресурсоснабжающих организаций постановления Верховного Суда РФ [от 14 февраля 2019 г. N 88-АД19-1](http://internet.garant.ru/document/redirect/72190392/0), [от 22 октября 2018 г. N 88-АД18-3](http://internet.garant.ru/document/redirect/72099592/0) и т.д.)

[Статья 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/2). Право граждан на обращение

1. Комментируемая [статья](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/2), основываясь на конституционных положениях, раскрывает содержание права граждан на обращение. В Конституции право граждан на обращение закреплено [ст. 33](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/33). В названной статье предусмотрено, что граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Комментируемая статья настоящего федерального закона не только дублирует соответствующее положение Конституции, но и конкретизирует его, раскрывая и уточняя тем самым содержание права на обращение. Так, если в ст. 33 Конституции речь идет об индивидуальных и коллективных обращениях в государственные органы и органы местного самоуправления, то в комментируемой статье уточняется, что коллективные обращения включают в себя обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц. Кроме того, в комментируемой статье уточняется, что обращения направляются не только в государственные органы, органы местного самоуправления, как это предусмотрено соответствующей статьей Конституции, но и в адрес должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления, а также в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам.

Следует отметить, что [ч. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/201) комментируемой статьи действует в редакции [Федерального закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/70372956/22) от 7 мая 2013 г. N 80-ФЗ "О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 1 и 2 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации". Ранее действовавшая редакция рассматриваемой правовой нормы, а также взаимосвязанные положения [ч. 1 ст. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/101) и [ст. 3](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/3) комментируемого закона были признаны Конституционным Судом РФ не соответствующими [Конституции](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/0) [\*(4)](#sub_104) в той мере, в какой они - в силу неопределенности нормативного содержания, порождающей на практике неоднозначное их истолкование и, соответственно, возможность произвольного применения, - препятствовали распространению положений комментируемого закона на отношения, связанные с рассмотрением органами государственной власти и органами местного самоуправления обращений объединений граждан, включая юридические лица, а также рассмотрению обращений осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями и иными организациями, а также введению законом субъекта Российской Федерации положений о возможности рассмотрения обращений такими учреждениями и организациями.

Необходимо напомнить, что в ранее действовавшей редакции [ч. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/58052283/201) комментируемой статьи было установлено следующее: "Граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам". То есть, правовая норма в том виде, в каком она действовала до внесения в нее изменений, не регулировала порядок рассмотрения обращений объединений граждан, включая обращения юридических лиц, а также не регулировала и порядок рассмотрения обращений граждан (их объединений) государственными, муниципальными учреждениями, осуществляющими публично значимые функции, и иными организациями. Комментируемый закон до внесения в него соответствующих изменений не содержал положения и о том, что законами субъектов РФ может быть установлена возможность рассмотрения обращений такими учреждениями и организациями.

[Постановлением](http://internet.garant.ru/document/redirect/70206790/0) Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. N 19-П федеральному законодателю было предписано внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения, в том числе прямо указывающие на рассмотрение обращений объединений граждан. Предписания Конституционного Суда касались и государственных, муниципальных учреждений, иных организаций, осуществляющих публично значимые функции, которые должны рассматривать обращения граждан и их объединений, включая обращения юридических лиц. Согласно правовой позиции Конституционного Суда, изложенной в названном выше постановлении, именно федеральный законодатель, реализуя правовые возможности, предоставленные ему [ст. 55 (ч. 3)](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/5503) Конституции для обеспечения полномочия по регулированию и защите прав и свобод человека и гражданина ([ст. 71, п. "в"](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/712) Конституции), и исходя из необходимости соблюдения баланса конституционно значимых интересов, вправе возложить на определенные категории организаций в качестве условия осуществления ими публично значимых функций обязанность рассматривать обращения граждан и их объединений. 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, Конституционный Суд указал, что 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.

Как уже было отмечено выше, вопрос приведения правовой нормы в соответствие с конституционными положениями был решен с принятием [Федерального закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/70372956/22) от 7 мая 2013 г. N 80-ФЗ, которым в том числе [ч. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/201) комментируемой статьи была соответствующим образом изменена.

2. В [ч. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/201) комментируемой статьи обозначен круг субъектов, которые обладают правом на обращение, а также обозначен круг субъектов, которые обязаны рассматривать индивидуальные, коллективные обращения граждан, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц.

К субъектам, которые обладают правом на обращение, отнесены: граждане, коллективы граждан, объединения граждан, в том числе юридические лица. Следует отметить, что иностранные граждане и лица без гражданства имеют равные права с гражданами России на подачу и рассмотрение обращений. [Частью 3 ст. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/103) комментируемого закона прямо предусмотрено, что установленный им порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором РФ или федеральным законом (подробнее см. [комментарий](#sub_1) к ст. 1).

К субъектам, которые обязаны рассматривать обращения, отнесены: государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица государственных органов, органов местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, а также иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, должностные лица государственных и муниципальных учреждений, иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций.

Следует напомнить, что Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что отдельные публично значимые функции могут быть возложены законодателем на иные субъекты, не относящиеся к системе публичной власти. Такие выводы были сделаны в постановлениях Конституционного Суда [от 19 мая 1998 г. N 15-П](http://internet.garant.ru/document/redirect/178725/0) "По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате", [от 19 декабря 2005 г. N 12-П](http://internet.garant.ru/document/redirect/12143742/0) "По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева", а также данная правовая позиция отмечалась в [определении](http://internet.garant.ru/document/redirect/1795793/0) Конституционного Суда от 1 июня 2010 г. N 782-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лазарева Николая Сергеевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 29 Федерального закона "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации" и др.

В законодательстве Российской Федерации отсутствует легальное определение публично значимых функций. В научной юридической литературе рассматривается анализ содержания этого понятия. Например, Т.А. Фирсова, А.А. Фирсова предлагают разработать критерии квалификации организаций, которые осуществляют публично значимые функции. По мнению названных авторов, к организациям, осуществляющим публично значимые функции, должны быть отнесены те организации, предмет деятельности которых связан с поддержанием стабильности и безопасности нормальной жизнедеятельности человека, условий жизни и окружающей среды; с удовлетворением общественного интереса; с оказанием услуг населению; с реализацией прав и свобод человек и гражданина[\*(5)](#sub_105). Представляется, что высказанное мнение заслуживает поддержки. Безусловно, государственные или муниципальные учреждения в сфере образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта выполняют публично значимые функции.

Из содержания комментируемой [статьи](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/2) следует, что у отдельных граждан и у объединений граждан, в том числе юридических лиц, имеются равные права на обращение, на направление индивидуальных и коллективных обращений. Отдельные граждане, объединения граждан, в том числе юридические лица, имеют равные права на обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и к должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам.

Комментируемая [статья](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/2) закрепляет две формы обращения: личное и письменное. Личное обращение заключается в непосредственном присутствии гражданина на приеме в государственном или муниципальном органе или у должностного лица. Письменное обращение направляется адресату либо по почте, либо с нарочным, либо подается в канцелярию, секретарю или непосредственно должностному лицу. Обращение может быть направлено и в форме электронного документа. Возможность направления обращения в форме электронного документа предусмотрена [ст. 4](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/4) комментируемого закона, в которой дается следующее понятие обращения: это направленное 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 (подробнее см. [комментарий](#sub_4) к ст. 4).

3. Институт обращений граждан, как обоснованно отмечается в научной юридической литературе, является самостоятельным сложносоставным правовым институтом, который регламентирован национальным и международным правом и на основе которого закрепляется право человека и гражданина, их объединений непосредственно или через представителей обращаться в устной или письменной форме, индивидуально или коллективно в государственные органы и органы местного самоуправления в целях обеспечения реализации и защиты (восстановления) своих прав, свобод и законных интересов, прав, свобод и законных интересов других лиц и участия в управлении делами государства[\*(6)](#sub_106).

Право на обращение непосредственно взаимосвязано с другими конституционными правами человека и гражданина. Например, [ст. 29](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/29) Конституции декларирует право на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации любым законным способом. Бесспорно, что граждане вправе в своих обращениях запрашивать у органов государственной власти, органов местного самоуправления их должностных лиц, у государственных и муниципальных учреждений, у иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций, их должностных лиц интересующую информацию, в том числе информацию, касающуюся реализации прав и свобод граждан. Конституционное право на обращение взаимосвязано и с конституционным правом граждан защищать свои права всеми не запрещенными законом способами ([ч. 2 ст. 45](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/4502) Конституции), а также с правом на участие граждан в управлении делами государства ([ч. 1 ст. 32](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/3201), [ч. 1 ст. 130](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/13001) Конституции) и др.

Бесспорно, что конституционно закрепленное право граждан на обращение является важным средством защиты прав, свобод и законных интересов граждан, но реализация гражданами этого права является и средством взаимодействия граждан России с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Обращения граждан являются ценным источником информации о положении дел в разных сферах жизни общества. В юридической литературе справедливо отмечается, что взаимоотношения между гражданином и государством в лице его органов публичной власти являются очень сложной динамической системой. Это не только существовавшая в той или иной форме во все века возможность подданного апеллировать к правителю за защитой своего права, но и один из важнейших способов обеспечения информирования власти о положении в государстве. Поэтому справедливо говорить не только и не столько о формах взаимодействия граждан и государственных органов в виде жалоб, но и о более общей категории - обращениях[\*(7)](#sub_107). Федеральный законодатель при регулировании данных общественных отношений предусмотрел несколько форм апелляции гражданина к органам власти и местного самоуправления - заявление, предложение, жалоба, но обобщающей категорией является именно обращение (подробнее см. [комментарий](#sub_4) к ст. 4). По мнению В.В. Кравченко, правовое закрепление права на обращение способствует развитию правовой культуры российского общества, поскольку предоставляет гражданам возможность проявлять свою активность путем использования правовых норм в защите нарушенных прав, а также в реализации своих способностей[\*(8)](#sub_108). Приведенное мнение следует дополнить лишь тем, что граждане реализуют свои способности при осуществлении права на обращение как при защите нарушенного права, так и при внесении предложений, которые также подлежат обязательному рассмотрению. Следует отметить, что в [ст. 4](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/4) комментируемого закона в том числе закрепляется понятие "предложение". Предложение - это 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.

Таким образом, институт обращений граждан имеет огромное значение не только сам по себе как правовой механизм для взаимодействия граждан с органами государственной власти и местного самоуправления, но и как правовой механизм для реализации иных прав граждан. На социально-правовое значение института обращений обратил внимание Конституционный Суд РФ: "Право граждан Российской Федерации на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления является важным средством осуществления и защиты прав, свобод и законных интересов граждан, одной из форм их участия в управлении делами государства и в местном самоуправлении, инструментом взаимодействия личности и публичной власти и потому в силу [статей 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/2), [15](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/15), [17](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/17), [18](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/18) и [45](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/45) Конституции Российской Федерации должно обеспечиваться законодателем, который обязан установить эффективный механизм его реализации и защиты"[\*(9)](#sub_109).

Учитывая важность и значимость правового регулирования механизма реализации права на обращение для граждан, а также для государственных институтов и государства в целом, федеральный законодатель, развивая конституционное положение о праве граждан на обращение, принял комментируемый [закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0), который определил права и обязанности участников соответствующих отношений как на государственном, так и на муниципальном уровне, базовые гарантии, порядок рассмотрения обращений граждан. Комментируемый закон является основополагающим нормативным правовым актом, регулирующим общественные отношения о рассмотрении обращений граждан, однако он не распространяется на те общественные отношения по рассмотрению обращений граждан, которые урегулированы федеральными конституционными законами, иными федеральными законами. Следует учитывать, что в действующей законодательной системе институт внесудебных (досудебных) обращений регламентирован различными законодательными актами, то есть отдельными федеральными законами урегулированы общественные отношения по подаче и рассмотрению специальных внесудебных обращений граждан. Например, [Федеральный закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/194874/0) от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" предусматривает порядок подачи запросов о предоставлении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Самостоятельную главу "Обжалование решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц" содержит [Федеральный закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/12180625/0) от 27 ноября 2010 г. N 311-ФЗ "О таможенном регулировании в Российской Федерации". Перечень таких законодательных актов можно продолжать (подробнее см. [комментарий](#sub_1033) к ч. 2 ст. 1).

4. [Частью второй](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/202) комментируемой статьи предусматривается, что граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. Кроме того, устанавливается, что осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц. Таким образом, можно сделать вывод, что ч. 2 комментируемой статьи закреплены основополагающие положения реализации гражданами права на обращение, то есть принципы реализации права на обращение. Эти принципы следующие:

- свободная реализация гражданином права на обращение;

- добровольная реализация гражданином права на обращение;

- реализация гражданином права на обращение не должна нарушать права и свободы других лиц.

По мнению С.З. Женетль, обращение всегда является актом свободного волеизъявления индивидуального субъекта либо групп таких субъектов и, как правило, детерминировано какими-то внешними обстоятельствами, содержащими неблагоприятный оттенок. Даже в случае предложения об усовершенствовании чего-либо ясно проявляется неудовлетворенность субъекта текущим положением дел[\*(10)](#sub_110). Гражданин реализует право на обращение свободно. Это означает, что введение цензов, установление препятствий для осуществления гражданином права на обращение недопустимо. Гражданин может направлять обращение в любые государственные органы, органы местного самоуправления и любым должностным лицам. Гражданин вправе самостоятельно определять предмет обращения и его содержание.

Свободное осуществление права на обращение взаимосвязано с добровольностью его осуществления. Никто не может принуждать гражданина к обращению в государственные органы, органы местного самоуправления или к должностным лицам либо к отказу от обращения. При реализации гражданином конституционного права на обращение действует принцип недопустимости нарушения при этом прав и свобод других лиц. Этот общеправовой принцип важен и при регулировании общественных отношений о порядке подачи и рассмотрении обращений граждан, поэтому он нашел отражение в комментируемой [статье](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/2).

Оценивая рассматриваемую правовую норму, Конституционный Суд РФ отметил, что, закрепляя принцип свободной и добровольной реализации гражданами Российской Федерации права на обращение и одновременно - недопустимость нарушения при осуществлении данного права прав и свобод других лиц, комментируемый закон устанавливает требования, направленные на защиту чести и достоинства личности, охрану общественных отношений в сфере рассмотрения обращений граждан ([ч. 2 ст. 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/202), [ч. 3 ст. 11](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1103) и др.)[\*(11)](#sub_111).

Закрепление в [ч. 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/202) комментируемой статьи принципов реализации права на обращение имеет целью установление оптимального правового порядка при подаче и рассмотрении обращений граждан и обеспечения в конечном итоге надлежащих правовых условий для реализации гражданами конституционного права на обращение.

5. В соответствии с [ч. 3](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/203) комментируемой статьи рассмотрение обращений граждан должно осуществляться на безвозмездной основе (бесплатно). Это означает недопустимость взимания платы за реализацию гражданином своего права на обращение. Безвозмездная основа рассмотрения обращений граждан является дополнительной гарантией для свободной реализации конституционного права на обращение.

[Статья 3](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/3). Правовое регулирование правоотношений, связанных с рассмотрением обращений граждан

1. Комментируемая статья посвящена вопросу правового регулирования правоотношений, связанных с рассмотрением обращений граждан. Иными словами, в статье закрепляются источники правового регулирования общественных отношений, связанных с порядком рассмотрения обращений граждан. К источникам правового регулирования правоотношений в сфере рассмотрения обращений граждан [ч. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/301) комментируемой статьи относит: [Конституцию](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/0), международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, комментируемый закон и иные федеральные законы.

2. Конституция, имея высшую юридическую силу и прямое действие, применяется на всей территории Российской Федерации. Право граждан Российской Федерации на обращение закреплено в [ст. 33](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/33) Конституции. Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Следует отметить, что в соответствии со [ст. 62](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/62) Конституции иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Учитывая приведенное выше конституционное положение, необходимо заметить, что иностранные граждане и лица без гражданства имеют равное право с гражданами России на обращение. Это обстоятельство нашло отражение и в комментируемом законе. В частности, [ч. 3 ст. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/103) настоящего федерального закона прямо предусмотрено, что установленный им порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором РФ или федеральным законом.

3. В соответствии с [ч. 4 ст. 15](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/1504) Конституции общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Таким образом, Конституцией устанавливается приоритет норм международного права над национальными правовыми нормами. Иначе говоря, ст. 15 Конституции решена проблема соотношения правовой системы России и общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, которые являются составной частью правовой системы России.

Определение "общепризнанных принципов и норм международного права" содержится в [постановлении](http://internet.garant.ru/document/redirect/12132854/104) Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. N 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации". Верховный Суд указал, что под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо. К общепризнанным принципам международного права, в частности, относятся принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств. Под общепризнанной нормой международного права понимается правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного. В юридической литературе высказано мнение, что данное Верховным Судом РФ определение "общепризнанных принципов и норм международного права" является слишком расплывчатым для того, чтобы его можно было легко применить на практике. В силу этого данная норма [Конституции](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/0), по мнению отдельных правоведов, не может быть признана эффективно работающей (за исключением ситуации с официально ратифицированными международными договорами)[\*(12)](#sub_112).

Порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров Российской Федерации определен Федеральным законом от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации". Международный договор Российской Федерации в соответствии со [ст. 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103790/10321) названного выше закона означает международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами), с международной организацией либо с иным образованием, обладающим правом заключать международные договоры, в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования. Следует иметь в виду, что [ч. 2 ст. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103790/102) Федерального закона от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗ определено, что к международным договорам относятся межгосударственные, межправительственные договоры и договоры межведомственного характера, независимо от их вида и наименования (договор, соглашение, конвенция, протокол, обмен письмами или нотами, иные виды и наименования международных договоров). Правила Федерального закона от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗ распространяются также на международные договоры, в которых Российская Федерация является стороной в качестве государства-продолжателя СССР ([ч. 3 ст. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103790/103)).

Верховный Суд РФ в упомянутом выше [постановлении](http://internet.garant.ru/document/redirect/12132854/0) от 10 октября 2003 г. N 5 обратил внимание судов на то, что приоритет перед российскими законами имеют правила действующего международного договора, согласие на обязательность которого для Российской Федерации было принято в форме федерального закона, т.е. речь идет только о ратифицированных договорах. Одновременно Верховный Суд указал, что правила действующего международного договора, согласие на обязательность которого было принято не в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении подзаконных нормативных актов, изданных органом государственной власти или уполномоченной организацией, заключившими данный договор. Пределы судебного применения международного договора Российской Федерации были сформулированы еще в [постановлении](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103328/0) Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. N 8 "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" и получили подтверждение в постановлении Пленума от 10 октября 2003 г. N 5. Верховный Суд отметил, что положения международного договора Российской Федерации действуют непосредственно и имеют приоритет в применении по отношению к противоречащим им правилам, содержащимся в законе, если международный договор был ратифицирован, вступил в силу, официально опубликован и не требует издания дополнительных внутригосударственных нормативных актов.

4. Общепризнанные нормы международного права, составляющие основу законодательства Российской Федерации о порядке рассмотрения обращений граждан, содержатся в ряде международных документов. Прежде всего, следует назвать Всеобщую декларацию прав человека, принятую Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах, [Международный пакт](http://internet.garant.ru/document/redirect/2540291/0) об экономических, социальных и культурных правах (оба Пакта приняты Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г., подписаны от имени СССР 18 марта 1968 г. и ратифицированы [постановлением](http://internet.garant.ru/document/redirect/72259384/0) Верховного Совета СССР от 18 сентября 1973 г. N 4812-VIII). [Статьей 19](http://internet.garant.ru/document/redirect/10135532/19) и [п. 1 ст. 21](http://internet.garant.ru/document/redirect/10135532/2101) Всеобщей декларации прав человека, [ст. 19](http://internet.garant.ru/document/redirect/2540295/19) и [п. "а" ст. 25](http://internet.garant.ru/document/redirect/2540295/251) Международного пакта о гражданских и политических правах закрепляется право каждого человека на свободу убеждений и на свободное их выражение, включая свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи любыми средствами - устно, письменно, посредством печати или иными способами по своему выбору и независимо от государственных границ, а также право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений.

Другим международно-правовым документом, регулирующим общественные отношения о праве граждан на обращение, является Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (принятая 9 декабря 1998 г. [Резолюцией](http://internet.garant.ru/document/redirect/2565418/0) Генеральной Ассамблеи ООН 53/144). Декларацией, в частности, провозглашается, что каждый человек имеет право - индивидуально и совместно с другими - на реальный доступ на недискриминационной основе к участию в управлении своей страной и ведении государственных дел. Это право реализовывается путем представления в правительственные органы и учреждения, а также в организации, занимающиеся ведением государственных дел, критических замечаний и предложений; привлечения внимания к любому аспекту их работы, который может затруднять или сдерживать поощрение, защиту и осуществление прав человека и основных свобод. Декларацией провозглашается, что каждый человек, при осуществлении прав и основных свобод (включая поощрение и защиту прав человека) имеет право пользоваться эффективными средствами правовой защиты и быть под защитой в случае нарушения этих прав. С этой целью каждый человек, чьи права или свободы предположительно нарушены, имеет право лично или через посредство законно уполномоченного представителя направить жалобу в независимый, беспристрастный и компетентный судебный или иной орган, созданный на основании закона, а также имеет право на своевременное рассмотрение этим органом в ходе публичного разбирательства и получение от такого органа в соответствии с законом решения, которым, в случае нарушения прав или свобод этого лица, должны быть предусмотрены меры по исправлению положения, включая любую надлежащую компенсацию, а также право на принудительное исполнение этого решения или постановления без неоправданной задержки. С целью защиты прав каждый человек - индивидуально и совместно с другими - имеет право на подачу жалобы или иные соответствующие обращения в компетентные национальные судебные, административные или законодательные органы или в любой другой компетентный орган, предусмотренный правовой системой государства, которые должны вынести свое решение по данной жалобе без неоправданной задержки ([ст. 8](http://internet.garant.ru/document/redirect/2565418/8); [пп. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/2565418/91) и [2](http://internet.garant.ru/document/redirect/2565418/92), [подп. "а" п. 3 ст. 9](http://internet.garant.ru/document/redirect/2565418/931)).

[Федеральным законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12111157/0) от 30 марта 1998 г. N 54-ФЗ "О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней" была ратифицирована [Европейская конвенция](http://internet.garant.ru/document/redirect/2540800/0) о защите прав человека и основных свобод (Рим, 1950 г.). Названная Конвенция предусматривает, что в случае нарушения прав граждане могут обращаться в Европейскую комиссию по правам человека и Европейский суд по правам человека. Для обращения в Европейскую комиссию по правам человека необходимо, чтобы были исчерпаны все внутренние средства защиты; обратиться в нее можно лишь в течение 6 месяцев с даты принятия окончательного внутреннего решения. Европейский суд по правам человека может принять дело к рассмотрению только после того, как Комиссия удостоверится в безрезультативности усилий по дружественному урегулированию дела.

5. Кроме [Конституции](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/0) и международных договоров к источникам правового регулирования правоотношений в сфере рассмотрения обращений граждан комментируемая [статья](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/3) относит федеральные конституционные законы, комментируемый закон и иные федеральные законы. Комментируемый закон, безусловно, является основополагающим нормативным правовым актом, регулирующим общественные отношения о рассмотрении обращений граждан, однако он не распространяется на те общественные отношения по рассмотрению обращений граждан, которые урегулированы федеральными конституционными законами, иными федеральными законами. В действующей законодательной системе институт внесудебных (досудебных) обращений регламентирован различными законодательными актами, то есть отдельными федеральными конституционными законами, федеральными законами урегулированы общественные отношения по подаче и рассмотрению специальных внесудебных обращений граждан.

В качестве примера федерального конституционного закона, регулирующего правоотношения в рассматриваемой сфере, следует назвать [Федеральный конституционный закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/10200006/0) от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации". Данный федеральный конституционный закон определяет порядок назначения на должность и принципы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается в соответствии с [Конституцией](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/0) в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. Уполномоченный рассматривает жалобы граждан на основе правил, предусмотренных названным выше федеральным конституционным законом.

Специальные правила о рассмотрении жалоб предпринимателей предусмотрены [Федеральным законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/70372952/0) от 7 мая 2013 г. N 78-ФЗ "Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации".

[Федеральный закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/194874/0) от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" предусматривает порядок подачи запросов о предоставлении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Самостоятельную [главу](http://internet.garant.ru/document/redirect/12180625/1300) "Обжалование решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц" содержит Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. N 311-ФЗ "О таможенном регулировании в Российской Федерации". Перечень таких законодательных актов не исчерпывающий (см. также [комментарий](#sub_1033) к ч. 2 ст. 1).

6. [Частью 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/302) комментируемой статьи предусмотрено, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные комментируемым законом.

Конституция определяет вопрос о разграничении сфер ведения между уровнями публичной власти, компетенцию органов государственной власти и должностных лиц в сфере социальной политики, в том числе и в сфере функционирования институтов взаимодействия государства и граждан, а значит и в сфере регулирования общественных отношений о порядке рассмотрения обращений граждан. Регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экономического, социального развития отнесены [ст. 71](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/71) Конституции к ведению Российской Федерации. При этом в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ в соответствии со [ст. 72](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/72) Конституции находится защита прав и свобод человека и гражданина. На основании установленного Конституцией разграничения сфер ведения и полномочий между уровнями государственной власти комментируемая [статья](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/3) предоставляет право субъектам РФ устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные комментируемым законом. Субъекты РФ активно пользуются правотворческим полномочием в сфере защиты права граждан на обращение и принимают законодательные акты в данной сфере. В юридической литературе предложена классификация законов субъектов РФ об обращениях граждан на универсальные, принятые во исполнение комментируемого закона, и специальные, принятые во исполнение иных федеральных законов[\*(13)](#sub_113). Законы субъектов РФ могут только дополнять гарантии, предоставленные комментируемым законом и иными федеральными законами, но не снижать установленный федеральным законодателем уровень защищенности конституционного права на обращение.

Как справедливо отмечается в юридической литературе, после вступления в силу комментируемого [закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) объем регионального правового регулирования конституционного права граждан на обращение существенно уменьшился. Это связано, с одной стороны, с урегулированием основных элементов петиционных отношений в настоящем федеральном законе, а с другой стороны, с необходимостью устранения противоречий между федеральным и региональным правом. Так, после [вступления в силу](http://internet.garant.ru/document/redirect/12246661/0) комментируемого закона свои аналогичные законы упразднили 44 субъекта РФ из 74, имевших такие законы. В то же время некоторые субъекты внесли изменения и дополнения либо приняли новые законодательные акты об обращениях[\*(14)](#sub_114).

Анализ универсальных региональных законов показывает, что дополнительные гарантии права на обращение сводятся к декларированию принципов рассмотрения обращений граждан; раскрытию содержательного наполнения терминов, например: "коллективное обращение", "должностное лицо", "заявитель"; установлению особых сроков рассмотрения отдельных обращений; определению правил проведения личного приема и приема устных обращений, например, права на внеочередной личный прием ветеранов Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий, граждан иных льготных категорий и т.д.

Отдельные субъекты РФ, регулируя общественные отношения о рассмотрении обращений граждан, в опережающем порядке распространили законодательство об обращениях на государственные и муниципальные учреждения. Например, [Областной закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/9909717/0) Ростовской области от 18 сентября 2006 г. N 540-ЗС "Об обращениях граждан" уже в первоначальной редакции указывал на государственные учреждения как на адресатов обращений граждан. Следует отметить, что этот вопрос стал предметом рассмотрения Конституционного Суда.

Пример: в Конституционный Суд в порядке [п. "а" ч. 2 ст. 125](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/12521) Конституции обратилось Законодательное Собрание Ростовской области с оспариванием конституционности отдельных положений комментируемого [закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0). Среди правовых вопросов в обращении был обозначен вопрос о том, что комментируемый закон не предусматривает гарантии прав граждан при их обращении к государственным и муниципальным предприятиям и учреждениям и, соответственно, не определяет пределы полномочий органов государственной власти субъектов РФ по установлению гарантий права граждан на обращение, дополняющих гарантии, предусмотренные федеральным законом, в том числе в части обращения к государственным и муниципальным предприятиям и учреждениям.

Этот вопрос был разрешен [постановлением](http://internet.garant.ru/document/redirect/70206790/0) Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. N 19-П. Конституционный Суд указал, что специальное регулирование федеральным законодателем правоотношений, возникающих в связи с возможностью обращения граждан и их объединений, включая юридические лица, к иным, помимо органов публичной власти, организациям, наделенным публично значимыми функциями, не исключается, но, напротив, предполагается, равно как и право субъекта РФ обязать создаваемые им государственные учреждения и иные организации, осуществляющие публично значимые функции, рассматривать обращения граждан в целях обеспечения реализации и защиты их конституционных прав и свобод, а также определить правила и процедуры такого рассмотрения.

Отсутствие во взаимосвязанных положениях [ч. 1 ст. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/101), [ч. 1 ст. 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/201) и [ст. 3](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/3) комментируемого закона прямого указания как на возможность обращения к этим организациям, так и на правомочие субъектов РФ установить по данному вопросу соответствующие предписания порождает неопределенность, влекущую отрицание этого правомочия в правоприменительной практике, что не только означает неправомерное ограничение прав граждан, гарантированных [ст. 30](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/30), [33](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/33) и [45](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/45) Конституции, но и умаляет возможности субъектов РФ в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

Конституционный Суд сделал вывод о том, что взаимосвязанные положения [ч. 1 ст. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/101), [ч. 1 ст. 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/201) и [ст. 3](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/3) комментируемого закона не соответствуют Конституции, ее [ст. 19 (ч. 1)](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/191), [30](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/30), [33](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/33), [45](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/45), [55 (ч. 3)](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/5503) и [76](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/76) в той мере, в какой они - в силу неопределенности нормативного содержания, приводящей на практике к их неоднозначному истолкованию и, соответственно, произвольному применению, - препятствуют распространению положений настоящего федерального закона на отношения, связанные с рассмотрением обращений граждан государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, осуществляющими публично значимые функции, и тем самым препятствуют в том числе введению законами субъекта РФ в целях защиты конституционного права на обращение положений, которые дополняют в указанных аспектах федеральные гарантии.

Выводы Конституционного Суда по комментируемому закону были реализованы федеральным законодателем. В частности, [Федеральным законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/70372956/0) от 7 мая 2013 г. N 80-ФЗ "О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 1 и 2 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" ст. 1 комментируемого закона была дополнена [ч. 4](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/104), которой было установлено, что 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.

Субъекты РФ, учитывая предусмотренные комментируемым [законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) правила, могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные комментируемым законом, в том числе и о рассмотрении обращений граждан государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями, осуществляющими публично значимые функции, и их должностными лицами.

[Статья 4](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/4). Основные термины, используемые в настоящем Федеральном законе

1. [Статья 4](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/4) комментируемого закона закрепляет значения используемых в нем терминов в части базовых понятий и категорий, к которым закон относит следующие: "обращение гражданина", "предложение", "заявление", "жалоба" "должностное лицо".

Исходя из анализа иных положений настоящего федерального закона, предложенный в комментируемой [статье](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/4) перечень не носит исчерпывающий характер. Не меньшее значение имеют и такие понятия и категории, как "безопасность гражданина в связи с обращением" ([ст. 6](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/6)), "рассмотрение обращения" ([ст. 10](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/10)) и ряд других, смысл которых раскрывается при совокупном анализе положений комментируемого закона во взаимосвязи с положениями иных нормативных правовых актов. На наш взгляд, в комментируемой статье следует закрепить более широкий перечень терминов. Следует иметь в виду, что настоящий федеральный закон применяется в совокупности с иными законодательными и подзаконными актами, что, в свою очередь, предполагает закрепление в нем широкого перечня понятий и категорий данной сферы.

Комментируемый [закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) принят в развитие положений Конституции, а именно [ст. 33](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/33) Основного закона Российской Федерации, предусматривающей право граждан "обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления". Однако комментируемый закон не предусматривает, например, трактовку понятия "коллективное обращение граждан", как и не регламентирует механизма документального оформления, коллективного согласования и подачи коллективного обращения.

2. Рассмотрим трактовку основных для комментируемого закона и сферы его применения понятий и категорий, раскрываемых в [ст. 4](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/4).

2.1. В соответствии с [п. 1 ст. 4](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/401) обращение гражданина представляет собой:

1) направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалобу;

2) устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Содержание понятия "обращение гражданина" детализируется в ст. 2 комментируемого закона, в которой раскрывается право граждан на обращение: 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. Статья 2 предусматривает принципы свободы и добровольности обращений граждан ([ч. 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/202)), бесплатность обращений ([ч. 3](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/203)).

Понятие "обращение гражданина" связано с конституционным понятием "право граждан на обращение". [Статья 33](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/33) Конституции гарантирует право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Право граждан на обращение относится к конституционно гарантированным, нося характер и личного права (по сути, речь идет о праве гражданина на защиту посредством обращения в государственные и муниципальные органы), и права политического (подразумевается взаимодействие граждан с публично-правовыми, в том числе политическими, структурами, которое может принципиально повлиять на решение того или иного вопроса или проблемы в отношении гражданина или группы граждан).

Обращения граждан представляют собой одну из форм их участия в управлении государственными и общественными делами, важным средством осуществления и защиты прав личности, существенным источником информации, необходимой при решении текущих и перспективных вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства ([абз. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/1305238/111) постановления Пленума Верховного Суда СССР от 18 апреля 1986 г. N 9 "О применении судами законодательства об ответственности должностных лиц за нарушение порядка рассмотрения предложений, заявлений, жалоб граждан и преследование за критику").

Таким образом, понятие "обращение гражданина" можно рассматривать и с позиций конституционных прав и свобод человека и гражданина, и с позиций документооборота, а также с позиций обмена информацией между населением и органами, наделенными властными полномочиями. При этом коллективные обращения граждан носят ярко выраженный политико-информационный контекст, поскольку посредством таких обращений к властным структурам поступает информация о складывающемся у населении мнении, суждении о каких-либо политически значимых решениях, об имеющих место нарушениях прав и интересов отдельных граждан или групп лиц, совершенных или готовящихся преступлениях (правонарушениях) со стороны должностных лиц. В последнем случае обращение граждан как информационный источник играет превентивную роль.

Формами обращения граждан являются устная, электронная или письменная форма, в двух последних случаях предполагается направление документа - предложения, заявления или жалобы. Их понятия раскрываются далее в комментируемой [статье](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/4). Устные обращения граждан возможны в рамках их личного приема должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Комментируемым законом в [ст. 6](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/6) закреплены гарантии безопасности гражданина в связи с обращением в государственные органы и органы местного самоуправления.

Приведем примеры судебных решений, иллюстрирующих реализацию права граждан на обращение в органы государственной и муниципальной власти:

- [решение](http://internet.garant.ru/document/redirect/72248026/0) Верховного Суда РФ от 19 апреля 2019 N АКПИ19-100 (реализация права на обращение в сфере функционирования уголовно-исполнительной системы);

- [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/62231602/0) Первого арбитражного апелляционного суда от 20 ноября 2017 г. по делу N А43-4508/2017 (реализация права на обращение в правоохранительные органы - прокуратуру, отдел экономической безопасности и противодействия коррупции регионального управления МВД России);

- [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/63609315/0) Третьего арбитражного апелляционного суда от 19 декабря 2019 г. по делу N А33-23002/2019) (реализация права на обращение в краевое межрегиональное территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом);

- [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/63582165/0) Третьего арбитражного апелляционного суда от 5 декабря 2019 г. по делу N А33-15917/2019, [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/61900771/0) Второго арбитражного апелляционного суда от 29 марта 2017 г. N 02АП-1303/2017 г. по делу N А82-9734/2016 (реализация права на обращение в судебные "надзорные" органы).

Примеры из практики показывают, что направленные гражданами в режиме обращения документы подлежат рассмотрению как в административном, так и в судебном порядке. Рассмотрение заявления, искового заявления, поданного гражданином в суд, также является по своей сути формой рассмотрения обращения, но речь идет об особой форме рассмотрения обращений - о судопроизводстве. Однако обращение граждан в суды с целью обжаловать решения, действия (бездействия) государственных и муниципальных органов и их должностных лиц регламентировано иным законом, а именно [КАС](http://internet.garant.ru/document/redirect/70885220/0). До принятия КАС действовал специальный законодательный акт - [Закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/10100524/0) РФ от 27 апреля 1993 г. N 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" (в настоящее время утратил силу).

Порядок рассмотрения обращений граждан в адрес государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц этих органов с процедурной точки зрения детально регламентирован [ст. 10](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/10) комментируемого закона. Несмотря на достаточно детальную регламентацию, на практике порядок рассмотрения обращений граждан в адрес публичных субъектов нередко нарушается, в частности из-за неясности отдельных моментов процедуры рассмотрения, но также и из-за нежелания должностных лиц этот порядок соблюдать. Об этом свидетельствует судебная практика по фактам обжалования гражданами нарушения порядка рассмотрения их обращений в органы власти различных субъектов РФ (см., например: апелляционное определение Московского городского суда от 10 апреля 2019 г. по делу N 33а-806/2019; [апелляционное определение](http://internet.garant.ru/document/redirect/148226339/0) Ростовского областного суда от 19 июля 2017 г. по делу N 33а-11956/2017; апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 21 сентября 2015 г. по делу N 33-13806/2015; [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/62758739/0) Второго арбитражного апелляционного суда от 26 сентября 2018 г. N 02АП-6441/2018 г. по делу N А29-209/2018; постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 22 марта 2018 г. N 08АП-8; [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/62330635/0) Десятого арбитражного апелляционного суда от 18 января 2018 г. N 10АП-15558/2017 г. по делу N А41-33171/17).

Не всякое обращение, направленное в орган власти, будет считаться обращением в понимании комментируемого [закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0). Так, например, в практике Роспотребнадзора встречаются случаи, когда граждане направляют в его адрес письменные претензии к продавцам (исполнителям), связанные с нарушением прав потребителей. Претензии адресуются непосредственно продавцу (исполнителю), а в Роспотребнадзор или в его территориальный орган направляются, как правило, в копии. При этом подобные претензии направляются в целях урегулирования возникшего спора с продавцом (исполнителем) в добровольном порядке и не содержат какой-либо просьбы к Роспотребнадзору, его территориальному органу или их должностным лицам. Такие претензии потребителей к продавцам (исполнителям) к категории обращения гражданина в государственный орган или к должностному лицу относиться не могут. Рассмотрению такие претензии в порядке, установленном комментируемым законом, не подлежат и основанием для проведения внеплановой проверки не являются (см. [письмо](http://internet.garant.ru/document/redirect/6729218/0) Роспотребнадзора от 25 сентября 2009 г. N 01/14264-9-32 "О поступлении в Роспотребнадзор претензий потребителей к продавцам (исполнителям)").

2.2. [Пункт 2 ст. 4](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/402) для целей данного закона определяет предложение как рекомендацию 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.

Предложение является формой обращения граждан в адрес государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц этих органов наряду с такими формами, как "заявление", "жалоба". Эти формы носят письменный характер, то есть оформляются как документы с соответствующей информацией, и, хотя комментируемым [законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) предусмотрена также и устная форма обращения граждан, эти письменные формы с практической и организационной точек зрения являются предпочтительными. Документально подтвердить факт обращения и содержание обращения значительно проще, когда оно оформлено в виде документа, нежели когда оно является устным. Более того, для многих правоотношений юридическими фактами являются именно документально подтвержденные обстоятельства.

Предложение как форма обращения граждан в адрес государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц этих органов - документ со строго определенными комментируемым [законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) целями. Этими целями выступают: формулирование в адрес соответствующих публично-правовых субъектов рекомендации по совершенствованию положений нормативных правовых актов, функционирования органов власти и управления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества. Ясно, что предложение носит, по сути, информационный характер: информирует должностных лиц о сложившейся обстановке в связи с применением тех или иных нормативных положений, о способах совершенствования их регулятивного содержания.

Требования к содержанию предложения, равно как и иных форм письменного обращения граждан в адрес государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц этих органов, предусмотрены в [ст. 7](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/7) комментируемого закона. Эта же статья закрепляет обязательные реквизиты предложения как документа (подробнее см. [комментарий](#sub_7) к ст. 7).

2.3. [Пункт 3 ст. 4](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/403) комментируемого закона трактует заявление как:

1) просьбу гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц;

2) сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;

3) критику деятельности указанных органов и должностных лиц.

Заявление как форма обращения граждан в адрес государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц этих органов имеет определенные цели. Этими целями является письменное оформление просьбы, пожеланий гражданина разрешить возникшие перед ним проблему, вопрос тем или иным способом, что должно отвечать конституционно гарантированным правам и свободам человека и гражданина. Также цель заявления может носить сугубо информационный характер - сообщить о нарушениях законодательства в функционировании органов власти и управления, их должностных лиц либо оценочно-информационный характер - сформулировать критические замечания в адрес публичных субъектов об их деятельности.

Требования к заявлению, равно как и иным формам письменного обращения граждан в адрес государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц этих органов, предусмотрены в [ст. 7](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/7) комментируемого закона. В ней закреплены обязательные реквизиты заявления как документа (подробнее см. [комментарий](#sub_7) к ст. 7).

Порядок рассмотрения заявлений, равно как и иных форм обращений граждан в адрес государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц этих органов, регулируется [ст. 10](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/10) комментируемого закона.

Комментируемый [закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) предусматривает три типа заявлений:

1) собственно заявления как форма обращения граждан с целью выражения просьбы гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц;

2) заявления, содержащие сообщения о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критику деятельности указанных органов и должностных лиц;

3) заявления о прекращении рассмотрения обращения гражданина в адрес государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц этих органов ([абз. 6 ст. 5](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/505) комментируемого закона).

2.4. [Пункт 4 ст. 4](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/404) комментируемого закона закрепляет определение понятия "жалоба" - это просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Закрепленные в [ст. 7](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/7) комментируемого закона требования к формам письменного обращения граждан в адрес государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц этих органов применимы и к содержанию и оформлению жалобы, равно как и к иным формам письменного обращения (предложения, заявления). В ней закреплены обязательные реквизиты жалобы:

- наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляется жалоба, либо фамилия, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица;

- персональные данные обратившегося лица - фамилия, имя, отчество (последнее - при наличии), почтовый адрес, адрес электронной почты, по которым должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения;

- описательная часть документа - суть жалобы;

- личная подпись обратившегося лица;

- дата подачи жалобы.

К жалобе могут прилагаться документы и материалы в целях усиления убедительности доводов обратившегося гражданина (граждан), юридического подтверждения фактов нарушения их прав, свобод и интересов. Прилагаться могут как оригиналы документов, так и их копии. Необходимые документы и материалы могут быть предоставлены в электронной форме, равно как и печатной.

Порядок рассмотрения жалоб в адрес государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц этих органов, детализирован [ст. 10](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/10) комментируемого закона. В ответе органа власти (должностного лица) на жалобу может быть разъяснен порядок дальнейшего обжалования решения органа власти (должностного лица) в суд.

Мотивированный ответ на жалобу не дается в случае, если ее текст не позволяет определить суть обращения гражданина. Об этом в течение семи дней со дня регистрации обращения сообщается гражданину, направившему жалобу ([ч. 4.1 ст. 11](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/11041) комментируемого закона).

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что жалоба как форма обращения граждан в адрес государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц этих органов получила наибольшее распространение в сравнении с иными формами обращений. Граждане оформляют жалобу в тех случаях, когда усматривают в действиях (бездействии) со стороны других физических, юридических лиц, органов власти и управления, конкретных должностных лиц нарушение их прав, свобод и интересов, предусмотренных законодательством.

Комментируемый [закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) регламентирует административный порядок рассмотрения - когда жалоба подается в орган власти или его должностному лицу. В случае, когда жалоба в уполномоченный орган власти не возымела действие, граждане могут обратиться в суд.

Пример: ФГКУ комбинат "Арктика" Управления Федерального агентства по государственным резервам по Дальневосточному федеральному округу обратилось в УФССП по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области с жалобой на действия (бездействие) судебного пристава-исполнителя, в ведении которого находится исполнительное производство, на бездействие начальника отдела - Старшего судебного пристава ОСП по Индустриальному району г. Хабаровска.

Постановлением заместителя руководителя УФССП России по Хабаровскому краю в рассмотрении жалобы учреждения по существу было отказано в связи с отсутствием в тексте жалобы фамилии, инициалов должностного лица, действия которого обжалуются. Этим же постановлением указано на рассмотрении данной жалобы в порядке, определенном комментируемым [законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0). В ответе, направленном заявителю по результатам рассмотрения жалобы, учреждению сообщено о том, что допущенные нарушения действующего законодательства об исполнительном производстве являются следствием ненадлежащего контроля начальника отдела - старшего судебного пристава ОСП по Индустриальному району г. Хабаровска Д., а затем и.о. начальника отдела - старшего судебного пристава ОСП по Индустриальному району г. Хабаровска К. над деятельностью вверенного Отдела. В качестве приложений к ответу заявителю направлены письма о предоставлении информации по исполнительному производству.

Не согласившись с постановлением, полагая его незаконным и нарушающим его права и законные интересы, учреждение обратилось с заявлением в арбитражный суд, который удовлетворил заявленные требования. Выводы суда первой инстанции поддержаны апелляционным и кассационным судами.

Судами обоснованно принято во внимание то обстоятельство, что оспариваемым постановлением заявителю отказано в рассмотрении жалобы на действия (бездействие) начальника отдела - старшего судебного пристава ОСП по Индустриальному району г. Хабаровска, то есть неопределенность в установлении должностного лица, чьи действия (бездействие) оспариваются, отсутствовала. Кроме этого, судами так же учтен тот факт, что в ответе на жалобу заявителя Управлением дана оценка действиям (бездействию) конкретных лиц и названы их фамилии и имена, из чего следует, что Управлению было известно конкретное должностное лицо - начальник ОСП по Индустриальному району г. Хабаровска, а затем сменивший его исполняющий обязанности начальника Отдела, допустившие нарушение норм действующего законодательства об исполнительном производстве.

Таким образом, суды, рассмотрев материалы дела, пришли к верному выводу о том, что жалоба учреждения содержала достаточную информацию, позволяющую определить конкретное должностное лицо, чьи действия (бездействия) оспариваются (см. [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/37185262/0) Арбитражного суда Дальневосточного округа от 22 января 2018 г. N Ф03-5271/2017 г. по делу N А73-5257/2017).

Однако гражданин также имеет право обратиться с жалобой сразу в суд, за исключением случаев, когда в законе предусмотрен обязательный первичный претензионный, досудебный порядок обжалования (т.е. административная защита обязательна как предшествующая судебной).

Пример: Управление градостроительства и архитектуры администрации Гаврилово-Посадского муниципального района Ивановской области обратилось в Арбитражный суд Ивановской области с заявлением о признании незаконными акта внеплановой проверки соблюдения законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок при проведении электронного аукциона на услуги по аренде грузовых транспортных средств с водителем и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Ивановской области. Решением суда заявленные требования удовлетворены частично, предписание антимонопольного органа признано незаконным, производство по требованию о признании незаконным акта внеплановой проверки Управления прекращено (см. [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/39691249/0) Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 30 августа 2019 г. N Ф01-3933/2019 г. по делу N А17-10122/2018).

Жалоба может быть подана на действия, бездействия других физических и юридических лиц, например, в сфере защиты прав потребителей[\*(15)](#sub_115), а также на действия и бездействия, вынесенные нормативные акты государственных органов и органов местного самоуправления, организаций, осуществляющих публично значимые функции, их должностных лиц.

Во втором случае жалоба - это, по сути, вторичное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления и (или) к должностным лицам этих органов. Первичное обращение, как правило, оформляется заявлением, в котором излагается конкретная просьба гражданина. Если в результате обращения гражданина, оформленного заявлением, его просьба не удовлетворена (либо гражданин получил отказ, либо не получил ответа на свое обращение), он имеет право подать жалобу в вышестоящий орган власти либо прокуратуру. При этом важно учитывать запрет направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется ([ч. 6 ст. 8](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/806) комментируемого закона).

Жалоба как документ не только играет роль формы защиты нарушенных прав и свобод, интересов граждан, но и информационный характер: позволяет выявить недостатки в работе органов власти и их должностных лиц. Соответственно, можно усматривать в жалобе превентивный и даже охранительный характер: предупредить нарушения служебной дисциплины, нарушения законодательства, привлечь виновных должностных лиц к ответственности. Однако основное назначение (цель) жалобы как формы обращения гражданина в орган власти и управления либо непосредственно в адрес должностного лица - это восстановление или защита нарушенных прав, свобод или законных интересов самого гражданина и иных лиц, чьи интересы он поддерживает, представляет.

2.5. [Пункт 5 ст. 4](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/405) комментируемого закона дает определение должностного лица применительно к комментируемому закону и сфере его регулирования. Необходимо обратить внимание, что это понимание отличается от приводимого в [УК](http://internet.garant.ru/document/redirect/10108000/0) и [КоАП](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/0) в целях привлечения должностных лиц к ответственности и является более узким.

Под должностным лицом в комментируемом [законе](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) понимаются:

- лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти;

- лицо, выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления.

Понятие должностного лица в комментируемом [законе](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) отвечает концепции понимания должностей и сопутствующих понятий в специальном законодательстве о государственной и муниципальной службе, в том числе представленной в [Федеральном законе](http://internet.garant.ru/document/redirect/12136354/0) от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", [Федеральном законе](http://internet.garant.ru/document/redirect/12152272/0) от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" и законодательных актах о службе в конкретных органах власти и управления.

Однако на практике зачастую граждане неверно определяют, кто является должностным лицом, а кто не является, и пытаются обжаловать действия лиц, которые не попадают под определение, указанное в комментируемом [законе](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0). Например, спорным является вопрос о том, относить ли председателя СНТ к должностным лицам, обязанным рассматривать обращения граждан (см., например, решение Ворошиловского районного суда города Волгограда по делу N 12-281/2018 от 17 июля 2018 г.).

Системный анализ судебной практики свидетельствует о том, что получили распространение судебные процессы, связанные с обжалованием действий должностных лиц в суд в связи с нарушением ими требований комментируемого [закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) в работе с обращениями граждан (см., например, [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/42045746/0) Арбитражного суда Московского округа от 15 ноября 2019 г. по делу N А40-299548/2018; [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/40219625/0) Арбитражного суда Центрального округа от 13 февраля 2019 г. по делу N А62-4255/2018; [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/62590631/0) Девятого арбитражного апелляционного суда от 6 июня 2018 г. по делу N А40-27763/18).

[Статья 5](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/5). Права гражданина при рассмотрении обращения

1. Комментируемая [статья](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/5) устанавливает права граждан при рассмотрении обращений. В статье содержится перечень прав, которыми граждане могут воспользоваться в процессе рассмотрения их обращений. Перечисленные в комментируемой статье права граждан очерчивают границы возможного поведения гражданина при рассмотрении его обращения, а также предоставляют гражданину возможность требовать определенных действий от уполномоченных органов и должностных лиц, рассматривающих его обращение.

В [первом пункте](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/501) предусмотрено право гражданина предоставлять при рассмотрении обращения дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме. Это право дает возможность гражданину уже в процессе рассмотрения обращения предоставлять дополнительные документы, которые он не прилагал к своему обращению в момент его подачи или направления в уполномоченный орган. Кроме того, при рассмотрении обращения гражданин может обратиться к должностным лицам, уполномоченным рассматривать его обращение, с просьбой об истребовании дополнительных документов, которые могут пролить свет на проблему, обозначенную в тексте обращения. Следует отметить, что особо оговорено право гражданина на предоставление дополнительных документов и материалов в электронной форме. В электронной форме может быть направлена и просьба об истребовании дополнительных документов и материалов. Возможность предоставления документов и материалов в электронной форме, а также возможность направления просьбы об истребовании дополнительных документов и материалов в электронной форме появилась в комментируемой статье с принятием [Федерального закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/12177581/0) от 27 июля 2010 г. N 227-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг". Право предоставлять дополнительные документы и материалы в электронной форме, а также право направлять просьбы об истребовании дополнительных документов и материалов в электронной форме значительно ускоряет процедуру получения соответствующей информации по обращению, а следовательно, ускоряет время рассмотрения обращения.

2. В [п. 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/502) комментируемой статьи предусмотрено право гражданина 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. Таким образом, право гражданина на ознакомление с документами и материалами ограничено в двух случаях:

- если ознакомление с документами и материалами не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц;

- если документы и материалы, с которыми гражданин желает ознакомиться, не содержат сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.

Закрепленное комментируемой [статьей](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/502) право гражданина на ознакомление с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, напрямую вытекает из конституционного положения, установленного [ч. 2 ст. 24](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/2402) Конституции о том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Итак, отказ в ознакомлении с документами и материалами может последовать в том случае, если будут просто затронуты права, свободы и интересы других лиц. К сожалению, в статье не предусмотрено исключение из этого правила. В то же время представляется, что было бы оправданным предусмотреть возможность получения согласия граждан, чьи права, свободы и интересы затрагиваются, на предоставление документов и материалов для ознакомления гражданам, подавшим обращение.

Указанное законоположение комментируемого [закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) оспаривалось в Конституционном Суде РФ.

Пример: в [определении](http://internet.garant.ru/document/redirect/70326362/0) Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2013 г. N 134-О "По жалобе граждан Андреевой Татьяны Алексеевны и Юрченко Даниила Вадимовича на нарушение их конституционных прав положением пункта 2 статьи 5 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" было проанализировано нормативное содержание [п. 2 ст. 5](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/502) Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации". Конституционный Суд указал, что установленное оспоренной нормой ограничение на предоставление гражданину документов и материалов, касающихся рассмотрения его обращения, предполагает, что уполномоченный орган (должностное лицо) в соответствующих случаях отказывает гражданину в доступе к указанным документам и материалам на том основании, что содержащаяся в них информация, затрагивающая права, свободы и законные интересы других лиц, хотя и не защищается в качестве государственной или иной охраняемой федеральным законом тайны, однако отнесена к сведениям, распространение которых в Российской Федерации в установленном федеральным законом порядке ограничено или запрещено.

Отказывают в ознакомлении с документами и материалами при рассмотрении жалобы еще и тогда, когда документы и материалы, с которыми гражданин желает ознакомиться, содержат сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну. В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" информация может относиться к общедоступной информации и к информации ограниченного доступа. [Статьей 9](http://internet.garant.ru/document/redirect/12148555/9) названного федерального закона урегулированы общественные отношения по ограничению доступа к информации. Предусматривается, что ограничение доступа к информации устанавливается федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Обязательным является соблюдение конфиденциальности информации, доступ к которой ограничен федеральными законами.

В соответствии со [ст. 5](http://internet.garant.ru/document/redirect/10102673/5) Закона РФ от 21 июля 1993 г. N 5485-1 "О государственной тайне" государственную тайну составляют следующие сведения:

- сведения в военной области;

- некоторые сведения в области экономики, науки и техники;

- сведения в области внешней политики и экономики;

- сведения в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, а также в области противодействия терроризму;

- сведения в области обеспечения безопасности лиц, в отношении которых принято решение о применении мер государственной защиты.

В соответствии с положениями названного закона [Указом](http://internet.garant.ru/document/redirect/10105548/0) Президента от 30 ноября 1995 г. N 1203 "Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне" утвержден [Перечень](http://internet.garant.ru/document/redirect/10105548/1000) сведений, отнесенных к государственной тайне. В этом нормативном акте также указаны государственные органы, уполномоченные на распоряжение сведениями, отнесенными к государственной тайне. Одновременно следует отметить, что [ст. 7](http://internet.garant.ru/document/redirect/10102673/7) Закона РФ от 21 июля 1993 г. N 5485-1 установлен перечень сведений, которые не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию, среди них указаны следующие сведения:

- о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях;

- о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности;

- о привилегиях, компенсациях и социальных гарантиях, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям;

- о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина;

- о размерах золотого запаса и государственных валютных резервах Российской Федерации;

- о состоянии здоровья высших должностных лиц Российской Федерации;

- о фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами.

При этом [Законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/10102673/702) РФ от 21 июля 1993 г. N 5485-1 устанавливается, что должностные лица, принявшие решения о засекречивании перечисленных сведений либо о включении их в этих целях в носители сведений, составляющих государственную тайну, несут уголовную, административную или дисциплинарную ответственность в зависимости от причиненного обществу, государству и гражданам материального и морального ущерба. Граждане вправе обжаловать такие решения в суд.

Федеральными законами определяются условия отнесения информации к сведениям, составляющим коммерческую тайну, служебную тайну и иную тайну, обязательность соблюдения конфиденциальности такой информации, а также ответственность за ее разглашение.

Общественные отношения, связанные с установлением, изменением и прекращением режима коммерческой тайны в отношении информации, которая имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, урегулированы Федеральным законом от 29 июля 2004 г. N 98-ФЗ "О коммерческой тайне". В соответствии со [ст. 3](http://internet.garant.ru/document/redirect/12136454/301) названного федерального закона коммерческая тайна представляет собой режим конфиденциальности информации, позволяющей ее обладателю при существующих или возможных обстоятельствах увеличить доходы, избежать неоправданных расходов, сохранить положение на рынке товаров, работ, услуг или получить иную коммерческую выгоду. Информация составляет коммерческую тайну в том случае, когда имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к ней нет свободного доступа на законном основании, и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности. Право на отнесение информации к информации, составляющей коммерческую тайну, и на определение перечня и состава такой информации принадлежит обладателю такой информации.

Порядок обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти урегулирован [постановлением](http://internet.garant.ru/document/redirect/188429/0) Правительства от 3 ноября 1994 г. N 1233 "Об утверждении положения о порядке обращения со служебной информацией отграниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, уполномоченном органе управления использованием атомной энергии и уполномоченном органе по космической деятельности".

Следует отметить, что федеральным законодательством защищается информация, отнесенная к профессиональной тайне, а также информация о персональных данных физических лиц.

3. В [п. 3](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/503) комментируемой статьи предусмотрено право граждан на получение письменного ответа по существу поставленных в обращении вопросов. Исключение из этого правила составляют случаи, указанные в [ст. 11](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/11) комментируемого закона, которая устанавливает порядок рассмотрения отдельных обращений.

В [ст. 11](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/11) речь идет об обращениях, на которые уполномоченные органы могут не давать ответы. Среди таких обращений называются следующие:

- обращения, в которых не указаны фамилия гражданина;

- обращения, в которых обжалуются судебные решения (в данном случае направляется разъяснение не по поставленным вопросам, а о порядке обжалования данного судебного решения);

- обращения, содержащие нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи;

- обращения, которые не поддаются прочтению;

- обращения, из текста которого невозможно определить суть предложения, заявления или жалобы;

- обращения, содержащие вопросы, на которые неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства;

- обращения, содержащие вопрос, ответ на который размещен в соответствии с [ч. 4 ст. 10](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1004) комментируемого закона на официальном сайте данных государственного органа или органа местного самоуправления (в данном случае сообщается электронный адрес официального сайта, на котором размещен ответ на вопрос, поставленный в обращении);

- обращения, ответ на которые не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну (в данном случае гражданину сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса, в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений) (подробнее см. [комментарий](#sub_11) к ст. 11).

В соответствии с [ч. 5.1 ст. 11](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1151) комментируемого закона гражданину направляется уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, если обращение подано изначально в некомпетентный орган. Таким образом, гражданин имеет право на получение письменного ответа на обращение во всех случаях, кроме тех, которые перечислены в ст. 11 комментируемого закона.

4. В соответствии с [п. 4](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/504) комментируемой статьи гражданин имеет право на обращение 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. Таким образом, гражданин вправе обжаловать принятое по его обращению решение в административном порядке в вышестоящий орган или руководителю должностного лица, которое рассматривало обращение. У гражданина также есть право обратиться в суд. Обжалование в суде осуществляется по правилам, предусмотренным КАС, который содержит в том числе специальную [главу 22](http://internet.garant.ru/document/redirect/70885220/4022) "Производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих".

5. Гражданину предоставлено право на обращение с заявлением о прекращении рассмотрения обращения. Это право предусмотрено [п. 5](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/505) комментируемой статьи. Это означает, что на этапе рассмотрения обращения гражданин вправе заявить свое желание о прекращении рассмотрения обращения, которое им было подано ранее. Причины, по которым гражданин изменил свое решение, значения не имеют.

6. Следует отметить, что федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления уделяют серьезное внимание организации работы по обращениям граждан с целью создания условий для полной реализации права граждан на обращение. Например, в Администрации Президента создано специальное Управление Президента по работе с обращениями граждан и организаций.

[Указом](http://internet.garant.ru/document/redirect/197531/0) Президента от 17 февраля 2010 г. N 201 "Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций" утверждено [Положение](http://internet.garant.ru/document/redirect/197531/1000) об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций. Основными задачами Управления являются следующие:

а) обеспечение рассмотрения устных и письменных обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту и Администрации Президента, в том числе обращений, поступивших по информационным системам общего пользования;

б) обеспечение рассмотрения устных и письменных запросов граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, организаций и общественных объединений, в том числе запросов в виде электронного документа, о предоставлении информации, касающейся деятельности Президента и Администрации Президента;

в) информационно-статистическое, аналитическое и методическое обеспечение деятельности Президента, Администрации Президента и ее самостоятельных подразделений по рассмотрению обращений и запросов;

г) обеспечение деятельности Приемной Президента по приему граждан;

д) анализ обращений, результатов их рассмотрения и принятых по ним мер, подготовка на его основе информационно-статистических обзоров и докладов;

е) осуществление информационно-справочной работы, связанной с обращениями и запросами;

ж) обеспечение деятельности Комиссии при Президенте по реабилитации жертв политических репрессий.

Федеральные органы исполнительной власти принимают специальные нормативные правовые акты, регулирующие организацию работы с обращениями граждан. Так, [приказом](http://internet.garant.ru/document/redirect/72213502/0) Минпросвещения от 18 марта 2019 г. N 122 "Об утверждении инструкции по организации работы с обращениями граждан в Министерстве просвещения Российской Федерации" утверждена соответствующая [Инструкция](http://internet.garant.ru/document/redirect/72213502/1000).

[Инструкция](http://internet.garant.ru/document/redirect/72213502/1000) регламентирует последовательность действий и сроки при рассмотрении индивидуальных и коллективных обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства в Минпросвещения, включая порядок приема, первичной обработки, учета, регистрации, рассмотрения, направления ответов по обращениям граждан, организацию личного приема граждан, контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений граждан, анализ и обобщение информации, содержащейся в них, проверку состояния работы с обращениями граждан в Минпросвещения.

Инструкция по работе с обращениями граждан в Федеральном агентстве связи утверждена [приказом](http://internet.garant.ru/document/redirect/70649752/0) Федерального агентства связи от 26 февраля 2014 г. N 39 "Об организации работы с обращениями граждан в Федеральном агентстве связи". [Пунктом 3](http://internet.garant.ru/document/redirect/70649752/1003) Инструкции предусмотрено, что ответственность за организацию и соблюдение установленных сроков рассмотрения обращений граждан возлагается на руководителя Россвязи. Ответственность за состояние делопроизводства по обращениям граждан в структурных подразделениях Россвязи несут начальники структурных подразделений.

Генеральный прокурор РФ издал [указание](http://internet.garant.ru/document/redirect/73725127/0) от 6 марта 2020 г. N 137/9 "О совершенствовании работы по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры Российской Федерации". В указании отмечается, что работу с обращениями следует считать одним из приоритетных направлений прокурорской деятельности, руководствоваться при ее организации следует требованиями приказов Генерального прокурора РФ [от 30 января 2013 г. N 45](http://internet.garant.ru/document/redirect/70312304/0) "Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации" и [от 1 ноября 2011 г. N 373](http://internet.garant.ru/document/redirect/1357722/0) "О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора", уделяя повышенное внимание срокам и качеству разрешения обращений.

В субъектах РФ также принимаются нормативные правовые акты, обеспечивающие реализацию положений комментируемого [закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) и соответствующих законов субъектов РФ. Так, Губернатор Московской области издал [распоряжение](http://internet.garant.ru/document/redirect/36789234/0) от 14 ноября 2013 г. N 444-РГ "Об утверждении Положения об Управлении по работе с обращениями граждан и организаций Администрации Губернатора Московской области". Управление по работе с обращениями граждан и организаций Администрации Губернатора Московской области является самостоятельным подразделением Администрации Губернатора Московской области, обеспечивающим организацию объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения обращений граждан и организаций, адресованных Губернатору Московской области и в Правительство Московской области.

[Распоряжением](http://internet.garant.ru/document/redirect/24556969/0) Губернатора Ярославской области от 15 февраля 2011 г. N 34-р "Об усилении контроля за работой с обращениями граждан" административно-контрольному управлению Правительства области в целях проверки полноты и качества рассмотрения обращений граждан в органах исполнительной власти области поручено осуществлять проведение проверок организации работы с обращениями граждан в органах исполнительной власти области с привлечением соответствующих специалистов структурных подразделений аппарата Правительства области и иных органов исполнительной власти области. Кроме того, распоряжением рекомендовано органам местного самоуправления муниципальных образований области образовать комиссию соответствующего муниципального образования области для проведения проверки полноты и качества рассмотрения обращений граждан.

Губернатор Иркутской области издал [Указ](http://internet.garant.ru/document/redirect/44095014/0) от 14 сентября 2018 г. N 181-уг "Об организации работы с обращениями граждан в системе исполнительных органов государственной власти Иркутской области". Названным Указом утверждены:

- [Порядок](http://internet.garant.ru/document/redirect/44095014/9991) организации работы с обращениями граждан в системе исполнительных органов государственной власти Иркутской области;

- [Порядок](http://internet.garant.ru/document/redirect/44095014/9992) согласования и передачи на подписание проектов ответов на обращения граждан в адрес Губернатора Иркутской области, Правительства Иркутской области, первого заместителя Губернатора Иркутской области, первого заместителя Губернатора Иркутской области - Председателя Правительства Иркутской области, первого заместителя Председателя Правительства Иркутской области, заместителей Губернатора Иркутской области и заместителей Председателя Правительства Иркутской области, а также регистрации ответов на обращения граждан.

[Порядок](http://internet.garant.ru/document/redirect/44095014/9991) организации работы с обращениями граждан в системе исполнительных органов государственной власти Иркутской области регулирует вопросы организации работы с обращениями граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации, федеральным конституционным законом или федеральным законом, объединений граждан, в том числе юридических лиц, в системе исполнительных органов государственной власти Иркутской области. Порядок распространяется на все обращения, которые подлежат рассмотрению в соответствии с комментируемым [законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0).

Органы местного самоуправления с целью создания условий для эффективной работы с обращениями граждан и организаций также принимают соответствующие муниципальные нормативные правовые акты. Так, Администрацией муниципального образования "Город Архангельск" издано [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/72364936/0) от 2 августа 2019 г. N 1122 "Об утверждении Порядка организации рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, поступивших Главе муниципального образования "Город Архангельск", заместителям главы муниципального образования "Город Архангельск", в Администрацию муниципального образования "Город Архангельск", в отраслевые (функциональные) и территориальные органы Администрации муниципального образования "Город Архангельск". Указанным постановлением в соответствии с [Федеральным законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/186367/0) от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и комментируемым [законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) утвержден [порядок](http://internet.garant.ru/document/redirect/72364936/10000) организации рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, в органах местного самоуправления и у должностных лиц муниципального образования "Город Архангельск".

Главой муниципального образования города Бердска Новосибирской области издано [распоряжение](http://internet.garant.ru/document/redirect/7176080/0) от 7 ноября 2006 г. N 39-р "Об утверждении Положения об организации личного приема граждан и порядке рассмотрения обращений граждан в администрации города Бердска". [Положение](http://internet.garant.ru/document/redirect/7176080/1000) определяет порядок подготовки и проведения личного приема граждан и устанавливает единые требования к организации работы с обращениями граждан к Главе города, заместителям главы администрации и руководителям структурных подразделений администрации города Бердска.

Районный Совет депутатов муниципального образования "Таврический район" Омской области принял [решение](http://internet.garant.ru/document/redirect/15531351/0) одиннадцатой (внеочередной) сессии от 29 сентября 2005 г. N 98 "Об утверждении Положения "О порядке и сроках рассмотрения обращений граждан на территории Таврического муниципального района Омской области". [Положением](http://internet.garant.ru/document/redirect/15531351/1000) в соответствии с федеральным законодательством установлены правила и сроки рассмотрения обращений граждан.

Приведенные выше нормативные правовые акты демонстрируют, что органы публичной власти всех уровней регулируют вопросы организации работы с обращениями граждан и организаций. Принятие соответствующих подзаконных нормативных правовых актов создает необходимые условия для более полной реализации права граждан на обращение, в том числе и создает соответствующие условия для реализации прав граждан, предусмотренных комментируемой [статьей](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/5), при рассмотрении обращений граждан.

[Статья 6](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/6). Гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением

1. [Статья 6](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/6) комментируемого закона закрепляет два положения, предоставляющих гражданам, обратившимся в государственные и (или) муниципальные органы и к должностным лицам, связанным с этими органами служебными отношениями, гарантии соблюдения прав и интересов данных граждан и обеспечения их безопасности. Применение данной статьи нацелено на исключение неблагоприятных последствий для граждан, обратившихся к публичным субъектам.

2. [Часть 1 ст. 6](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/601) комментируемого закона запретила 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. Приведенная норма - пример нормы-запрета, имеющей прямое отношение к гарантиям конституционных прав и свобод граждан. Граждане только тогда могут свободно и безбоязненно реализовывать свое право на обращение, когда не опасаются преследований в связи с этим. Такое преследование на практике может иметь место, как правило, в случаях сообщения в обращении информации о злоупотреблениях со стороны должностных лиц либо о недостатках в функционировании органов власти.

Еще в 1986 году Пленум Верховного Суда СССР отмечал, что нарушение установленного порядка рассмотрения предложений, заявлений и жалоб, бюрократическое отношение к ним, волокита, а также преследование граждан за критику влекут ответственность виновных должностных лиц в соответствии с законодательством вплоть до предания суду. Некоторые суды недооценивают общественную опасность такого рода действий, не учитывают, что формально-бюрократическое отношение к предложениям, заявлениям, жалобам, преследование за критику причиняют существенный вред государственным и общественным интересам, законным правам и интересам граждан, подрывают авторитет государственных и общественных органов. В частности, рассматривая дела о восстановлении на работе, снятии дисциплинарного взыскания, выплате премии и других трудовых спорах, суды должны тщательно проверять доводы истцов о том, что нарушение их прав явилось следствием обращения с предложениями, заявлениями и жалобами или критических выступлений (см. [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/1305238/0) Пленума Верховного Суда СССР от 18 апреля 1986 г. N 9 "О применении судами законодательства об ответственности должностных лиц за нарушение порядка рассмотрения предложений, заявлений, жалоб граждан и преследование за критику").

Под преследованием в [ст. 6](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/6) комментируемого закона подразумевается широкий спектр действий и мер воздействия на гражданина в связи с его обращением в органы власти: уголовное, административное и иные потенциальные формы преследования и ущемления прав и свобод (дисциплинарное воздействие по месту работы, угрозы, распространение порочащих честь и достоинство сведений и т.д.).

В комментируемую [статью](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/6) целесообразно внести изменения либо на практике ее содержание толковать расширительно: необходим запрет преследования, и соответственно защита, не только обратившегося гражданина, но и членов его семьи. Корректировка текста статьи обеспечит ее реальное действие как гарантии защиты граждан на практике.

Также гражданам не следует беспокоиться о том, что их обращение в органы власти приведет к их привлечению к гражданско-правовой ответственности за распространение не соответствующих действительности порочащих сведений, если сведения, указанные в обращении в отношении конкретного лица, не подтвердятся. Требования такого лица о защите чести и достоинства не будут удовлетворены, если он оспорит сведения, изложенные в официальном обращении в государственный орган или к должностному лицу, при этом само обращение не содержит оскорбительных выражений и обусловлено намерением лица, обратившегося с обращением, реализовать свое конституционное право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления.

Согласно позиции Верховного Суда, если гражданин обращается в названные органы с заявлением, в котором приводит те или иные сведения, но эти сведения в ходе их проверки не нашли подтверждения, данное обстоятельство само по себе не может служить основанием для привлечения этого лица к гражданско-правовой ответственности, предусмотренной [ст. 152](http://internet.garant.ru/document/redirect/10164072/152) ГК РФ. В указанном случае имеет место реализация гражданином конституционного права на обращение в органы, которые в силу закона обязаны проверять поступившую информацию, а не распространение не соответствующих действительности порочащих сведений (см. [п. 9](http://internet.garant.ru/document/redirect/71351694/9) утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 16 марта 2016 г. Обзора практики рассмотрения судами дел по спорам о защите чести, достоинства и деловой репутации).

Пример: З.И. обратился с иском к К., И.В., И.Т., П. о защите чести и достоинства, деловой репутации, обязании опровергнуть сведения, компенсации морального вреда. В обоснование своего иска указал, что ответчики в своем письменном обращении по месту его службы в МЧС России распространили порочащие истца сведения, не соответствующие действительности, которые умаляют его честь и достоинство. В заявлении ответчики утверждают, что истец нарушает действующее законодательство посредством незаконного участия в общих собраниях СНТ "Фронтовики Ю.А.О.". Судом было установлено, что на протяжении длительного времени между матерью истца З.Е.А. и ответчиками, как членами СНТ "Фронтовики Ю.А.О.", имеют место многочисленные споры по поводу порядка управления СНТ, в том числе судебные споры.

В данном случае, по мнению суда, ответчики своим обращением в МЧС России реализовывали свое конституционное право на обращение в органы, которые обязаны проверять поступившую информацию, а не совершили распространение не соответствующих действительности порочащих сведений. Из содержания обращения ответчиков в МЧС России не следует, что оно содержит оскорбительные выражения в отношении противоположной стороны. Данные обращения были продиктованы исключительно намерением защитить свои права и охраняемые законом интересы. Доказательств, свидетельствующих о том, что указанное обращение ответчиков было продиктовано исключительно намерением причинить вред истцу, суду не представлено, как и не представлено доказательств порочащего характера сведений, распространенных ответчиком, относящихся непосредственно к истцу.

Оценивая доводы истца и представленные им доказательства, доводы ответчиков, изложенные в возражении на иск, суд не установил факт порочащего характера сведений, изложенных ответчиками в заявлении в МЧС России.

Суд пришел к выводу о том, что изложенные в заявлении ответчиками сведения являются субъективным мнением, убеждением, суждением ответчиков. Их доводы, изложенные в заявлении, необходимо рассматривать исходя из ситуации, сложившейся в СНТ "Фронтовики Ю.А.О." в целом, в связи с чем доводы ответчиков нельзя оценивать как утверждение о факте совершения истцом противоправных действий (см. [апелляционное определение](http://internet.garant.ru/document/redirect/311072770/0) Московского городского суда от 18 октября 2019 г. по делу N 33-46054/2019.

Также см., например, [апелляционное определение](http://internet.garant.ru/document/redirect/309923442/0) Московского городского суда от 14 августа 2019 г. по делу N 33-36844/2019; апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 23 июня 2015 г. по делу N 33-10181/2015; [апелляционное определение](http://internet.garant.ru/document/redirect/307118550/0) Ставропольского краевого суда от 20 февраля 2019 г. по делу N 33-1530/2019; [решение](http://internet.garant.ru/document/redirect/88883094/0) Арбитражного суда Свердловской области от 10 августа 2015 г. по делу N А60-21306/2015).

Требования об удовлетворении иска о защите чести, достоинства и деловой репутации могут быть удовлетворены лишь в случае, если обращение в государственные органы или органы местного самоуправления не имело под собой никаких оснований и было продиктовано исключительно намерением причинить вред другому лицу, то есть имело место злоупотребление правом. Поэтому в свое время Верховный Суд СССР рекомендовал "обратить внимание судов на то, что, защищая права и интересы граждан, закон в то же время предусматривает ответственность за подачу заявлений, жалоб в клеветнических целях. Если будет установлено, что они поданы в целях распространения заведомо ложных, позорящих другое лицо измышлений, этому лицу должно быть разъяснено его право обратиться в суд с жалобой о возбуждении дела за клевету" ([п. 9](http://internet.garant.ru/document/redirect/1305238/9) постановления Пленума Верховного Суда СССР от 18 апреля 1986 г. N 9 "О применении судами законодательства об ответственности должностных лиц за нарушение порядка рассмотрения предложений, заявлений, жалоб граждан и преследование за критику").

3. [Часть 2 ст. 6](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/602) комментируемого закона закрепляет нормативные положения, нацеленные на обеспечение конфиденциальности информации, содержащейся в обращении гражданина, и, прежде всего, персональной информации, относящейся к категории информации о частной жизни лица.

Наряду с прямым запретом разглашать конфиденциальную информацию, относящуюся к интересам и личности обратившегося гражданина, [ст. 6](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/6) комментируемого закона подразумевает два основания для легитимного разглашения третьим лицам указанной информации:

1) в случае, если лицо дало согласие на ее разглашение;

2) при необходимости для разрешения вопроса или просьбы, послуживших основанием обращения, предоставить сведения о гражданине иному государственному органу, органу местного самоуправления, должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение вопросов и просьб, сформулированных в обращении. Иное сделало бы невозможным рассмотрение жалобы по существу.

Защита информации личного характера, в том числе персональных данных, - это важная составляющая информационной политики российского государства по отношению к гражданам. Понятие "персональные данные" и правовой режим их использования раскрываются [Федеральным законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12148567/0) от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ "О персональных данных". Персональные данные - это любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных).

Гарантия, установленная в [ч. 2 ст. 6](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/602) комментируемого закона, имеет существенное значение для защиты личных данных граждан. Содержащаяся в документах и материалах обращения информация зачастую попадает в информационное пространство сети Интернет, это допускается законодательством. Так, в соответствии с [ч. 4 ст. 10](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1004) комментируемого закона, 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 на официальном сайте данных государственного органа или органа местного самоуправления. При этом в данном случае обязательно должен соблюдаться запрет на распространение личных сведений о подателе обращения, установленный в ч. 2 ст. 6 комментируемого закона. Такие ответы на обращения публикуются без указания данных о лице, которое их подало.

Комментируемая норма конкретизирует применительно к правоотношениям, возникающим в сфере обращения граждан в государственные и муниципальные органы и к должностным лицам, положения Конституции: [ст. 23](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/23) и [ст. 24](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/24).

[Статья 23](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/23) Конституции гарантирует право граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени; право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. [Статья 24](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/24) устанавливает запрет, согласно которому сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются. При этом органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Специальные нормативные правовые акты, регламентирующие права граждан в сфере информации, также предусматривают похожие по содержанию нормы, принятые в развитие соответствующих конституционных положений. Так, согласно [ст. 3](http://internet.garant.ru/document/redirect/12148555/3) Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" гарантируется неприкосновенность частной жизни, недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия.

Законодательство предусматривает уголовную ответственность за нарушение тайны частной жизни. Так, в соответствии со [ст. 137](http://internet.garant.ru/document/redirect/10108000/137) УК составом преступления признается нарушение неприкосновенности частной жизни. Состав преступления составляют незаконное собирание или распространение сведений о частной жизни лица, составляющих его личную или семейную тайну, без его согласия либо распространение этих сведений в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации. Квалифицированным субъектом данного преступления являются должностные лица: использование для совершения указанных деяний своего служебного положения считается отягчающим обстоятельством. [Статья 285](http://internet.garant.ru/document/redirect/10108000/285) УК предусматривает также уголовную ответственность за злоупотребление должностными полномочиями, [ст. 286](http://internet.garant.ru/document/redirect/10108000/286) - за превышение должностных полномочий. Квалификация в качестве таковых уголовно наказуемых деяний действий и бездействий, решений должностных лиц возможна и в сфере отношений по рассмотрению обращений граждан в государственные и муниципальные органы и к должностным лицам, связанным с этими органами служебными отношениями.

КоАП закрепляет административную ответственность за нарушение установленного порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных). Этот состав применим и для квалификации правонарушений, совершаемых в правоотношениях, возникающих при рассмотрении обращений граждан. В соответствии со ст. 13.11 КоАП состав правонарушения составляют обработка персональных данных в случаях, не предусмотренных [законодательством](http://internet.garant.ru/document/redirect/12148567/4) Российской Федерации в области персональных данных, либо обработка персональных данных, несовместимая с целями сбора персональных данных, за исключением случаев, предусмотренных [ч. 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/131120) настоящей статьи, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния. Обработка персональных данных без согласия в письменной форме субъекта персональных данных на обработку его персональных данных в случаях, когда такое согласие должно быть получено в соответствии с законодательством в области персональных данных, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, либо обработка персональных данных с нарушением установленных законодательством в области персональных данных требований к составу сведений, включаемых в согласие в письменной форме субъекта персональных данных на обработку его персональных данных, наказываются строже.

В связи с нарушением тайны частной жизни виновное должностное лицо может быть привлечено и к гражданско-правовой ответственности: потерпевший может взыскать с него компенсацию морального вреда, возмещение убытков в связи с распространением сведений, порочащих честь, достоинство или деловую репутацию граждан (организаций). [Часть 1 ст. 16](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1601) комментируемого закона устанавливает, что 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. Компенсация морального вреда регламентирована [ст. 151](http://internet.garant.ru/document/redirect/10164072/151) и иными положениями ГК: если гражданину причинен моральный вред (физические или нравственные страдания) действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие гражданину нематериальные блага, а также в других случаях, предусмотренных законом, суд может возложить на нарушителя обязанность денежной компенсации указанного вреда. В соответствии с [п. 9 ст. 152](http://internet.garant.ru/document/redirect/10164072/1529) ГК гражданин, в отношении которого распространены сведения, порочащие его честь, достоинство или деловую репутацию, наряду с опровержением таких сведений или опубликованием своего ответа вправе требовать возмещения убытков и компенсации морального вреда, причиненных распространением таких сведений.

Недолжное исполнение обязанностей должностными лицами влечет также привлечение их к дисциплинарной ответственности на основании законодательных актов о службе в конкретных органах власти и управления.

Закрепленные в [ч. 2 ст. 6](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/602) комментируемого закона гарантии конфиденциальности информации, содержащейся в обращении гражданина и прежде всего персональной информации, реализуются также путем установления соответствующих обязанностей должностных лиц в специальном законодательстве о государственной и муниципальной службе, в том числе в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (прежде всего, [ст. 15](http://internet.garant.ru/document/redirect/12136354/15)), Федеральном законе от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (прежде всего, [ст. 12](http://internet.garant.ru/document/redirect/12152272/12)) и законодательных актах о службе в конкретных органах власти и управления. Служащим запрещено не разглашать сведения, ставшие им известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство.

Защита конфиденциальной информации о частной жизни граждан и их персональных данных - важнейшая проблема на практике, возникающих в связи с этим судебных споров немало, о чем свидетельствует анализ судебных актов (см., например, [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/304899827/0) Ивановского областного суда от 26 сентября 2018 г. N 4а-252/2018; апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 24 декабря 2018 г. по делу N 2а-2898/2018; [апелляционное определение](http://internet.garant.ru/document/redirect/302424873/0) Московского городского суда от 6 марта 2018 г. по делу N 33-8777/2018).

Пример: адвокат К., представляющий интересы Б.И.А. по уголовному делу, возбужденному следователем по признакам преступления, предусмотренного [ч. 3 ст. 30](http://internet.garant.ru/document/redirect/10108000/3003), [ч. 3 ст. 159](http://internet.garant.ru/document/redirect/10108000/15903) УК, направил адвокатский запрос в областное ГУ МВД России с приложением копии ордера, в котором просил предоставить: распечатки электронных протоколов регистрации обращения в электронной базе МВД России; сведения о точном времени регистрации указанного обращения в электронной базе МВД России; распечатки подтверждающих документов; сведения о тексте указанного обращения, содержащегося в электронной базе МВД России, распечатки подтверждающих документов. Также адвокатом К. аналогичный запрос направлен в Департамент информационных технологий, связи и защиты информации МВД России, в котором адвокат дополнительно просил предоставить сведения о заявителе обращения. Аналогичный запрос адвокатом направлен на имя начальника Министерства внутренних дел Российской Федерации, в котором также указано, что сотрудники областного ГУ МВД России отказываются предоставлять запрашиваемую информацию, которая имеет существенное значение для доказывания по уголовному делу.

Из материалов проверок по обращениям К. следует, что адвокатские запросы были направлены на рассмотрение в областное ГУ МВД России. На вышеуказанные адвокатские запросы сотрудниками областного ГУ МВД России адвокату К. были направлены ответы с указанием о перерегистрации заявления в журнал учета письменных обращений граждан и направлении в оперативно-розыскную часть собственной безопасности ГУ МВД России по области для рассмотрения в порядке, установленном комментируемым [законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0). Оперативно-розыскной частью области указанное обращение К. рассмотрено с направлением ему ответа на адрес коллегии адвокатов с указанием об отказе в предоставлении копий распечатки данных о регистрации обращения в связи с возможным нарушением прав, свобод и законных интересов других лиц, а также запретом разглашения данных предварительного следствия (см. [апелляционное определение](http://internet.garant.ru/document/redirect/147985602/0) Свердловского областного суда от 5 июля 2017 г. по делу N 33а-10840/2017).

Приведенный пример судебного дела - пример того, как реализуются положения комментируемого [закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) применительно к реализации гражданами своего права на обращение в государственные органы в различных сферах.

[Статья 7](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/7). Требования к письменному обращению

1. Статья 7 комментируемого закона закрепляет требования к содержанию письменного и электронного обращения граждан в государственные и (или) муниципальные органы и к должностным лицам, связанным с этими органами служебными отношениями ([ч. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/701) и [ч. 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/702)), а также к рассмотрению обращения, поступившего в форме электронного документа.

В [ч. 1 ст. 7](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/701) комментируемого закона речь, по сути, идет об обязательных реквизитах письменного обращения как документа:

- в письменном обращении в обязательном порядке должны быть указаны либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые гражданин направляет письменное обращение, либо фамилия, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица (вводная часть обращения);

- также гражданину надлежит указать свои фамилию, имя, отчество (последнее - при наличии, правило не распространяется на подачу обращения гражданами государств, в которых отчество не используется), почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ или уведомление о переадресации обращения;

- в описательной части обращения гражданин излагает суть предложения, заявления или жалобы;

- в заключительной части ставит личную подпись и дату.

Также в обращении может быть указан контактный телефон обратившегося гражданина.

Таким образом, в письменном обращении в обязательном порядке указываются персональные данные обратившегося лица. Следует учитывать, что персональные данные как разновидность информации личного характера являются объектом защиты. Понятие персональных данных и правовой режим их использования регламентированы [Федеральным законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12148567/0) от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ "О персональных данных", а в комментируемом законе этому посвящена [ч. 2 ст. 6.](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/602)

Сам текст письменного обращения, исходя из буквального толкования положений комментируемого [закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0), излагается в произвольной форме (основная часть обращения, описательная часть). Однако принят ряд ведомственных нормативных правовых актов, детализирующих порядок обращения граждан в конкретные органы государственной власти и органы местного самоуправления, в которых предусмотрено правило, согласно которому на официальном сайте органа власти размещаются установленные формы обращений, заявлений и иных документов, подлежащих принятию конкретным органом власти (см., например: [раздел II](http://internet.garant.ru/document/redirect/55171930/1200) Перечня информации о деятельности Министерства иностранных дел Российской Федерации, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", утв. [Указом](http://internet.garant.ru/document/redirect/55171930/0) Президента от 10 августа 2011 г. N 1062 "Об утверждении перечня информации о деятельности Министерства иностранных дел Российской Федерации, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет").

Текст обращения должен иметь понятное содержание, быть ясным, четко сформулированным. Это требование особенно важно применительно к описательной часть документа: суть обращения гражданина формулируется именно в нем. В противном случае 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 ([ч. 4.1 ст. 11](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/11041) комментируемого закона).

С позиций правоприменительной практики и возможных споров, целесообразно письменные обращения оформлять в двух экземплярах. Первый экземпляр подается в орган власти, регистрируется им в надлежащим порядке. На втором экземпляре ставится подпись должностного лица, принявшего обращение (в канцелярии), дата принятия документа. Второй экземпляр обращения, сохраненный гражданином, может послужить письменным доказательством при обращении в суд с целью разрешения спора, потенциально могущего возникнуть между обратившимся гражданином и органом власти.

Практика показывает, что, несмотря на соблюдение гражданами требований закона к реквизитам обращений, оформлению необходимых документов с учетом всех реквизитов, органы власти нарушают в различных формах права граждан на обращения (оставляют без рассмотрения, рассматривают обращения необъективно, не всесторонне, несвоевременно и т.д.), результатом чего становится обращение граждан в суд с попыткой защитить свое право на обращение (см., например: апелляционное определение Свердловского областного суда от 2 июля 2019 г. по делу N 33-11480/2019; апелляционное определение Новосибирского областного суда от 3 марта 2016 г. по делу N 33-2199/2016).

2. [Часть 2 ст. 7](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/702) комментируемого закона предусматривает факультативные элементы письменного обращения. В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин может приложить к письменному обращению документы и материалы либо их копии - это не обязанность, а именно право гражданина, которое он реализует по собственному усмотрению. Документы в подтверждение довода обратившегося гражданина (граждан) могут прилагаться именно дополнительно к содержанию текста обращения, но это требование не является обязательным. С практической точки зрения для рассмотрения обращения, составления мотивированного решения по нему должностное лицо может запросить необходимые документы и в последующем.

Необязательность прилагать документы и материалы, подтверждающие проблему, просьбу обратившегося гражданина обусловлена тем, что эти документы и материалы выполняют функцию доказательств. Однако представление доказательств не является обязанностью субъекта обращения. Отсутствие в обращении доказательств не является основанием для оставления обращения без рассмотрения. Однако с практической стороны следует заметить, что наличие в обращении подтверждающих материалов с необходимыми сведениями об излагаемых гражданином фактах упрощает рассмотрение обращения, проверку тех или иных обстоятельств. В связи с этим гражданам целесообразно сообщать в обращении максимально больший объем информации о фактических обстоятельствах обращения, фактических обстоятельствах возникших проблем и просьб в адрес публичных субъектов.

Прилагаться могут как оригиналы документов, так и их копии. Необходимые документы и материалы могут быть предоставлены в электронной форме, хотя могут быть приложены и в печатной - эти формы предоставления сведений равнозначны.

В случае направления обращений в государственные и муниципальные органы и их должностным лицам представителем гражданина к документу-обращению (жалобе, заявлению и др.) должна в обязательном порядке прилагаться доверенность, в противном случае письменное обращение не считается надлежаще оформленным.

3. [Часть 3 ст. 7](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/703) комментируемого закона уточняет требования к обращениям, поступающим в государственные органы, органы местного самоуправления или должностным лицам в форме электронного документа ("электронные обращения"). В электронном 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 также в электронной форме. Такие обращения подлежит рассмотрению в порядке, установленном настоящим федеральным законом (см. подробнее [ст. 10](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/10) комментируемого закона).

Электронное обращение - это обращение по информационным системам общего пользования (в том числе обращение через сеть Интернет) посредством направления документа с текстом обращения в виде файла, заполнения необходимых регистрационных форм через официальный сайт государственного и муниципального органа.

Информационная система представляет собой совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств ([ст. 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/12148555/23) Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации").

Понятие электронных документов и режим их оформления и использования закреплены Федеральным законом от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ ([п. 11.1 ст. 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/12148555/20111)).

Чтобы удостоверить личность гражданина, направившего обращение, используется электронная подпись (см. [ст. 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/12184522/21) Федерального закона от 6 апреля 2011 г. N 63-ФЗ "Об электронной подписи"). Закон не содержит требования о том, что такая подпись должна быть квалифицированной. На практике зачастую для подачи электронного обращения используется авторизация гражданина в ЕСИА - единой системе идентификации и аутентификации, то есть с использованием логина и пароля от портала Госуслуг, хотя иногда достаточно указать свои имя, фамилию и отчество в форме для подачи обращений граждан[\*(16)](#sub_116). Обязательная авторизация через ЕСИА необходима, если требуется провести внеплановую проверку в целях проверки изложенных в обращении фактов ([ч. 3 ст. 10](http://internet.garant.ru/document/redirect/12164247/1003) Федерального закона от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля").

Соблюдение требований к электронному документообороту - обязанность как граждан при оформлении обращений в органы власти, так и самих должностных лиц в ходе рассмотрения обращений граждан. Отказывать в рассмотрении обращений граждан, поданных в форме электронных документов, недопустимо, это влечет за собой судебные разбирательства. Однако граждане обязаны соблюдать порядок подачи обращений, установленный нормативными актами. Если определен специальный портал для направления обращений, письмо, направленное по электронной почте, орган или должностное лицо могут не рассматривать как поданные в ненадлежащем порядке.

Пример: Ш. в лице своего представителя обратился в суд с административным исковым заявлением к администрации Невского района Санкт-Петербурга, в котором просил признать незаконными действия административного ответчика по отказу в рассмотрении обращений Ш., поступивших на адрес электронной почты администрации района.

Как установлено судом первой инстанции, 10 февраля 2017 г. Ш. с адреса электронной почты на адрес электронной почты администрации Невского района Санкт-Петербурга направил два заявления, в которых административный истец просил убрать мусор по определенному адресу и проследить за регулярностью вывоза мусора, а также проверить законность уличной торговой деятельности. В случае выявления нарушения закона просил устранить нарушение, привлечь нарушителей к ответственности, а также обязать уполномоченные организации проводить регулярную инспекцию объекта.

Указанные обращения административного истца зарегистрированы администрацией района в журнале учета обращений. На электронную почту Ш. административным ответчиком направлены ответы на вышеназванные обращения, в которых административному истцу разъяснено, что поступившие на адрес электронной почты обращения не могут быть рассмотрены по существу, поскольку обращения граждан в форме электронного документа направляются с использованием сервиса "Электронная приемная" на официальном сайте Администрации Санкт-Петербурга (http://gov.spb.ru/gov/terr/nevsky/obrasheniya-grazhdan/feedbacky) в сети Интернет.

Отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции указал на несоблюдение административным истцом установленного порядка обращения граждан в государственный орган, орган местного самоуправления с обращением в форме электронного документа (см. апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 11 июля 2017 г. по делу N 2а-5699/2017).

Использование электронных технологий облегчает направление обращений в адрес публичных субъектов, но только в том случае, если гражданин владеет такими средствами сообщения, т.е. имеет необходимые навыки, технику и доступ к сети Интернет.

Для реализации требований [ч. 3 ст. 7](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/703) комментируемого закона имеет большое значение создание сайтов органами власти и управления. Функционирование соответствующих сайтов отвечает положениям [постановления](http://internet.garant.ru/document/redirect/196682/0) Правительства от 24 ноября 2009 г. N 953 "Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти" (см. также [распоряжение](http://internet.garant.ru/document/redirect/70555694/0) Правительства от 25 декабря 2013 г. N 2516-р "Об утверждении Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде").

Выполнение различными органами власти и управления функций и задач по обязательному рассмотрению обращений граждан, поступивших в электронной форме, регламентировано также ведомственными нормативными правовыми актами, в их числе можно назвать [приказ](http://internet.garant.ru/document/redirect/192226/0) Ространснадзора от 14 июня 2007 г. N ГК-389фс "Об утверждении Порядка рассмотрения обращений граждан, поступающих по электронной почте через официальный интернет-сайт Федеральной службы по надзору в сфере транспорта".

[Статья 8](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/8). Направление и регистрация письменного обращения

1. Комментируемая [статья](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/8) регулирует отношения, складывающиеся на двух этапах подачи и рассмотрения письменных обращений граждан: направление и регистрация письменного обращения. Фактически выделяются еще два дополнительных этапа - переадресация и специальный режим направления обращений по вопросам миграции.

Направление письменного обращения осуществляется несколькими способами: лично, с использованием ординарной почтовой услуги, с использованием средств электронной коммуникации.

Прием обращения по смыслу комментируемого [закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) следует отличать от его регистрации.

[Первая часть](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/801) комментируемой статьи определяет, что письменное обращение должно быть направлено гражданином непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Согласно корреспондирующему положению нормы [ч. 1 ст. 9](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/901) комментируемого закона обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. Это означает, что письменное обращение, соответствующее компетенции адресата, будет рассмотрено, а не соответствующее - перенаправлено согласно [ч. 3](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/803) комментируемой статьи.

Фактически лица, обращающиеся с письменными обращениями, лишены необходимости самостоятельно определять компетентного адресата.

В литературе отмечается, что такая конструкция закона, направленная на реализацию права граждан на обращение на практике, нередко приводит к злоупотреблению этим правом. Так, С.П. Степкин указывает, что направление гражданами своих обращений в органы, к компетенции которых не относится решение поставленных в обращении вопросов, является сегодня ключевой проблемой. По факту до 80% поступающих обращений не входят в компетенцию органа или должностного лица, которым они адресованы. Это не только ведет к перегруженности органов, трате дополнительных бюджетных средств на пересылку обращений по компетенции и уведомление граждан о перенаправлении их обращений, но и зачастую существенно удлиняет срок принятия решения по поднятому гражданами вопросу. И если часть граждан делает это по незнанию, то другая часть - кверулянты (лат. querulus - жалующийся) - поступает так умышленно, часто даже понимая, что ответ будет получен по истечении более длительного срока и только из одного органа, в компетенцию которого входит решение поставленных в обращении вопросов. Нередко такие граждане пытаются использовать ресурсы органов власти и правоохранительной системы для разрешения межличностных конфликтов и имущественных споров гражданско-правового характера, чаще всего в отношении родственников, соседей и вышестоящих руководителей[\*(17)](#sub_117).

Однако, соглашаясь с фактом существования проблемы кверулянтства, так же как и проблемы сутяжничества (для судебных органов), стоит отметить, что формирование возможности обращения в ненадлежащий орган во многом детерминируется и неочевидной системой компетенции в государственном управлении. Гражданину, не обладающему специальными познаниями в области государственного, муниципального управления, действительно не просто установить, к компетенции какого органа относится решение того или иного вопроса, а нормативное регулирование системы органов государственной власти осуществляется указами Президента. Действующая [структура](http://internet.garant.ru/document/redirect/73437775/1000) федеральных органов исполнительной власти утверждена [Указом](http://internet.garant.ru/document/redirect/73437775/0) Президента от 21 января 2020 г. N 21 и включает 72 федеральных ведомства: министерства, службы и агентства. Кроме того, данные органы могут иметь территориальные и межтерриториальные органы.

Субъекты РФ имеют самостоятельную конфигурацию органов исполнительной власти. Органы местного самоуправления также формируются муниципальными образованиями самостоятельно.

Так, например, обыденный вопрос о ликвидации незаконной свалки бытовых отходов при множестве федеральных природоохранных органов и органов природоохраны субъекта РФ в системе распределения компетенции относится к вопросу, подлежащему разрешению органом местного самоуправления. А вот вопросы обоснованности тарифов, используемых при предоставлении коммунальных услуг, отнесены к компетенции не органов местного самоуправления (собственников имущества ресурсоснабжающих организаций), а федерального органа исполнительной власти - антимонопольной службы.

При изложенных обстоятельствах заявитель обращения действительно не может и не должен быть связан обременением самостоятельности установления вопроса компетенции органа или должностного лица, к которому адресовано письменное обращение.

2. [Часть 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/802) комментируемой статьи закрепляет трехдневный срок для регистрации письменного обращения. Поскольку не указано иное, срок исчисляется в календарных днях.

Применяя аналогию административного и гражданского права, течение срока, определенного периодом времени, начинается на следующий день после календарной даты или наступления события, которыми определено его начало ([ст. 191](http://internet.garant.ru/document/redirect/10164072/191) ГК и [ч. 1 ст. 4.8](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/481) КоАП). Это значит, что начало течения срока для регистрации письменного обращения необходимо исчислять с календарной даты, следующей за днем, когда письменное обращение поступило в орган, а окончание срока регистрации письменного обращения исчисляется в последний календарный день трехдневного срока. Если же окончание срока, исчисляемого днями, приходится на нерабочий день, последним днем срока считается первый следующий за ним рабочий день ([ч. 3 ст. 4.8](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/483) КоАП, [ст. 193](http://internet.garant.ru/document/redirect/10164072/193) ГК).

Постановлением Правительства от 15 июня 2009 г. N 477 утверждены [Правила](http://internet.garant.ru/document/redirect/195767/1000) делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти. Во исполнение [п. 4](http://internet.garant.ru/document/redirect/195767/104) указанного постановления [приказом](http://internet.garant.ru/document/redirect/197424/0) Росархива от 23 декабря 2009 г. N 76 утверждены Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти. [Приложением N 21](http://internet.garant.ru/document/redirect/197424/21000) к [п. 3.5.2](http://internet.garant.ru/document/redirect/197424/1352) названных рекомендаций определен порядок формирования дел в федеральном органе исполнительной власти, учета и хранения дел, согласно которому обращения (предложения, заявления и жалобы) граждан по вопросам работы федерального органа исполнительной власти, его подразделений или подведомственных организаций и все документы по их рассмотрению и исполнению группируются отдельно от заявлений граждан по личным вопросам.

После регистрации обращения оно передается для рассмотрения ответственному исполнителю.

Регистрация является обязательным этапом рассмотрения обращения гражданина.

Пример: А., получив заявление гражданки Н. о выдаче повторного свидетельства о рождении Д., являясь должностным лицом - руководителем отдела ЗАГС по Буйнакскому району, уполномоченным на рассмотрение обращений граждан, связанных с порядком государственной регистрации отдельных актов гражданского состояния, указанное обращение не рассмотрел, вернул документы без оказания государственной услуги по тем основаниям, что рассмотрения обращения не отнесено к компетенции А.

Оценивая обстоятельства по делу, суд указал, что решение о том, входит предмет обжалования или нет в компетенцию данного органа, принимается после принятия и регистрации жалобы. Кроме этого, тот факт, что рассмотрение подобной жалобы не входит в компетенцию данного органа, не может являться основанием для отказа в принятии и регистрации жалобы. Далее суд указал, что в этом случае орган местного самоуправления обязан направить жалобу гражданина в течение 7 дней со дня ее регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в ней вопросов, с уведомлением гражданина о переадресации жалобы (см. [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/146202042/0) Верховного суда Республики Дагестан от 14 марта 2017 г. по делу N 4А-68/2017).

По другому делу судом было установлено, что обращение гражданина поступило из прокуратуры в ОСП Центрального района г. Тольятти 4 марта 2016 г., согласно журналу учета обращений зарегистрировано 6 апреля 2016 г. (спустя 32 дня со дня поступления), 11 апреля 2016 г. передано на исполнение судебному приставу-исполнителю. Должностное лицо привлечено к административной ответственности за нарушение сроков регистрации обращений граждан (см. [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/144538271/0) Самарского областного суда от 11 ноября 2016 г. по делу N 4а-1230/2016).

Важно отметить, что комментируемая норма требует регистрации каждого поступившего письменного обращения, поэтому необходимо 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 комментируемого [закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) и сведениям, указанным в обращениях, а также нарушения их целостности и комплектности.

3. [Часть 3](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/802) комментируемой статьи закрепляет, что письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию органа или должностного лица, которым адресовано, направляется в течение 7 дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу.

Пример: 17 мая 2016 г. в прокуратуру Куйбышевского района г. Новокузнецка поступили обращения граждан К.В.Ю., К.Н.В. и Б.Ю.М. о нарушении их жилищных прав, тишины и покоя при эксплуатации крупногабаритного транспорта, предельно допустимых уровней шума, незаконном использовании земельного участка, которые 23 мая 2016 г. были направлены начальнику Территориального отдела в г. Новокузнецке и Новокузнецком районе Управления Роспотребнадзора по Кемеровской области. 23 мая 2016 г. эти обращения зарегистрированы за номерами 3293, 3294, 3295 соответственно и переданы на рассмотрение ведущему специалисту-эксперту указанного органа С. (см. [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/71936108/0) Верховного Суда РФ от 13 апреля 2018 г. N 81-АД18-6).

Гражданин уведомляется о переадресации, за исключением случаев, когда обращение является нечитаемым. Даже в этом случае, если адрес поддается прочтению, гражданин должен быть уведомлен об этом. Согласно [ч. 4 ст. 11](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1104) комментируемого закона 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 7 дней со дня регистрации обращения сообщается гражданину, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению.

Стоит отметить, что переадресация должна быть мотивирована нормой соответствующего нормативного правового акта, определившего компетенцию органа, должностного лица, которым перенаправляется обращение.

В [определении](http://internet.garant.ru/document/redirect/72272908/0) от 29 мая 2019 г. N 1464-О Конституционный Суд РФ отметил, что такое регулирование, будучи основанным на положениях [Конституции](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/0), регулирующих организацию деятельности органов государственной власти, предполагающих, что для каждого государственного органа устанавливаются свои компетенция и полномочия и что государственные органы не могут подменять друг друга, не может расцениваться как нарушающее конституционные права граждан.

Пример: С.В. обратился в суд с административным исковым заявлением к администрации Главы и Правительства Чеченской Республики, Министерству природных ресурсов и окружающей среды Чеченской Республики о признании незаконным бездействия. В обоснование административного иска административный истец указал, что 10 августа 2017 г. по почте направил письменное обращение вместе с приложениями в адрес Президента РФ, в котором обратил внимание на неблагоприятные с точки зрения личной безопасности условия для ведения предпринимательской деятельности на территории Чеченской Республики и выразил опасения по вопросу своей личной безопасности и безопасности близких.

16 августа 2017 г. в адрес административного истца был выслан ответ Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций, согласно которому обращение для рассмотрения направлено в Министерство связи и массовых коммуникаций РФ, а также в администрацию Главы и Правительства Чеченской Республики. Кроме того, гражданину разъяснено право на обжалование бездействия вышеуказанных государственных органов в случае неполучения ответа в установленные законом сроки. 25 августа 2017 г. обращение С.А. администрацией Главы и Правительства Чеченской Республики перенаправлено в Министерство природных ресурсов и окружающей среды Чеченской Республики и получено министерством 29 августа 2017 г. Министерство направило ответ истцу 9 октября 2017 г., то есть за пределами установленного тридцатидневного срока. В то же время обращение гражданина фактически было рассмотрено, несмотря на претензии гражданина о том, что он не получил ответ от администрации Главы и Правительства Чеченской Республики. Суд принял во внимание, что обращение С.В. рассмотрено должностными лицами в пределах предоставленных им полномочий, в установленном законом порядке, на обращение дан ответ, и отказал в удовлетворении административных исковых требований к администрации Главы и Правительства Чеченской Республики (см. [апелляционное определение](http://internet.garant.ru/document/redirect/302550183/0) Ставропольского краевого суда от 17 апреля 2018 г. по делу N 33аа-477/2018).

В настоящее время применительно к обращениям граждан за получением государственной или муниципальной услуги реализуется также принцип "одного окна". В соответствии с данным принципом, согласно [п. 1 ст. 15](http://internet.garant.ru/document/redirect/12177515/151) Федерального закона от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг", предоставление государственной или муниципальной услуги осуществляется после однократного обращения заявителя с соответствующим запросом, а взаимодействие с органами, предоставляющими государственные услуги, или органами, предоставляющими муниципальные услуги, осуществляется многофункциональным центром без участия заявителя в соответствии с нормативными правовыми актами и соглашением о взаимодействии.

Понятие государственной услуги закреплено в [п. 1 ст. 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/12177515/2001) названного закона, а муниципальной услуги - в [п. 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/12177515/2002).

Государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов РФ, - это деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов РФ, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления, - это деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и уставами муниципальных образований, а также в пределах предусмотренных указанным федеральным законом прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, прав органов местного самоуправления на участие в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со [ст. 19](http://internet.garant.ru/document/redirect/186367/19) указанного федерального закона), если это участие предусмотрено федеральными законами, прав органов местного самоуправления на решение иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ, в случае принятия муниципальных правовых актов о реализации таких прав.

За пределами предоставления гражданам государственных и муниципальных услуг принцип "одного окна" при обращении граждан в органы власти не реализуется.

Важно подчеркнуть, что комментируемая норма не оставляет возможности для ответа заявителю об отсутствии возможности рассмотрения его заявления по существу. Конструкция нормы предполагает только возможность движения заявления, а ответ об отсутствии компетенции у органа, должностного лица, к которому обратился заявитель, - незаконен.

Комментируемая норма устанавливает срок для направления письменного обращения в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, и не устанавливает сроки направления и форму уведомления о переадресации обращения. Обычно уведомление направляется одновременно с перенаправлением обращения в уполномоченный орган. Относительно формы уведомления следует отметить, что оно должно предполагать такой способ доставки, который фиксирует его получение заявителем, поскольку бремя доказывания надлежащего исполнения обязанности по уведомлению о переадресации лежит на органе, осуществившем перенаправление обращения по компетенции.

Начало течения срока для направления письменного обращения необходимо исчислять со дня регистрации, а окончание срока регистрации письменного обращения исчисляется в последний календарный день семидневного срока. Если начало или окончание срока, исчисляемого днями, приходится на нерабочий день, началом или последним днем срока считается первый следующий за ним рабочий день ([ч. 3 ст. 4.8](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/483) КоАП, [ст. 191](http://internet.garant.ru/document/redirect/10164072/191) и [193](http://internet.garant.ru/document/redirect/10164072/193) ГК).

Поскольку комментируемый закон в [п. 3 ст. 5](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/503) закрепляет за гражданином право на получение уведомления о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, постольку уведомление о переадресации обращения на рассмотрение в другой орган должно быть совершено в той же форме, в которой автор обратился в орган в течение 7 дней со дня регистрации обращения.

В случае, когда в обращении указан адрес автора, с которого ранее обращался иной автор, в ответе необходимо уведомить об этом адресата в целях недопущения разглашения сведений о частной жизни автора без его согласия, в том числе его персональных данных, при этом, направляя данное обращение в иной орган, необходимо также указывать на то, что с указанного в обращении адреса поступали обращения иного автора.

4. [Часть 3.1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/8031) комментируемой статьи устанавливает специальный режим переадресации обращений, содержащих сведения о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции. Такие обращения подлежат направлению в орган внутренних дел и высшему должностному лицу субъекта РФ в сокращенный, пятидневный срок. Исчисление срока следует производить также по аналогии с гражданским и административным законодательством в календарных днях. Гражданин-заявитель уведомляется о переадресации способом, позволяющим фиксировать направление ему сведений о переадресации его обращения.

Корреспонденция к норме о нечитаемости обращения в данном случае выглядит неуместной, поскольку существо обращения предполагает обратное - не только читаемость обращения, но и его очевидный смысл о нарушениях, допущенных в области миграции.

Нарушение законодательства Российской Федерации в сфере миграции фактически означает нарушение порядка миграционного учета, основные положения которого закреплены [Федеральным законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12148419/0) от 18 июля 2006 г. N 109-ФЗ "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации".

Пример: К. обращалась в Администрацию Красносельского района Санкт-Петербурга, указывала на неправомерные действия граждан, зарегистрированных и незаконно проживающих по соседству, которые распивают спиртные напитки, нарушают режим тишины и покоя граждан в ночное время, неоднократно заливали ее квартиру и угрожали ей физической расправой.

Материалами дела установлено, что обращения К. были направлены для рассмотрения и принятия мер: в Управление Федеральной миграционной службы РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области - по вопросам миграции; в Управление Министерства внутренних дел РФ по Красносельскому району г. Санкт-Петербурга - по вопросам нарушения жильцами общественного порядка; в Санкт-Петербургское государственное казенное учреждение "Жилищное агентство Красносельского района Санкт-Петербурга" - по вопросам технического состояния квартиры.

В удовлетворении требований К. о признании незаконным бездействия в Администрации Красносельского района Санкт-Петербурга было отказано, поскольку нарушений комментируемого [закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) не установлено (см. апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 13 февраля 2017 г. по делу N 2а-9187/2016).

5. [Частью 4](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/804) комментируемой статьи установлено, что 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 7 дней со дня регистрации направляется в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления или соответствующим должностным лицам.

Само направление обращения производится в копиях, вопрос об их заверении и о судьбе оригинала обращения комментируемой нормой не разрешается. При этом направление копий обращения должно производиться согласно классификатору обращений. В целях создания единой системы классификации обращений по характеру вопросов и обеспечения единого подхода к их анализу распоряжением Управления Президента по работе с обращениями граждан и организаций от 30 ноября 2017 г. N 104 уточнены структура и содержание типового общероссийского [тематического классификатора](http://internet.garant.ru/document/redirect/71909066/0) обращений граждан.

Непосредственно [Тематический классификатор](http://internet.garant.ru/document/redirect/71909066/0) обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, управления Президента по работе с обращениями граждан и организаций, утвержден распоряжением Управления Президента по работе с обращениями граждан и организаций от 30 ноября 2017 г. N 104.

Обновленный типовой общероссийский [тематический классификатор](http://internet.garant.ru/document/redirect/71909066/0) обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, введен в действие с 1 января 2018 г. с обязательным применением с 1 июня 2018 г. Классификатор позволяет учитывать, систематизировать и обобщать обращение гражданина как "формализованное обращение", не имеющее как конкретного содержания, так и сведений, касающихся частной жизни автора. Это обеспечивает возможность обмена данными по работе с "формализованными обращениями" между государственными органами и органами местного самоуправления вне зависимости от того, входит ли в их компетенцию решение поставленных в обращении вопросов.

[Методические рекомендации](http://internet.garant.ru/document/redirect/72277444/2000) 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, утверждены решением рабочей группы при Администрации Президента по координации и оценке работы с обращениями граждан и организаций (протокол N 15 от 20 сентября 2018 г.)[\*(18)](#sub_118).

6. [Часть 5](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/805) комментируемой статьи закрепляет право органа, должностного лица при перенаправлении обращения в иной орган, должностному лицу в случае необходимости запросить материалы о результатах рассмотрения письменного обращения.

Комментируемая норма, которая предполагает возможность получения документов и материалов о результатах рассмотрения обращения, корреспондирует правилу, установленному в [ч. 2 ст. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/102) комментируемого закона в той части, что его положения носят универсальный характер для рассмотрения любого обращения граждан.

Поскольку сроки направления запроса, предусмотренного данной нормой, не определены, то документы и материалы о результатах рассмотрения письменного обращения на практике запрашиваются одновременно с направлением обращения в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу.

7. В соответствии с [ч. 6](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/806) комментируемой статьи запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. Аналогичная норма содержится в Федеральном законе от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации", [п. 5 ст. 10](http://internet.garant.ru/document/redirect/10164358/1005) которого запрещает пересылку жалобы в орган или должностному лицу, решения либо действия которых обжалуются.

Осмысливая конституционность рассматриваемого законоположения, Конституционный Суд РФ в [определении](http://internet.garant.ru/document/redirect/71953906/0) от 24 апреля 2018 г. N 1097-О указал, что данная норма, запрещающая направление жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется, а также [ч. 7](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/807) данной статьи, допускающая возврат жалобы при невозможности ее направления в силу указанного запрета на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, гарантируют реализацию права граждан на обжалование действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц и потому сами по себе не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права граждан.

В определениях [от 16 декабря 2010 г. N 1623-О-О](http://internet.garant.ru/document/redirect/1799147/0), [от 16 июля 2015 г. N 1815-О](http://internet.garant.ru/document/redirect/71191450/0) Конституционным Судом РФ также отмечено, что из указанного запрета следует, что рассматривать такие жалобы, а значит и принимать решения по ним, эти органы и лица в любом случае не вправе.

Фактически в соответствии с комментируемой нормой, если обжалуется действие конкретного должностного лица государственного органа или органа местного самоуправления, то происходит направление жалобы вышестоящему лицу данного органа, которое в порядке подчиненности рассматривает данную жалобу.

При этом согласно [п. 2 ч. 1 ст. 10](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/10012) комментируемого закона вышестоящее лицо запрашивает у органа или должностного лица, решение или действие (бездействие) которых обжалуется, необходимые для рассмотрения жалобы и подготовки на нее ответа документы и материалы.

8. По правилам [ч. 7](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/807) комментируемой статьи в случае, если в соответствии с запретом, предусмотренным [ч. 6](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/806), 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.

Данная норма является специальной и может быть применена лишь в отношении достаточно узкого круга лиц. Так, например, под ее действие очевидно попадают жалобы на Генерального прокурора РФ, Председателя Следственного комитета РФ, депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ, главу органа местного самоуправления.

Комментируемая норма не устанавливает срока возврата жалобы гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующие решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд. Вместе с тем по смыслу комментируемого [закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) возврат жалобы в связи с невозможностью ее рассмотрения очевидно аналогичен ситуации по перенаправлению обращения по компетенции, в связи с чем жалоба в течение 7 дней со дня регистрации подлежит возврату гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующие решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд.

Под установленным порядком комментируемая норма в системе установленных [ч. 2 ст. 118](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/1182) Конституции РФ видов судопроизводства понимает производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, порядок которого установлен [главой 22](http://internet.garant.ru/document/redirect/70885220/4022) КАС.

[Статья 9](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/9). Обязательность принятия обращения к рассмотрению

1. [Статья 9](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/9) комментируемого закона закрепляет принцип обязательности принятия обращения граждан к рассмотрению. Этот принцип реализуется в рамках выполнения функций и полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Обязательность рассмотрения обращения гарантируется возможностью его выездного рассмотрения.

В соответствии с [ч. 1 ст. 9](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/901) комментируемого закона принцип обязательности принятия обращения граждан к рассмотрению означает, что обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению.

Порядок рассмотрения обращений граждан в федеральных органах исполнительной власти, в том числе в связи с необходимостью детализации мер соблюдения принципа обязательности принятия обращения граждан к рассмотрению, регламентирован [постановлением](http://internet.garant.ru/document/redirect/188439/0) Правительства от 28 июля 2005 г. N 452 "О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти" (далее - [Регламент](http://internet.garant.ru/document/redirect/188439/1000)).

В соответствии с Регламентом рассмотрение поступивших в федеральный орган исполнительной власти обращений и других документов, а также подготовку заключений на них обеспечивает директор департамента (начальник управления) федерального органа исполнительной власти. На него же возложены полномочия по обеспечению в пределах своей компетенции рассмотрения индивидуальных и коллективных обращений граждан и организаций и запросов информации о деятельности федерального органа исполнительной власти и подписания ответов на них ([п. 1.17](http://internet.garant.ru/document/redirect/188439/1117) Регламента). Обращения общественных объединений об участии представителей федеральных органов исполнительной власти в работе создаваемых этими организациями органов (общественных комиссий, советов, рабочих групп и др.) рассматриваются соответствующими руководителями структурных подразделений. О результатах рассмотрения обращения общественное объединение информируется заместителем руководителя федерального органа исполнительной власти или уполномоченным руководителем структурного подразделения ([п. 2.32](http://internet.garant.ru/document/redirect/188439/1232) Регламента).

По сути, в [Регламенте](http://internet.garant.ru/document/redirect/188439/1000) речь идет об обязанностях соответствующих должностных лиц принять и рассмотреть обращение граждан, сформулировать по ним мотивированный ответ (вынести решение, сформулировать заключение).

Поступившие в федеральное министерство обращения, относящиеся к вопросам правоприменительной практики, директора департаментов направляют в федеральные службы и федеральные агентства, находящиеся в ведении федерального министерства, в соответствии с их компетенцией и информируют об этом заявителей. Федеральные службы и федеральные агентства, находящиеся в ведении федерального министерства, рассматривают обращения, принимают в пределах своей компетенции решения, при необходимости вносят в федеральное министерство предложения о подготовке проектов актов, по которым требуется решение Правительства или федерального министерства, и о результатах информируют заявителей. Обращения по вопросам, относящимся к компетенции федерального министерства, поступившие в федеральные службы и федеральные агентства, находящиеся в ведении федерального министерства, руководители (заместители руководителей) этих федеральных служб и федеральных агентств направляют в федеральное министерство и одновременно информируют об этом заявителей. Рассмотрение указанных обращений в департаментах федерального министерства осуществляется в порядке, установленном для рассмотрения аналогичных обращений, поступивших непосредственно в федеральное министерство ([п. 8.13](http://internet.garant.ru/document/redirect/188439/1813), [8.14](http://internet.garant.ru/document/redirect/188439/1814) Регламента).

Поступившие в федеральный орган исполнительной власти обращения по вопросам, относящимся к компетенции территориального органа, руководители структурных подразделений федерального органа исполнительной власти направляют в соответствующий территориальный орган для рассмотрения и ответа заявителю с указанием даты регистрации обращения в федеральном органе исполнительной власти. Ответ заявителю направляется руководителем (заместителем руководителя) территориального органа в течение 30 дней с даты регистрации обращения в федеральном органе исполнительной власти. При необходимости срок рассмотрения обращения может быть продлен руководителем территориального органа, но не более чем на 30 дней, с одновременным информированием заявителя и указанием причин продления. Руководители структурных подразделений федерального органа исполнительной власти могут запрашивать для информации копии ответов территориальных органов заявителям ([п. 9.15](http://internet.garant.ru/document/redirect/188439/1915) Регламента).

В случае если у территориального органа недостаточно полномочий или информации для ответа на поставленные в обращении вопросы, руководитель территориального органа направляет его на рассмотрение в федеральный орган исполнительной власти с указанием срока регистрации обращения в территориальном органе. Ответ заявителю направляется руководителем (заместителем руководителя) федерального органа исполнительной власти или руководителем структурного подразделения федерального органа исполнительной власти в течение 30 дней с даты регистрации обращения в территориальном органе.

При необходимости срок рассмотрения обращения может быть продлен заместителем руководителя федерального органа исполнительной власти, но не более чем на 30 дней, с одновременным информированием заявителя и указанием причин продления ([п. 9.16](http://internet.garant.ru/document/redirect/188439/1916) Регламента).

Отдельно [постановлением](http://internet.garant.ru/document/redirect/188439/0) Правительства от 28 июля 2005 г. N 452 "О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти" устанавливается порядок обязательного рассмотрения обращений специальных видов и субъектов: порядок рассмотрения запросов иных органов власти - [раздел XI](http://internet.garant.ru/document/redirect/188439/11100), порядок рассмотрения парламентских запросов, запросов и обращений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы - [п. 7.15-7.17](http://internet.garant.ru/document/redirect/188439/1715) Регламента.

Порядок работы с обращением граждан и организаций, принятие соответствующих обязательных мер в связи с их обращением предусмотрены также разделом XII Регламента. Мерами по контролю за фактами поступления обращений от граждан, гарантирующими соблюдение обязательности рассмотрения обращений, является обязательная регистрация письменных обращений граждан, доклады руководителю органа власти о фактах поступления обращений от граждан и их содержании, составление сводных докладов по фактам обращений по итогам года, организация работы по обеспечению доступа к информации о деятельности федерального органа исполнительной власти ([п. 12.1.1](http://internet.garant.ru/document/redirect/188439/120011), [12.2](http://internet.garant.ru/document/redirect/188439/11202), [12.7](http://internet.garant.ru/document/redirect/188439/11207), [13.2](http://internet.garant.ru/document/redirect/188439/11302) Регламента).

Выполнение различными органами власти и управления функций и задач по обязательному рассмотрению обращений граждан регламентировано специальными нормативными правовыми актами, как законодательными, так и подзаконными, ведомственными, например:

- Федеральным законом от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" ([ст. 10](http://internet.garant.ru/document/redirect/10164358/10) о порядке рассмотрения и разрешения в органах прокуратуры заявлений, жалоб и иных обращений);

- Федеральным законом от 8 мая 1994 г. N 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" ([ч. 2 ст. 8](http://internet.garant.ru/document/redirect/10118919/802) - об обязанности депутата Государственной Думы рассматривать обращения избирателей);

- Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции" ([ч. 2 ст. 27](http://internet.garant.ru/document/redirect/12182530/2702) - об обязанностях сотрудников полиции по работе с обращениями граждан);

- [постановлением](http://internet.garant.ru/document/redirect/12158341/0) Правления ПФР от 2 ноября 2007 г. N 275п "Об утверждении Инструкции по работе с обращениями граждан, застрахованных лиц, организаций и страхователей в Исполнительной дирекции ПФР и Ревизионной комиссии ПФР и Положения об организации приема граждан, застрахованных лиц, представителей организаций и страхователей в Пенсионном фонде Российской Федерации".

Систематизация и анализ судебной практики свидетельствуют о немалом количестве фактов нарушения прав граждан на обращение в государственные и муниципальные органы, в частности из-за несоблюдения принципа обязательности рассмотрения обращения, непринятия необходимых мер для формулирования ответа на обращение, в связи с чем граждане вынуждены обращаться в суды для защиты своих прав (см., например, [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/71936108/0) Верховного Суда РФ от 13 апреля 2018 г. N 81-АД18-6 - с момента регистрации обращения ведущим специалистом-экспертом территориального отдела областного Управления Роспотребнадзора проверка фактически проведена не была, вопросы, относящиеся к компетенции уполномоченного органа, не разрешены).

2. [Часть 2 ст. 9](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/902) комментируемого закона предусматривает рассмотрение обращений граждан с выездом на место. В случае необходимости рассматривающие обращение государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо могут обеспечить его рассмотрение с выездом на место. Должностные лица практикуют рассмотрение обращений с выездом на место в случаях, когда представленные гражданами материалы и документы, относящиеся к содержанию обращения, не позволяют составить целостное впечатление о возникших вопросах и проблемах.

Под местом, куда осуществляется выезд, в [ч. 2 ст. 9](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/902) комментируемого закона подразумевается место нахождения гражданина (место жительства, место пребывания, место работы, место выполнения определенных функций и т.д.), имеющее отношение к сути возникшей проблемы и (или) сформулированных в обращении вопросов.

Выезд должностного лица является правом, но не обязанностью и решается в каждом конкретном случае индивидуально, исходя из оценки необходимости соответствующих выездных мероприятий. При этом учитывается, что выезд для рассмотрения обращения гражданина связан с дополнительными расходами бюджетных средств органа власти (транспортные расходы, например) и может предполагать дополнительные затраты времени должностных лиц. Поэтому выезд на место не всегда эффективен, не всегда удобен, в связи с чем используется как вынужденная мера.

Во многих случаях граждане, обжалуя в суд бездействия должностных лиц, ссылаются на их невыезд для оценки обстоятельство обращения и расценивают это как нарушение своих прав на всестороннее рассмотрение обращения (см., например, [апелляционное определение](http://internet.garant.ru/document/redirect/142960839/0) Московского городского суда от 8 июля 2016 г. по делу N 33а-16043/2016). Однако необходимость выезда на место оценивается органом, рассматривающим обращение, и не является безусловным требованием к порядку его рассмотрения.

Так же и проведение выездных мероприятий органами власти может обжаловаться гражданами и юридическими лицами, которые не подавали обращение, но по месту нахождения или месту жительства которых проводится проверка. Здесь следует указать, что поступившее от гражданина обращение о нарушении требований законодательства, подписанное данным лицом с указанием своей фамилии и места жительства, является достаточным основанием для проведения проверки, которую необходимо согласовать с органами прокуратуры в порядке, установленном [Федеральным законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12164247/0) от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (см. например, [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/41198701/0) Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24 июля 2015 г. по делу N А56-46713/2014).

Выезд должностного лица на место осуществляется на безвозмездной для граждан основе.

Выезд может осуществляться как одним должностным лицом, например, исполнителем рассмотрения обращения, а также комиссионно. Исполнитель и состав комиссии назначаются руководителем органа власти, которому адресовано обращение гражданина.

Комментируемый [закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) не закрепляет положения, регламентирующие процедуры выездных мероприятий органов власти и должностных лиц. Частично эти процедуры закреплены [Федеральным законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12164247/0) от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ в отношении проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, если необходимость такой проверки вызвана информацией, содержащейся в обращении.

Выполнение органами власти и управления функций по рассмотрению обращений граждан с выездом на место регламентировано также специальными нормативными актами. Например, [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/12158341/0) Правления ПФР от 2 ноября 2007 г. N 275п "Об утверждении Инструкции по работе с обращениями граждан, застрахованных лиц, организаций и страхователей в Исполнительной дирекции ПФР и Ревизионной комиссии ПФР и Положения об организации приема граждан, застрахованных лиц, представителей организаций и страхователей в Пенсионном фонде Российской Федерации" предусматривает, что в случае необходимости рассматривающее обращение структурное подразделение может обеспечить его рассмотрение с выездом на место ([п. 2.15](http://internet.garant.ru/document/redirect/12158341/1215) Инструкции).

[Статья 10](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/10). Рассмотрение обращения

1. Часть первая определяет содержание того, что именно должен сделать орган (должностное лицо) при рассмотрении обращений граждан, начиная от регистрации и до принятия одного из двух решений: рассмотреть обращение или переадресовать его рассмотрение компетентному лицу. Соответственно, к первому случаю применяются [пп. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/10011), [2](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/10012), [3](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/10013) и [4](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/100114) комментируемой части, в случае принятия решения о переадресации обращения - [п. 5](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/100115) комментируемой части.

1.1. В [п. 1 ч. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/10011) комментируемой статьи указано, что при рассмотрении обращения государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости - с участием гражданина, направившего обращение.

Объективное рассмотрение обращения означает отсутствие субъективного интереса со стороны лица, рассматривающего обращение. В целях реализации обеспечения объективности рассмотрения обращения и установлен запрет на рассмотрение должностным лицом обращения, содержащего жалобу на его действие (бездействие), установленный [ч. 6 ст. 8](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/806) комментируемого закона.

Всесторонность, то есть полнота рассмотрения, обеспечивается обязанностью исполнения процедуры рассмотрения обращения. Следование процедуре - регламенту рассмотрения обращения само по себе является средством обеспечения всесторонности рассмотрения обращения. При этом процедура подлежит исполнению применительно к каждому из вопросов, указанных в обращении.

Недопустимо отказывать гражданам в рассмотрении обращения по существу формально, если на самом деле у органа или должностного лица имелась возможность рассмотреть такое обращение.

Пример: согласно материалам судебного дела о признании незаконным постановления заместителя главного судебного пристава края об отказе в рассмотрении жалобы "оспариваемым постановлением в рассмотрении жалобы учреждения, поданной на действия (бездействие) старшего судебного пристава отдела, по существу отказано в связи с отсутствием в тексте жалобы фамилии, инициалов должностного лица, действия которого обжалуются". Суд установил, что "жалоба учреждения содержала достаточную информацию, позволяющую определить конкретное должностное лицо, чьи действия (бездействия) оспариваются, отказ в рассмотрении жалобы по существу носил формальный характер" (по материалам [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/37185262/0) Арбитражного суда Дальневосточного округа от 22 января 2018 г. по делу N А73-5257/2017; см. также, например, [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/38248934/0) Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 28 ноября 2019 г. по делу N А67-1619/2019; [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/62885841/0) Четвертого арбитражного апелляционного суда от 06 декабря 2018 г. по делу N А58-2525/2018).

Своевременность рассмотрения обращения в настоящее время обеспечивается в числе прочего введением электронных систем документооборота в органах государственной власти и органах местного самоуправления (о сроке рассмотрения обращения см. [комментарий](#sub_12) к ст. 12). В случае невозможности обеспечения своевременного рассмотрения обращения срок может быть продлен не более чем на 30 дней с уведомлением о продлении срока рассмотрения обращения согласно [ч. 2 ст. 12](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1202) комментируемого закона.

Участие гражданина в рассмотрении его обращения может быть признано необходимым - таким образом, этот вопрос находится в пределах дискреционного усмотрения должностного лица, разрешающего обращение по существу. Такая конструкция нормы в целом является достаточной в части реализации права гражданина, поскольку при неудовлетворительности полученного на обращение ответа он может быть обжалован в том числе в суд.

Административная форма судопроизводства предусматривает реализацию принципа непосредственности ([ст. 6](http://internet.garant.ru/document/redirect/70885220/6) КАС РФ). Таким образом, если участие гражданина при рассмотрении его обращения было необходимо, но не было реализовано должностным лицом, то этот недостаток будет устранен на стадии судебного разрешения вопроса, по которому состоялось обращение.

Пример: С.Г. обратилась в Октябрьский районный суд Санкт-Петербурга с административным исковым заявлением к ГУ МЧС России по Санкт-Петербургу, в котором просила признать незаконным отказ органа выдать предписание в адрес Администрации Центрального района Санкт-Петербурга об устранении нарушений пожарной безопасности. С.Г. также просила выдать ей акт обследования жилого помещения и копию предписания в адрес администрации Центрального района об устранении нарушений требований пожарной безопасности в жилом помещении. Суд отказал в удовлетворении требований.

Оставляя без изменения решение суда первой инстанции, судебная коллегия по административным делам Санкт-Петербургского городского суда отметила, что оспариваемый ответ ГУ МЧС России по Санкт-Петербургу является мотивированным, в нем разъяснен порядок ознакомления с решением иного органа - Прокуратуры Центрального района, которая отказала в проведении внеплановой выездной проверки по адресу жилого помещения, а также сообщено, что истребуемые документы - акт и предписание не могут быть выданы в связи с их отсутствием (см. апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Санкт-Петербургского городского суда от 25 апреля 2018 г. по делу N 2а-481/2018).

1.2. [Пункт 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/10012) комментируемой ч. 1 устанавливает возможность запрашивать необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в любых органах, независимо от того, относится ли решение вопросов, содержащихся в обращениях, к их компетенции (за исключением суда и следствия). При этом необходимо конкретизировать, какие именно документы и материалы запрашиваются. Зачастую документы и материалы запрашиваются органами при рассмотрении жалоб на ранее принятое решение по обращению. В целях обеспечения объективности и всесторонности при рассмотрении обращения документы и материалы могут быть запрошены в любом органе независимо от его компетенции, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия.

1.3. [Пункт 3](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/10013) комментируемой части вменяет в обязанности органов и лиц, рассматривающих обращения, необходимость принятия мер, направленных на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина.

В данной норме сформулирована одна из основных обязанностей должностных лиц, рассматривающих обращение. Установив обоснованность доводов обращения, такое лицо обязано помимо направления ответа принять меры по восстановлению или защите нарушенных прав, свобод и законных интересов.

Непринятие мер, направленных на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан, может повлечь за собой повторное обращение, в том числе жалобу на бездействие органа. Принятие мер по обращению не охватывается сроком дачи на него ответа и поэтому может происходить уже за пределами сроков рассмотрения обращения, предусмотренных комментируемым [законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0).

1.4. [Пункт 4](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/100114) комментируемой части обязывает органы и лиц, рассматривающих обращения, дать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в [ст. 11](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/11) комментируемого закона (см. [комментарий](#sub_11) к ст. 11). Данная норма содержит требование об обязательности письменного ответа по существу вопросов, поставленных в обращении, в любой форме. При этом комментируемый 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 органам, должностным лицам необходимо руководствоваться принятыми в органах инструкциями по делопроизводству.

1.5. [Пункт 5](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/100115) предписывает органу, должностному лицу в любом случае уведомить заявителя о направлении обращения на рассмотрение в другой орган в соответствии с его компетенцией независимо от того, куда направлено обращение и в каком порядке подлежит рассмотрению обращение. Направление такого ответа предполагается в семидневный срок с уведомлением гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

2. [Часть 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1002) комментируемой статьи содержит совокупность норм, имеющих большое значение для рассмотрения обращения гражданина по существу. Рассматриваемыми законоположениями закреплена обязанность органов, должностных лиц в течение 15 дней предоставлять испрашиваемые документы тем органам или должностным лицам, на рассмотрении которых находится обращение гражданина. Исключение из данной общей обязанности касается только сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну, либо в случаях установления законом особого порядка предоставления сведений.

Отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации регулирует [Закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/10102673/0) РФ от 21 июля 1993 г. N 5485-1 "О государственной тайне" и также [Указ](http://internet.garant.ru/document/redirect/10105548/0) Президента от 30 ноября 1995 г. N 1203 "Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне".

Определение государственной тайны дано в [ст. 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/10102673/101) указанного выше закона. Это защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации

К иным видам охраняемых законом тайн относятся:

- адвокатская тайна;

- аудиторская тайна;

- банковская тайна;

- врачебная тайна;

- депутатская тайна;

- коммерческая тайна;

- личная и семейная тайна;

- налоговая тайна;

- нотариальная тайна;

- редакционная тайна средств массовой информации;

- служебная тайна;

- тайна голосования при осуществлении гражданином своих избирательных прав или права на участие в референдуме;

- тайна исповеди;

- тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений;

- тайна следствия и судопроизводства;

- тайна совещания судей;

- тайна усыновления (удочерения).

Особый порядок предоставления сведений устанавливается отдельными законами. Так, например, особый порядок установлен положениями [Закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/10105390/0) РФ от 18 октября 1991 г. N 1761-1 "О реабилитации жертв политических репрессий".

3. [Часть 3](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1003) комментируемой статьи закрепляет, что ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом.

Фактически, чем выше находится орган, должностное лицо в иерархии организации органов управления, тем меньшим количеством времени располагает руководитель органа или уполномоченное подписывать ответы на обращение лицо в связи с большим объемом документооборота. В приведенной связи проблема правомочности уполномоченных лиц подписывать ответы на обращения граждан уже неоднократно рассматривалась судебными инстанциями.

Пример: Судебная коллегия по административным делам Самарского областного суда в [определении](http://internet.garant.ru/document/redirect/300186935/0) от 24 ноября 2017 г. по делу N 33А-14842/2017 установила, что Х. обратился в суд с административным исковым заявлением об оспаривании бездействия главы администрации Куйбышевского внутригородского района г. Самара М., просил суд:

- признать незаконным бездействие главы администрации Куйбышевского внутригородского района г. Самара М., выразившееся в непредставлении ответа (отзыва) на направленный в его адрес отзыв административного истца от 15 июня 2017 г.;

- обязать предоставить ответ на отзыв и уведомить административного истца и суд об отсутствии нарушений земельного законодательства со стороны Х. и собственников по постановлению N 552 от 12 мая 1996 г.

Оценивая довод в отношении уполномоченного лица на подписание ответа, коллегия отметила, что судом достоверно установлено, что письменное обращение административного истца рассмотрено в установленном законом порядке уполномоченным лицом, по существу поставленного в обращении вопроса. Несогласие заявителя с ответом на обращение само по себе не является безусловным основанием для удовлетворения заявленного требования, поскольку действующее законодательство Российской Федерации не предусматривает возможность обжалования содержания ответов на обращения граждан в случае несогласия с ними.

Отсутствие же подписи в ответе образует нарушение комментируемого [закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) и защищаемого права гражданина на обращение в органы к должностным лицам.

Пример: из материала, рассмотренного Московским городским судом, следует, что Г. обратился в суд с административным иском к Управлению Росреестра по Москве об оспаривании действий административного ответчика, выразившихся в направлении административному истцу 24 января 2017 г. ответа на его обращение от 27 декабря 2016 г., не содержащего подписи должностного лица, т.е. с нарушением со стороны административного ответчика положений комментируемого [закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0). Истец просил взыскать с административного ответчика судебные расходы, состоящие из почтовых расходов в сумме 101 руб. и расходов по госпошлине в сумме 300 руб.

Суд установил нарушение комментируемой нормы - Управление Росреестра по Москве, рассмотрев обращение Г. от 27 декабря 2017 г., направило ответ, не содержащий подписи должностного лица, и поэтому пришел к выводу об удовлетворении исковых требований административного истца, не согласившись с утверждением административного ответчика о пропуске срока на обращение в суд (см. определение Московского городского суда от 6 мая 2019 г. N 4га/5-431/2019).

4. [Часть 4](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1004) комментируемой статьи определяет несколько возможностей направления ответа заявителю.

Если автор подает обращение в письменной форме, то ответ ему направляется в письменной форме по почтовому адресу, указанному в обращении.

Если автор подает обращение в форме электронного документа, то ответ ему направляется в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному в обращении.

Пример: разрешая дело, суд отказал в удовлетворении требований административного истца об обязании Генеральной прокуратуры РФ предоставить административному истцу ответ на его обращение. При этом суд отклонил довод истца о том, что ответ на его обращение ему не дан и он его не получал. Как указал суд, в силу комментируемой нормы ответ на обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, направляется в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному в обращении, или в письменной форме по почтовому адресу, указанному в обращении. Доказательства направления ответа истцу имеются в материалах дела (см. [апелляционное определение](http://internet.garant.ru/document/redirect/149983907/0) Пензенского областного суда от 2 ноября 2017 г. по делу N 33а-3637/2017).

При этом комментируемым положением не установлена возможность выдачи ответа "на руки" заявителю и возможность дублирования ответа на обращение, поступившее в письменной форме, по электронному адресу, указанному в обращении, и наоборот.

Новеллой является предусмотренная комментируемой [частью](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1004) статьи возможность разместить на официальном сайте органа в сети Интернет ответ на обращение, содержащее предложение, заявление или жалобу, которые затрагивают интересы неопределенного круга лиц, если по данному вопросу в орган ранее обращались другие граждане. В качестве примера приведем сайт Федеральной налоговой службы, на котором есть раздел, где публикуются обезличенные решения по жалобам[\*(19)](#sub_119). По сути, это формирует своеобразный "прецедент" применительно к практике конкретного органа.

Комментируемая норма 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, адрес по месту жительства и адрес по месту пребывания). В таком случае ответ рекомендуется направлять заказным письмом, поскольку такой способ направления корреспонденции позволит подтвердить, что письмо получено именно его адресатом. Представляется, что целесообразно в таких случаях направлять ответ по всем указанным в обращении адресам.

Также не урегулирован вопрос о том, на какой адрес отправлять ответ на коллективные обращения граждан. В случае, если указан адрес каждого из авторов коллективного обращения, ответ надлежит дать каждому из них. Если же указан адрес для направления ответа, то ответ направляется автору, указавшему свой адрес, с просьбой довести до сведения других авторов данный ответ.

При рассмотрении обращений лиц, находящихся в местах лишения свободы (подозреваемых, обвиняемых, осужденных), следует учитывать требования, предъявляемые к процедуре подачи обращения данной категории лиц. В соответствии с [ч. 3 ст. 15](http://internet.garant.ru/document/redirect/1306500/1503) УИК РФ направление обращений осужденных к аресту, содержанию в дисциплинарной воинской части, лишению свободы, адресованных в органы, указанные в [ч. 4 ст. 12](http://internet.garant.ru/document/redirect/1306500/1204) УИК РФ, 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 направляется в адрес администрации учреждений и органов, исполняющих наказания.

5. Проиллюстрируем рассмотренные правила комментируемой [статьи](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/10) на частном случае порядка рассмотрения обращений граждан в органах системы МВД, куда поступают обращения граждан о совершении противоправных деяний.

В силу [п. 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/70564276/1002) Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утв. [приказом](http://internet.garant.ru/document/redirect/70564276/0) МВД от 12 сентября 2013 г. N 707, рассмотрение обращений граждан в системе МВД осуществляется подразделениями центрального аппарата МВД, территориальными органами МВД, образовательными учреждениями, научно-исследовательскими, медико-санитарными и санаторно-курортными организациями, окружными управлениями материально-технического снабжения, учреждениями, оперативно-территориальными объединениями, соединениями и воинскими частями, военными образовательными учреждениями высшего профессионального образования и учреждениями внутренних войск МВД, а также иными организациями и подразделениями, созданными для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД.

В соответствии с [п. 91](http://internet.garant.ru/document/redirect/70564276/1091) Инструкции обращения, поступившие в орган внутренних дел в соответствии с его компетенцией, рассматриваются в течение 30 дней со дня их регистрации. Если срок окончания рассмотрения обращения приходится на выходной или нерабочий праздничный день, то обращение должно быть рассмотрено в предшествующий ему рабочий день. Указанный срок исчисляется с даты регистрации обращения в органе внутренних дел до даты подписания окончательного ответа гражданину.

Как следует из вышеуказанной [Инструкции](http://internet.garant.ru/document/redirect/70564276/1000), сотрудник органа внутренних дел, военнослужащий внутренних войск, федеральный государственный гражданский служащий, работник органа внутренних дел или внутренних войск МВД России должен:

- обеспечить объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости - с участием гражданина ([п. 8.1](http://internet.garant.ru/document/redirect/70564276/81));

- принять меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина ([п. 8.2](http://internet.garant.ru/document/redirect/70564276/82));

- направить гражданину письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, предусмотренных [пп. 146](http://internet.garant.ru/document/redirect/70564276/1146) и [147](http://internet.garant.ru/document/redirect/70564276/1147) Инструкции ([п. 8.3](http://internet.garant.ru/document/redirect/70564276/83)).

[Пунктом 144](http://internet.garant.ru/document/redirect/70564276/1144) Инструкции установлено, что гражданину на одно его обращение направляется один ответ, несмотря на количество вопросов, изложенных в нем.

[Статья 11](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/11). Порядок рассмотрения отдельных обращений

1. В соответствии с [ч. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1101) комментируемой статьи письменное обращение, в котором не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, рассматривается без подготовки ответа.

Однако определены случаи, когда такое сообщение все-таки должно быть рассмотрено: если в обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем. Данное обращение направляется в государственный орган в соответствии с его компетенцией, который во взаимосвязи с [ч. 2 ст. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/102), [ч. 1 ст. 9](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/901) комментируемого закона осуществляет обязательную проверку для установления наличия или отсутствия признаков состава преступления, правонарушения и нарушения закона.

Противоправным деянием считается общественно вредное (опасное) деяние, запрещенное законом, за совершение которого законом предусмотрена ответственность. Соответственно, направлению в соответствии с их компетенцией в государственные органы подлежат обращения о любом нарушении законодательства: гражданско-правовом, трудовом, пенсионном и т.д.

Комментируемой 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. Однако по смыслу регулирования следует применить аналогию для случая, предусмотренного [ч. 3 ст. 8](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/803) комментируемого закона (семь дней).

2. Согласно [ч. 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1102) комментируемой статьи, если в обращении гражданина обжалуется судебное решение, то в течение семи дней со дня регистрации оно возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования судебного решения. Термином "судебное решение" в буквальном смысле охватывается судебный акт, постановленный судом, созданным законом именем Российской Федерации, разрешающий гражданско-правовой, арбитражный спор или спор в рамках административного судопроизводства по существу, то есть с указанием на удовлетворение либо отказ в удовлетворении заявленного требования. В широком смысле "решением суда" на практике называют фактически любой судебный акт, включая акты, вынесенные в порядке уголовного судопроизводства.

Некоторые детали обжалования решения суда зависят от вида судопроизводства, в порядке которого рассмотрено дело: в порядке административного судопроизводства, в уголовном, гражданском или арбитражном процессе.

Не вступившие законную силу решения суда первой инстанции (приговор применительно к уголовному судопроизводству) обжалуются в апелляционную инстанцию.

Решения (приговоры), прошедшие стадию апелляционного обжалования, вступают в законную силу при провозглашении определения об их апелляционной ревизии.

Вступившие в силу решения, прошедшие стадию апелляционного обжалования, могут быть обжалованы в порядке кассационного производства. Разница между кассационным и апелляционным видами ревизии заключается в том, что основанием к пересмотру вступившего в законную силу судебного акта может быть лишь существенное нарушение материального, либо процессуального закона. Существенность нарушения оценивается судом кассационной инстанции применительно к процессуальным основаниям - по исчерпывающему перечню, закрепленному соответствующим процессуальным законом, применительно к материальному закону - по критерию того, что судом не применен закон, подлежащий применению и не применен верный закон. В условиях обилия специальных норм основания для кассационного пересмотра не являются редкостью. Суд кассационной инстанции, в отличие от апелляционной, не может приобщить к делу новые доказательства, но наделен правом возвратить дело на новое рассмотрение в нижестоящую инстанцию.

Надзорное обжалование основано на исключительных обстоятельствах и осуществляется только в Верховный Суд РФ.

Помимо изложенных ординарных способов обжалования, необходимо также учитывать возможность отмены судебного акта, вступившего в законную силу, по новым обстоятельствам и вновь открывшимся обстоятельствам.

3. Согласно [ч. 3](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1103) комментируемой статьи 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 [определении](http://internet.garant.ru/document/redirect/72211990/0) Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2019 г. N 325-О указано, что данная часть статьи закона, исходя из принципа свободной и добровольной реализации гражданами права на обращение, предполагающего недопустимость нарушения при этом прав и свобод других лиц, направлена на защиту чести и достоинства личности, охрану общественных отношений в сфере рассмотрения обращений граждан; данная норма не допускает произвольного оставления обращения без ответа по существу поставленных в нем вопросов и потому не может рассматриваться как нарушающая конституционные права и свободы граждан. Такая позиция Конституционного Суда ранее формулировалась неоднократно: см. определения [от 13 октября 2009 г. N 1264-О-О](http://internet.garant.ru/document/redirect/1793017/0), [от 29 мая 2012 г. N 888-О](http://internet.garant.ru/document/redirect/70193824/0) и др.

Непосредственно дефиниция злоупотребления правом является легально закрепленной. Так, согласно [п. 1 ст. 10](http://internet.garant.ru/document/redirect/10164072/1231) ГК не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом). Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке.

Приведенная норма запрещает осуществление прав определенными способами, которые причиняют или могут причинить вред третьим лицам, однако использует оценочные понятия, в связи с чем практикой осмысление нормы осуществляется с постановкой соответствующих выводов.

Пример 1: в [определении](http://internet.garant.ru/document/redirect/70896620/0) Верховного Суда РФ от 3 февраля 2015 г по делу N 32-КГ14-17 указано, что злоупотребление правом по смыслу [ст. 10](http://internet.garant.ru/document/redirect/10164072/10) ГК, то есть осуществление субъективного права в противоречии с его назначением, имеет место в случае, когда субъект поступает вопреки правовой норме, предоставляющей ему соответствующее право; не соотносит свое поведение с интересами общества и государства; не исполняет корреспондирующую данному праву юридическую обязанность.

Пример 2: в [определении](http://internet.garant.ru/document/redirect/71041994/0) Верховного Суда РФ от 14 апреля 2015 г. по делу N 33-КГ15-5 указано, что из содержания [ст. 10](http://internet.garant.ru/document/redirect/10164072/10) ГК следует, что под злоупотреблением правом понимается ситуация, когда лицо действует в пределах предоставленных ему прав, но недозволенным способом.

Под оскорблением в соответствии с [ч. 5.61](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/561) КоАП понимается унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме. Доктрина же рассматривает злоупотребление правом в качестве гражданско-правового деликта со всеми атрибутами, свойственными правонарушению: состав, событие, вина и т.д.[\*(20)](#sub_120)

4. [Часть 4](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1104) комментируемой статьи закрепляет, что ответ на обращение не дается в случае, если его текст не поддается прочтению. Об этом решении гражданин уведомляется, если его фамилия и адрес поддаются прочтению. Текст обращения в письменной форме может не поддаваться прочтению из-за неразборчивого почерка гражданина, а также в случаях попадания на текст посторонних веществ, обесцвечивания красителя текста, смывания текста или любого иного его повреждения, не дающего возможности прочесть текст обращения для определения сути предложения, заявления или жалобы.

Стоит иметь в виду, что и текст обращения в форме электронного документа также может не поддаваться прочтению при направлении в электронной форме, не пригодной для восприятия человеком, с использованием неверных протоколов переадресации или конвертаций форматов обращений.

Таким образом, поскольку нет возможности прочитать обращение, то и нет возможности разрешить содержащийся в нем вопрос по существу или направить в иные органы в соответствии с их компетенцией. Об этом сообщается гражданину, направившему обращение, если возможно прочитать его адрес и фамилию, в течение 7 дней со дня регистрации в форме, которая определяется по аналогии с правилами для направления уведомлений.

[Часть 4.1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/11041) настоящей статьи регламентирует случаи, когда текст обращения читабелен, но лишен смысла, что, как правило, свидетельствует о болезненном психическом состоянии заявителя. Такие случаи влекут необходимость уведомления заявителя о невозможности рассмотрения его обращения, о чем в течение 7 дней со дня регистрации обращения сообщается гражданину, направившему обращение.

Пример: в жалобе гражданина сформулировано требование признать незаконными одновременно несколько форм бездействия публичных субъектов, исходя из понимания гражданином сложившейся в отношении его ситуации. Он просил признать незаконными бездействия, выразившиеся в нерегистрации заявлений, неуказании дат их поступления, невыдаче ответа на заявления, а также действия по переадресации заявлений с жалобой на действия службы судебных приставов. Однако, исследовав материалы дела, суд не согласился с доводами, изложенными в жалобе гражданина. Судебной коллегией было установлено, что службой судебных приставов на обращение предпринимателя дан ответ в письменной форме, что рассмотреть по существу обращение не представляется возможным, поскольку невозможно установить суть требований. Также разъяснено, что в соответствии с [ч. 7 ст. 11](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1107) комментируемого закона предприниматель имеет право вновь направить обращение, если причины, по которым ответ по существу поставленных в обращении вопросов не мог быть дан, будут устранены. Таким образом, оснований полагать, что имело место бездействие уполномоченного органа, у суда не было (см. [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/62759884/0) Шестого арбитражного апелляционного суда от 11 октября 2018 г. по делу N А37-512/2018).

5. [Часть 5](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1105) комментируемой статьи направлена на предотвращение злоупотребления гражданами правом обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления путем многократного направления обращений, совпадающих по своему предмету и основаниям.

Предметом обращения является содержащиеся в нем предложение, заявление или жалоба, а основанием выступают фактические обстоятельства, на которых соответственно основаны предложение, заявление или жалоба, в том числе указание на закон или иной нормативный правовой акт, нарушенный, по мнению заявителя.

В случае, когда компетентный орган или должностное лицо приняли незаконное, по мнению гражданина, решение о прекращении с ним переписки, данное решение, а также последующее бездействие органа или лица при направлении гражданином аналогичных обращений могут быть обжалованы в суд в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе в части нарушения комментируемого закона - на основании [п. 4 ст. 5](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/504).

Конституционным Судом РФ комментируемой норме в ряде определений дана оценка - данная норма не может расцениваться как нарушающая конституционные права граждан, поскольку она направлена на предотвращение злоупотребления гражданами правом обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления путем многократного направления обращений, совпадающих по своему предмету и основаниям (см. определения [от 19 октября 2010 г. N 1268-О-О](http://internet.garant.ru/document/redirect/1798136/0), [от 24 сентября 2013 г. N 1309-О](http://internet.garant.ru/document/redirect/70465994/0), [от 19 июля 2016 года N 1497-О](http://internet.garant.ru/document/redirect/71483362/0), [от 28 февраля 2019 г. N 314-О](http://internet.garant.ru/document/redirect/72205372/0) и др.).

Важно отметить, что уведомление о прекращении переписки должно содержать мотивы такого решения.

Пример: [апелляционным определением](http://internet.garant.ru/document/redirect/305489329/0) Санкт-Петербургского городского суда от 15 октября 2018 г. N 33а-19992/2018 г. по делу N 2а-3636/2018 решение суда первой инстанции отменено в части признания незаконным решения о прекращении переписки. Суд отметил, что, как следует из оспариваемого ответа от 7 июля 2017 г., решение о прекращении переписки не содержит мотивов отказа, указывающих на наличие конкретных обстоятельств, послуживших основанием для прекращения переписки. Так, в сообщении от 7 июля 2017 г. отсутствуют указания на даты и номера ранее направленных в адрес истца ответов, а также перечень поставленных вопросов, на которые уже были даны ответы, в связи с наличием которых в повторном обращении у административного ответчика отсутствует обязанность повторного их разъяснения.

6. [Часть 5.1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1151) является новеллой, введенной в комментируемый закон [Федеральным законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/71819168/6) от 27 ноября 2017 г. N 355-ФЗ. Она устанавливает возможность направления ответа заявителю с сообщением электронного адреса официального сайта, на котором размещен ответ на обращение по вопросу, затрагивающему интересы неопределенного круга лиц.

Такая практика размещения ответов на часто задаваемые вопросы по существу является интеграцией в нормативно-правовое регулирование практики, принятой политикой модерации предметных интернет-ресурсов в разделах FAQ (frequently asked questions) - ответы на часто задаваемые вопросы.

7. Согласно [ч. 6](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1106) комментируемой статьи 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.

О перечне сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну, см. [п. 2](#sub_1034) комментария к ст. 10.

Пример 1: З. обратился в Дзержинский районный суд Санкт-Петербурга с административным иском, в котором просил признать незаконным непредставление информации следователем 2 отдела Следственной службы УФСБ России по городу Санкт-Петербургу и Ленинградской области С., обязать следователя С. дать письменный ответ на указанные в адвокатском запросе N 5/18 вопросы:

- в каких условиях и где задержанный провел ночь с 31 января 2018 г. на 1 февраля 2018 г.;

- в каких условиях и где З.П.А. провел ночь с 1 февраля 2018 г. на 2 февраля 2018 г., после его задержания в порядке [ст. 91](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125178/91) УПК РФ и допроса следователем.

Решением Дзержинского районного суда Санкт-Петербурга от 1 августа 2018 г. отказано в удовлетворении требований З.

Оставляя решение первой инстанции без изменения, апелляционная инстанция в [определении](http://internet.garant.ru/document/redirect/306490645/0) Санкт-Петербургского городского суда от 29 октября 2018 г. N 33а-22433/2018 г. по делу N 2а-1829/2018 указала, что из оспариваемого ответа от 22 марта 2018 г. следует, что на поставленные в обращении З. вопросы следователь предоставил ответы в пределах своей компетенции, разъяснив, что сведения о проведении оперативно-розыскных мероприятиях составляют государственную тайну и не подлежат разглашению.

Судебная коллегия полагает, что сведения, которые просит предоставить административный истец, могли быть установлены административным ответчиком лишь посредством сбора докладов, рапортов сотрудников и руководителей оперативных подразделений.

Таким образом, исходя из содержания запроса от 19 февраля 2018 г. и данного на него ответа, с учетом приведенных положений законодательства судебная коллегия пришла к выводу, что оспариваемый ответ должностного лица основан на законе.

Пример 2: суд, отказывая в удовлетворении требований гражданина о признании незаконным постановления судебного пристава-исполнителя об окончании исполнительного производства, отклонил довод заявителя о незаконности окончания исполнительного производства без предоставления Министерством обороны сведений, касающихся жилых помещений, предоставленных Минобороны по правовым и неправовым основаниям. В данном случае, указано судом, подлежит применению комментируемая норма (см. [апелляционное определение](http://internet.garant.ru/document/redirect/147753788/0) Московского городского суда от 2 марта 2017 г. по делу N 33а-1404/2017).

Комментируемой 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 уведомить об этом заявителя можно в форме, предусмотренной практикой применения [ч. 3 ст. 8](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/803), в сроки, установленные [ч. 1 ст. 12](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1201) комментируемого закона.

8. [Частью 7](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1107) комментируемой статьи установлено, что 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.

Пример: в [апелляционном определении](http://internet.garant.ru/document/redirect/301960730/0) Воронежского областного суда от 20 марта 2018 г. по делу N 33А-1940/2018 резюмирован вывод, что по смыслу данной нормы гражданин имеет право на повторное письменное обращение после устранения причин, по которым ранее ему не мог быть дан ответ по существу. Суд отметил, что в данной норме отсутствует указание на возможность "досылки недостающего документа".

[Статья 12](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/12). Сроки рассмотрения письменного обращения

1. [Частью 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1107) комментируемой статьи установлен ординарный срок рассмотрения обращения, который составляет 30 дней. В комментируемом законе не указывается, в каких днях и в каком порядке исчисляются сроки по комментируемому закону. Следует применить аналогию административного и гражданского права, и опираться на правила, согласно которым течение срока, определенного периодом времени, начинается на следующий день после календарной даты или наступления события, которыми определено его начало ([ст. 191](http://internet.garant.ru/document/redirect/10164072/191) ГК и [ч. 1 ст. 4.8](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/481) КоАП). Таким образом, течение срока рассмотрения письменного обращения необходимо исчислять начиная со следующего дня за днем регистрации письменного обращения, которая, как указано в [ч. 2 ст. 8](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/802) комментируемого закона, происходит в трехдневный срок.

Так же, руководствуясь аналогией права, необходимо исчислять сроки окончания рассмотрения письменного обращения, в течение которых обращение должно быть рассмотрено и гражданину должен быть дан ответ. Поскольку срок, исчисляемый днями, истекает в последний день установленного срока ([ч. 1 ст. 4.8](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/481) КоАП), постольку ответ должен быть направлен не позднее 30 календарного дня со дня регистрации, а если последний день срока приходится на нерабочий день, то днем окончания срока считается ближайший следующий за ним рабочий день ([ст. 193](http://internet.garant.ru/document/redirect/10164072/193) ГК). Таким образом, день отправки ответа на письменное обращение считается днем окончания его рассмотрения.

Нельзя не согласиться с подмеченной Н.А. Артебякиной особенностью закрепленного в комментируемой норме срока. Автор обращает внимание, что срок рассмотрения дела мировым судьей равен сроку рассмотрения обращений граждан, поступивших в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, и аналогичный срок закреплен в [п. 5.1](http://internet.garant.ru/document/redirect/70312304/51) Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утв. [приказом](http://internet.garant.ru/document/redirect/70312304/0) Генерального прокурора РФ от 30 января 2013 г. N 45. Однако, указывает она, объем работы мирового судьи по гражданскому делу несопоставим по сложности и объему с работой государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица по обращению граждан. Мировой судья действительно рассматривает и разрешает дело по существу, проводит судебные заседания, исследует доказательства, совершает иные процессуальные действия, тогда как в подавляющем большинстве случаев в ответ на свои обращения граждане получают формальные ответы о том, что "обращение перенаправлено", "рассмотрено, но фактов нарушений не выявлено" и т.п.[\*(21)](#sub_121)

Специальные сроки рассмотрения обращений могут быть установлены в законодательстве применительно к отдельным видам правоотношений, например, налоговым. Так, П.А. Курындин справедливо указывает, что НК устанавливает два временных отрезка: первый - это срок, необходимый для разбирательства (1 месяц для обжалования решений о привлечении или об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения, 15 дней - в иных случаях), второй - 3 дня, которые предусмотрены для доведения итогового решения до частного лица соответственно ([п. 6 ст. 140](http://internet.garant.ru/document/redirect/10900200/1406) НК). Он указывает, что принципиальной в этом случае является разница не в правовом регулировании, а в том, что возможность получения частным лицом итогового решения по делу фактически обеспечивается исключительно судом, так как законодательство не содержит механизмов, которые обеспечивали бы вынесение итогового решения в случае нарушения налоговыми органами сроков рассмотрения жалобы и доведения до сведения частного лица принятого решения[\*(22)](#sub_122).

2. [Часть 1.1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/12011). комментируемой статьи устанавливает сокращенный срок для рассмотрения обращения. В двадцатидневный срок подлежат рассмотрению обращения при соблюдении двух условий:

- обращение адресовано высшему должностному лицу субъекта РФ;

- обращение содержит информацию о фактах возможных нарушений законодательства РФ в сфере миграции.

Норма включена в комментируемый [закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/12011) [ст. 4](http://internet.garant.ru/document/redirect/70804216/422) Федерального закона от 24 ноября 2014 г. N 357-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации", закрепившей рассматриваемые специальные сроки регистрации и рассмотрения обращений, содержащих информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции. Принятие данного закона было направлено на реформирование миграционного законодательства, которое преследовало своей целью системное решение проблем нелегальной трудовой миграции путем урегулирования статуса трудового мигранта[\*(23)](#sub_123).

[Пунктом 3 ст. 18](http://internet.garant.ru/document/redirect/12117177/1803) Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" установлено, что высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) является избираемым гражданами Российской Федерации лицом, проживающим на территории данного субъекта РФ и обладающим в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Согласно [ст. 24](http://internet.garant.ru/document/redirect/12148419/24) Федерального закона от 18 июля 2006 г. N 109-ФЗ "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" лица, виновные в нарушении законодательства о миграционном учете, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Составы административных деликтов нарушений в области миграционного учета закреплены в [ст. 18.8](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/188) и [19.27](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/1927) КоАП, уголовная ответственность установлена [ст. 322.1](http://internet.garant.ru/document/redirect/10108000/32201) УК за организацию незаконной миграции.

Очевидным обстоятельством является тот факт, что вопросы нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции не относятся к компетенции высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ). Данные вопросы подведомственны органам миграционного учета, чей статус закреплен главой 2 Федерального закона от 18 июля 2006 г. N 109-ФЗ. По общему правилу органы миграционного учета включены в систему МВД, однако [ст. 13](http://internet.garant.ru/document/redirect/12148419/13) указанного закона в числе уполномоченных на осуществление учета иностранных граждан по месту пребывания поименованы и иные лица.

При изложенных обстоятельствах высшее должностное лицо субъектов РФ (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ) фактически обладают возможностью переадресовать в орган МВД обращение для рассмотрения по существу, а тот в свою очередь уже не связан укороченным сроком рассмотрения обращения и может рассмотреть его в ординарный тридцатидневный срок начинающий течение после регистрации.

3. [Часть 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1202) комментируемой статьи приводит два основания для продления срока рассмотрения обращения на дополнительные 30 дней:

1) Первую возможность составляют "исключительные случаи". Непосредственно комментируемый [закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) не дает определения данной оценочной категории. Однако Конституционный Суд РФ в [определении](http://internet.garant.ru/document/redirect/70818372/0) от 20 ноября 2014 г. N 2633-О отметил, что использование в правовой норме оценочных понятий не свидетельствует о неопределенности ее содержания, поскольку разнообразие фактических обстоятельств делает невозможным установление их исчерпывающего перечня в законе, а использование законодателем оценочной характеристики преследует цель эффективного применения нормы к неограниченному числу конкретных правовых ситуаций.

Таким образом, "исключительные случаи" в правовом смысле комментируемой нормы, выявленном Конституционным Судом РФ, фактически отнесены к дискреционному полномочию первоначального органа, должностного лица, ссылающегося на них для продления срока, а в последующем - к дискреции суда, оценивающего обоснованность такого утверждения.

Стоит отметить, что даже и при отсутствии так называемых "исключительных случаев" продление срока само по себе не образует состава административного правонарушения, ответственность за которое установлена [ст. 5.59](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/559) КоАП, тогда как нарушение ординарного срока рассмотрения обращения влечет наступление такой ответственности.

2) Вторую возможность продления срока рассмотрения обращения образует необходимость истребования из иного органа сведений для ответа по существу.

Правом на продление срока рассмотрения обращения наделены руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо. О наделении лица полномочиями на продление срока рассмотрения обращения должен быть принят ненормативный акт (приказ, распоряжение и т.п.) в органе государственной власти, органе местного самоуправления.

Продление срока рассмотрения обращения может быть только однократным, и решение о продлении срока рассмотрения обращения принимает только орган, рассматривающий обращение.

На практике встречаются попытки органов государственной власти применить комментируемую норму к порядку оказания гражданам государственных, муниципальных услуг, что суды признают не основанным на законе.

Пример: акционерное общество "Дальневосточная распределительная сетевая компания" обратилось в Арбитражный суд Республики Саха (Якутия) с заявлением к Управлению Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Саха (Якутия) о признании недействительным бездействия, выразившегося в невнесении в Единый государственный реестр недвижимости (далее - ЕГРН) сведений о ранее учтенном земельном участке с кадастровым номером 14:02:0:0024/4, об обязании внести сведения о ранее учтенном объекте недвижимости.

При рассмотрении дела установлено, что ответчик мотивировал продление срока рассмотрения истца комментируемым законоположением. В письме от 27 ноября 2017 г. Управление Росреестра, указав на большой объем необходимых мероприятий по поиску и идентификации объектов в сведениях ЕГРН, известило заявителя о продлении срока рассмотрения обращения до 23 декабря 2017 г. в соответствии с комментируемым [пунктом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1202).

Отменяя решение суда первой инстанции, Четвертый арбитражный апелляционный суд указал, что из заявления общества явно усматривается его волеизъявление относительно получения соответствующей государственной услуги, в связи с чем у Управления Росреестра не имелось правовых оснований для рассмотрения данного заявления в порядке комментируемого [закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0).

Суд кассационной инстанции, соглашаясь с выводами апелляции, указал, что Управление Росреестра в установленный срок не осуществило предусмотренные действия по кадастровому учету, а комментируемая норма применению не подлежала (см. [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/37703233/0) Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 13 июня 2019 г. по делу N А58-4913/2018).

Форма и срок направления уведомления о продлении срока рассмотрения обращения в соответствии с исключительным случаем или в связи с направлением запроса комментируемым [законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) не установлены, и в указанной связи представляется верным направление такого уведомления в течение 30 дней со дня регистрации обращения в той же форме (в письменной или в форме электронного документа), в какой поступило исходное обращение.

[Статья 13](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/13). Личный прием граждан

1. Комментируемая [статья](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/13) регулирует общественные отношения по проведению личного приема граждан в государственных органах, органах местного самоуправления и должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления.

[Частью 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1301) предусматривается, что личный прием граждан в государственных органах, органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. При этом информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах должна быть доведена до сведения граждан.

Следует напомнить, что [ст. 33](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/33) Конституции прямо предусматривает право граждан на личное обращение. Личный прием, скорее всего, следует рассматривать как способ подачи обращений и как одну из форм реализации конституционного права граждан на обращение. В то же самое время в комментируемой [статье](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/13) не содержится понятия личного приема граждан. В научной литературе это понятие рассматривается. Одни авторы считают, что право обращаться лично - это одно из правомочий конституционного права граждан на обращение[\*(24)](#sub_124). Другие авторы обращение на личном приеме называют разновидностью формы обращения[\*(25)](#sub_125), то есть рассматривают его в качестве специального вида обращения. А.В. Савоськин сформулировал понятие личного обращения следующим образом: "Личный прием, в рамках которого реализуется конституционное право гражданина обращаться лично, - это подлежащее особому документальному оформлению (фиксации) непосредственное общение гражданина и должностного лица (уполномоченного представителя органа власти), проходящее в заранее установленном месте и в установленное время. При этом личный прием, предполагая устное общение, не исключает возможности подачи письменного обращения"[\*(26)](#sub_126).

Из содержания [ч. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1301) комментируемой статьи следует, что руководители государственных органов, органов местного самоуправления обязаны проводить личный прием граждан. Кроме руководителей государственных органов, органов местного самоуправления личный прием граждан проводят уполномоченные на то лица. Таким образом, в государственных органах, органах местного самоуправления должен быть решен вопрос о том, на кого, кроме руководителей, возложена обязанность осуществлять личный прием граждан. Безусловно, уполномоченные вести личный прием граждан должностные лица должны иметь соответствующий опыт и знания.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что комментируемым [законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) на государственные органы, органы местного самоуправления возложена обязанность доводить до сведения граждан информацию о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах.

Положение, предусмотренное [ч. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1301) комментируемой статьи, обжаловалось в Конституционном Суде РФ.

Пример: [определением](http://internet.garant.ru/document/redirect/71953906/0) Конституционного Суда РФ от 24 апреля 2018 г. N 1097-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Вельмякина Сергея Ивановича, Вельмякиной Татьяны Николаевны и других на нарушение их конституционных прав пунктом 3 статьи 5, частями 3, 6 и 7 статьи 8 и частью 1 статьи 13 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", а также пунктами 125-127 Регламента Правительства Российской Федерации" рассмотрено содержание правовой нормы, закрепленной [ч. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1301) комментируемой статьи. По мнению заявителя, данное законоположение не соответствует [ст. 10](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/10), [19](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/19), [33](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/33), [45](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/45), [52](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/52) и [55 (ч. 3)](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/5503) Конституции, поскольку допускает принятие необоснованного решения о прекращении с гражданином переписки и проведение личного приема лицом, к должностным обязанностям которого это не относится, а также позволяет должностным лицам произвольно изменять дни и часы личного приема.

Конституционный Суд пришел к выводу о том, что [ч. 1 ст. 13](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1301) комментируемого закона, устанавливающая, что личный прием граждан в государственных органах, органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами, а информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан, конкретизирует гарантированное [ст. 33](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/33) Конституции право граждан лично обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления. Поэтому данное законоположение не может расцениваться как нарушающее конституционные права заявителей.

2. В [ч. 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1302) комментируемой статьи закреплена обязанность для граждан, которые обращаются на личный прием, предъявлять документ, удостоверяющий личность гражданина.

Для гражданина РФ документом, удостоверяющим личность, является паспорт гражданина РФ. [Указом](http://internet.garant.ru/document/redirect/10200163/0) Президента от 13 марта 1997 г. N 232 "Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации" предусмотрено следующее: в целях создания необходимых условий для обеспечения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации впредь до принятия соответствующего федерального закона об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, ввести в действие паспорт гражданина Российской Федерации, являющийся основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории РФ. До настоящего времени федеральный закон об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации, не принят. Поэтому в вопросе о документе, удостоверяющем личность гражданина, следует руководствовать названным выше Указом Президента. [Постановлением](http://internet.garant.ru/document/redirect/11900262/0) Правительства от 8 июля 1997 г. N 828 "Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации" утверждено [Положение](http://internet.garant.ru/document/redirect/11900262/1000) о паспорте гражданина.

Документами, удостоверяющими личность иностранного гражданина в Российской Федерации, являются паспорт иностранного гражданина либо иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина. Документами, удостоверяющими личность лица без гражданства в Российской Федерации, являются:

1) документ, выданный иностранным государством и признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства;

2) разрешение на временное проживание;

3) вид на жительство;

4) иные документы, предусмотренные федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства ([ст. 10](http://internet.garant.ru/document/redirect/184755/10) Федерального закона от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации").

3. Комментируемая статья устанавливает требования к порядку осуществления личного приема граждан. Так, [ч. 3](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1303) определяет, что содержание устного обращения заносится в карточку личного приема гражданина. Таким образом, при проведении личного приема граждан заполнение карточки личного приема обязательно. Кроме того, рассматриваемая правовая норма содержит правило о том, в каких случаях при проведении личного приема ответ на обращение может быть дан устно в ходе личного приема. Это возможно только с согласия гражданина и в случае, если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки. При даче устного ответа на личное обращение делается запись в карточке личного приема гражданина. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

4. [Частью 4](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1304) комментируемой статьи предусмотрено требование о регистрации письменного обращения, принятого в ходе личного приема. После регистрации письменного обращения, принятого в ходе личного приема, оно подлежит рассмотрению в порядке, установленном комментируемым законом (подробнее см. [комментарий](#sub_10) к ст. 10).

5. Комментируемая статья содержит правило о действиях должностных лиц, осуществляющих личный прием, в том случае, если гражданин обращается по вопросам, которые не входят в компетенцию данного государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица. Так, [ч. 5](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1305) комментируемой статьи предусмотрено, что в случае, если в обращении содержатся вопросы, решение которых не входит в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, гражданину дается разъяснение, куда и в каком порядке ему следует обратиться.

6. [Частью 6](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1306) комментируемой статьи государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу предоставлено право отказать в дальнейшем рассмотрении обращения. Этим правом возможно воспользоваться только в том случае, если гражданину ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов. Следует обратить внимание на то обстоятельство, что данная правовая норма дозволяет должностным лицам избрать такое поведение, однако у них есть также право на повторное рассмотрение и дачу повторного ответа. Право выбора поведения в указанной ситуации остается за должностными лицами, осуществляющими личный прием граждан.

7. Одним из элементов организации личного приема граждан является элемент очередности приема граждан. Безусловно, что процедура проведения личного приема включает определенные стадии: запись на личный прием (факультативная стадия); прибытие гражданина в предусмотренные для личного приема место и время, идентификация его личности и установление очередности личного приема; личное общение с должностным лицом, включающее изложение сути устного требования или предъявление письменного обращения; оформление карточки личного приема.

Для того чтобы обеспечить отдельным категориям граждан более льготные условия для обращения на личный прием, [ч. 7](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1307) комментируемой статьи предусмотрено право на личный прием в первоочередном порядке для отдельных категорий граждан в случаях, предусмотренных законодательством РФ.

Например, [Федеральным законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/10118919/0) от 8 мая 1994 г. N 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" предусмотрено право члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы на прием в первоочередном порядке руководителями и другими должностными лицами федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления, иных муниципальных органов, организаций независимо от форм собственности, органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований. Правом на первоочередной прием они могут воспользоваться только при обсуждении вопросов, входящих в круг их деятельности.

В соответствии с [Законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/10136260/0) РФ от 15 января 1993 г. N 4301-1 "О статусе героев Советского Союза, героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена славы" Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации и полные кавалеры ордена Славы по вопросам, регулируемым названным законом, принимаются в первоочередном порядке руководителями и иными должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации по вопросам своей деятельности пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами расположенных на территории РФ органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, руководителями общественных объединений, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований, администрацией мест принудительного содержания. Такое право Уполномоченному предоставлено [Федеральным конституционным законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/10200006/0) от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации".

Субъекты РФ вправе регулировать вопрос об организации личного приема граждан, в том числе устанавливать право первоочередного, внеочередного приема отдельных категорий граждан в законах и иных нормативных правовых актах субъектов РФ.

Например, [Законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/17463517/0) Пензенской области от 28 декабря 2012 г. N 2327-ЗПО "О порядке рассмотрения обращений в Пензенской области" установлены дополнительные гарантии для реализации права на обращение. Правом на личный прием в первоочередном порядке пользуются:

- инвалиды войны, ветераны Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий; инвалиды I и II групп;

- граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие чернобыльской и других радиационных аварий и катастроф;

- родители, супруги погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий, военнослужащих, погибших при исполнении обязанностей военной службы;

- бывшие узники концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны;

- реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий;

- граждане, награжденные нагрудным знаком "Почетный донор России", "Почетный донор СССР";

- лица, удостоенные звания "Почетный гражданин Пензенской области";

- многодетные родители (лица, их заменяющие), воспитывающие несовершеннолетних детей; родители (лица, их заменяющие) ребенка-инвалида;

- родители-воспитатели детских домов семейного типа, опекуны (попечители), приемные родители; беременные женщины;

- дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей; лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей ([ст. 5](http://internet.garant.ru/document/redirect/17463517/5) названного Закона).

[Законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/18346818/15) Курганской области от 6 декабря 2006 г. N 203 "О порядке рассмотрения обращений граждан в Курганской области" установлено, что правом на личный прием в первоочередном порядке в государственных органах, органах местного самоуправления пользуются:

- ветераны Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий;

- инвалиды I и II групп и их законные представители (один из родителей, усыновителей, опекун или попечитель);

- беременные женщины;

- иные категории граждан в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

8. С целью создания оптимальных условий для проведения личного приема граждан органы публичной власти всех уровней принимают правовые акты, регулирующие организацию личного приема граждан. Например, [приказом](http://internet.garant.ru/document/redirect/71178914/0) Росреестра от 26 августа 2015 г. N П/450 "Об утверждении Инструкции об организации работы с обращениями и личного приема граждан в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии" утверждена соответствующая [инструкция](http://internet.garant.ru/document/redirect/71178914/1000). Инструкция определяет сроки и порядок рассмотрения обращений граждан в Росреестре, запросов информации о деятельности Росреестра, поступивших от граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, иностранных граждан, лиц без гражданства, направления на обращения и запросы ответов в соответствии с законодательством Российской Федерации и [Положением](http://internet.garant.ru/document/redirect/12167669/1000) о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утв. [постановлением](http://internet.garant.ru/document/redirect/12167669/0) Правительства от 1 июня 2009 г. N 457.

В соответствии с [указанием](http://internet.garant.ru/document/redirect/71785894/0) Центрального банка РФ от 11 октября 2017 г. N 4580-У "О порядке организации и проведения личного приема граждан в Общественной приемной Банка России в центральном аппарате Банка России" общественная приемная осуществляет организацию и проведение личного приема граждан по вопросам, относящимся к компетенции Банка России, проводит информационно-справочную, методическую и аналитическую работу по организации и проведению личного приема граждан.

В субъектах РФ, органах местного самоуправления также уделяется внимание дополнительному регулированию вопросов личного приема граждан. Так, [постановлением](http://internet.garant.ru/document/redirect/73901464/0) Губернатора Астраханской области от 9 апреля 2020 г. N 59 "О порядке организации личного приема граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, Губернатором Астраханской области, членами Правительства Астраханской области, руководителями исполнительных органов государственной власти Астраханской области" утвержден [Порядок](http://internet.garant.ru/document/redirect/73901464/1000) организации личного приема граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, Губернатором Астраханской области, членами Правительства Астраханской области, руководителями исполнительных органов государственной власти Астраханской области.

[Порядок](http://internet.garant.ru/document/redirect/73901464/1000) разработан в соответствии с комментируемым [законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) и определяет процедуру организации личного приема граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, Губернатором Астраханской области, членами Правительства Астраханской области, руководителями исполнительных органов государственной власти Астраханской области по вопросам, относящимся к их компетенции.

Администрацией города Тобольска издано [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/46533046/0) от 27 апреля 2018 г. N 24 "Об утверждении Положения о порядке проведения личного приема граждан в Администрации города Тобольска". [Положение](http://internet.garant.ru/document/redirect/46533046/1000) о порядке проведения личного приема граждан в Администрации города Тобольска определяет порядок и особенности организации личного приема граждан, сроки и последовательность действий при осуществлении полномочий по организации личного приема граждан в Администрации города Тобольска.

Нормативные акты об организации и проведении личного приема граждан, принимаемые органами публичной власти всех уровней, призваны обеспечить реализацию положений комментируемого [закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) в части осуществления личного приема граждан, а также создать необходимые организационные условия для его осуществления.

9. В России в последние годы появились новые формы работы с обращениями граждан, а именно: проведение общероссийского дня приема граждан, единые дни приема граждан по оказанию юридической помощи и т.д.

Так, решением рабочей группы при Администрации Президента по координации и оценке работы с обращениями граждан и организаций от 28 сентября 2017 г. N 14 были утверждены [Методические рекомендации](http://internet.garant.ru/document/redirect/71862700/120) по проведению общероссийского дня приема граждан. Методические рекомендации определяют примерный порядок проведения личного приема российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, представителей объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственных органах и органах местного самоуправления, обеспечивающий согласованное функционирование и взаимодействие государственных органов и органов местного самоуправления. Основной задачей проведения общероссийского дня приема граждан является реализация прав заявителей на получение ответов по существу поставленных вопросов при личных обращениях в любые государственные органы или любые органы местного самоуправления от уполномоченных лиц государственных органов или органов местного самоуправления, в компетенцию которых входит решение поставленных в устных обращениях вопросов. Предусмотрено, что общероссийский день приема граждан проводится ежегодно, 12 декабря, в День [Конституции](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/0) Российской Федерации:

- в Приемной Президента по приему граждан в Москве, в приемных Президента в федеральных округах и в административных центрах субъектов РФ;

- в федеральных органах исполнительной власти и в соответствующих территориальных органах;

- в федеральных государственных органах и в соответствующих территориальных органах;

- в исполнительных органах государственной власти субъектов РФ;

- в органах местного самоуправления.

Федеральные органы исполнительной власти также принимают правовые акты, посвященные вопросу проведения общероссийского дня приема граждан. Например, [приказ](http://internet.garant.ru/document/redirect/73551072/0) Минсельхоза от 1 марта 2019 г. N 88 "О проведении общероссийского дня приема граждан" в соответствии с поручением Президента от 26 апреля 2013 г. N Пр-936 о проведении в День [Конституции](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/0) Российской Федерации общероссийского дня приема граждан определяет порядок проведения общероссийского дня приема граждан в Министерстве сельского хозяйства. Аналогичный приказ издан в Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики ([приказ](http://internet.garant.ru/document/redirect/72791356/0) от 27 сентября 2019 г. N 134 "Об организации и проведении общероссийского дня приема граждан в Минвостокразвития России в 2019 году").

Порядок оказания бесплатной юридической помощи урегулирован [Федеральным законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12191964/0) от 21 ноября 2011 г. N 324-ФЗ "О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации". Аналогичные законы принимаются в субъектах РФ, например:

- [Закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/34742061/0) Иркутской области от 6 ноября 2012 г. N 105-ОЗ "Об обеспечении оказания юридической помощи в Иркутской области";

- [Закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/15935168/0) Калужской области от 7 декабря 2012 г. N 360-ОЗ "О регулировании отдельных правоотношений в сфере оказания бесплатной юридической помощи в Калужской области";

- [Закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/18868752/0) Тюменской области от 20 февраля 2012 г. N 3 "Об оказании юридической помощи в Тюменской области".

Законы с обозначенным предметом регулирования действуют во многих других субъектах Российской Федерации.

Указанный [федеральный закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/12191964/0) устанавливает основные гарантии реализации права граждан Российской Федерации на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи, организационно-правовые основы формирования государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи и организационно-правовые основы деятельности по правовому информированию и правовому просвещению населения. Целями названного федерального закона являются:

1) создание условий для реализации установленного [Конституцией](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/0) права граждан на получение квалифицированной юридической помощи, оказываемой бесплатно в случаях, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов РФ;

2) формирование и развитие государственной системы бесплатной юридической помощи, а также содействие развитию негосударственной системы бесплатной юридической помощи и ее поддержка со стороны государства;

3) создание условий для осуществления прав и свобод граждан, защиты их законных интересов, повышения уровня социальной защищенности, а также обеспечение их доступа к правосудию.

В ходе реализации положений комментируемого [закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0), [Федерального закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/12191964/0) от 21 ноября 2011 г. N 324-ФЗ, соответствующих законов субъектов РФ возникают разнообразные формы работы с гражданами по приему и рассмотрению обращений и оказанию им юридической помощи. Например, по инициативе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации проводятся правовые марафоны для пенсионеров, единые уроки прав человека в средних образовательных учреждениях. Эти мероприятия проводятся не только в столице, но и во всех субъектах Российской Федерации.

Следует отметить, что от качества организации и проведения личного приема граждан в государственных органах, органах местного самоуправления, а также от качества проведения иных мероприятий по работе с гражданами и их обращениями зависит степень одобрения либо неодобрения гражданам проводимой государственной политики в экономической, социальной и иных сферах жизни общества. Поэтому органы публичной власти всех уровней должны постоянно заниматься вопросами личного приема граждан и совершенствовать формы работы с устными обращениями, как и с письменными обращениями граждан. Работу с обращениями граждан следует рассматривать в качестве важнейшего механизма взаимодействия власти и народа страны.

[Статья 14](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/14). Контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений

Контрольная функция, в отличие от надзорной, реализуется постоянно и носит системный, а не выборочный характер. Проведение контрольных мероприятий может осуществляться как самим органом власти, в котором рассматриваются обращения граждан (внутренний контроль), так и другими органами, в том числе специализированными (внешний контроль).

Основной задачей контрольных мероприятий является изучение и анализ практики применения комментируемого [закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) при работе с обращениями российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, юридических лиц в единой трехуровневой системе обеспечения права граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Контроль осуществляется за рассмотрением обращений в следующих государственных органах: федеральных, включая их территориальные органы, высших и иных исполнительных органах государственной власти субъектов РФ, а также в органах местного самоуправления.

Контрольные мероприятия в государственных органах и органах местного самоуправления могут проводиться:

- в соответствии с планом контрольных мероприятий;

- в ходе плановых или оперативных выездов мобильных приемных;

- в ходе проведения личного приема заявителя, в том числе с использованием режима видео-конференц-связи.

При проведении соответствующих контрольных мероприятий в обязательном порядке проверяется:

- исполнение требований законодательства;

- организация учета и регистрации поступающих обращений и запросов в устной, письменной и электронной форме, порядок рассмотрения, направления исполнителям;

- порядок доклада обращений и запросов руководству государственного органа, органа местного самоуправления;

- организация личного приема заявителей уполномоченными лицами и руководителями государственного органа, органа местного самоуправления и рассмотрение обращений (в том числе наличие и исполнение графика личного приема);

- соответствие помещений приемной государственного органа, органа местного самоуправления требованиям и нормам (в том числе организация рабочих мест, наличие необходимого оборудования, режима работы и пр.);

- соблюдение сроков рассмотрения обращений и запросов, контроль за их соблюдением;

- организация информационно-аналитической и справочной работы по обращениям;

- информация о результатах рассмотрения вопросов, содержащихся в обращениях, с анализом принятых решений.

Проведение контрольных мероприятий осуществляется работниками государственного органа или органа местного самоуправления, уполномоченными на проведение контрольных мероприятий руководителем соответствующего государственного органа или органа местного самоуправления. В ходе проведения контроля они могут: запрашивать в установленном порядке и получать документы и материалы, брать письменные и устные пояснения должностных лиц, давать им предложения, проводить совещания и консультации, взаимодействовать с органами прокуратуры Российской Федерации и другими органами власти, устанавливать должностным лицам сроки представления доклада о плане устранения недостатков и реализации предложений по итогам проведения контроля.

Результатом проведения контрольных мероприятий является справка (акт) о состоянии работы с обращениями и запросами в соответствующем органе, которая должна содержать описательную часть, выводы, содержащие информацию о выявленных недостатках (при наличии) и предложения (рекомендации) по их устранению. В дальнейшем осуществляется контроль за устранением недостатков и реализацией высказанных предложений.

[Указом](http://internet.garant.ru/document/redirect/71657296/0) Президента от 17 апреля 2017 г. N 171 "О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций" Администрации Президента поручено обеспечивать:

1) мониторинг и анализ результатов рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, направленных в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам;

2) мониторинг и анализ результатов рассмотрения общественных инициатив граждан Российской Федерации, размещенных на интернет-ресурсе "Российская общественная инициатива";

3) анализ мер, принятых по таким обращениям и инициативам.

Государственным органам, органам местного самоуправления, государственным и муниципальным учреждениям, иным организациям, осуществляющим публично значимые функции, поручено ежемесячно представлять в Администрацию Президента в электронной форме информацию о результатах рассмотрения обращений граждан и организаций, а также о мерах, принятых по таким обращениям.

Фонд развития информационной демократии и гражданского общества "Фонд информационной демократии" определен в качестве некоммерческой организации, уполномоченной на осуществление мониторинга и анализа результатов рассмотрения обращений граждан и организаций, общественных инициатив, а также анализа мер, принятых по таким обращениям и инициативам.

[Статья 15](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/15). Ответственность за нарушение настоящего Федерального закона

1. [Статья 15](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/15) комментируемого закона закрепляет охранительную правовую норму о привлечении к ответственности за нарушение настоящего федерального закона. Норма носит отсылочный характер: лица, виновные в нарушении комментируемого закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации. Статья отсылает к специальным законодательным актам: [УК](http://internet.garant.ru/document/redirect/10108000/0), [КоАП](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/0), [ГК](http://internet.garant.ru/document/redirect/10164072/0), [ТК](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125268/0), законам о службе в различных органах государственной и муниципальной власти. Таким образом, комментируемый закон предусматривает обязательность привлечения к ответственности за неисполнение его положений; сам же механизм ответственности, а точнее подразумеваемые составы правонарушений и процедурные правила привлечения к ответственности за их совершение виновных должностных лиц, устанавливаются иными законами.

Нарушение установленного порядка рассмотрения предложений, заявлений и жалоб, бюрократическое отношение к ним, волокита, а также преследование граждан за критику должны влечь за собой ответственность виновных должностных лиц в соответствии с законодательством вплоть до предания суду" ([абз. 3](http://internet.garant.ru/document/redirect/1305238/333) постановления Пленума Верховного Суда СССР от 18 апреля 1986 г. N 9 "О применении судами законодательства об ответственности должностных лиц за нарушение порядка рассмотрения предложений, заявлений, жалоб граждан и преследование за критику").

Нарушение требований комментируемого [закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) квалифицируется как "правонарушение" и влечет привлечение к юридической ответственности, поскольку реализация положений данного закона необходима для обеспечения прав и свобод, интересов граждан Российской Федерации, безопасности граждан во взаимоотношениях с публичными субъектами и защиты конституционного строя Российской Федерации. Данное правонарушение относится к категории административных правонарушений, посягающих на права граждан ([гл. 5](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/50) КоАП).

Специальная ответственность за нарушение норм комментируемого [закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) установлена [ст. 5.59](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/559) КоАП. Нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций, влечет наложение административного штрафа в размере от 5 тысяч до 10 тысяч рублей.

Объектом данного административного правонарушения выступают общественные отношения, возникающие в связи с реализацией права граждан Российской Федерации организаций и на обращения в органы государственной власти, органы местного самоуправления и в адрес их должностных лиц. Это право закреплено за гражданами Российской Федерации Конституцией ([ст. 33](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/33)).

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного [ст. 5.59](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/559) КоАП, составляет нарушение установленного законодательством порядка обращения граждан, объединений граждан, организаций.

Пример: постановлением мирового судьи судебного участка N 1 Фурмановского судебного района в Ивановской области от 24 сентября 2018 г., оставленным без изменения решением судьи Фурмановского городского суда Ивановской области от 20 ноября 2018 г. и постановлением заместителя председателя Ивановского областного суда от 18 февраля 2019 г., начальник отдела жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства администрации Фурмановского муниципального района Ивановской области Щ. был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного [ст. 5.59](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/559) КоАП, и подвергнут административному наказанию в виде административного штрафа в размере 5 тысяч рублей.

Щ. обратился в Верховный Суд РФ с жалобой, в которой просил об отмене постановлений, состоявшихся в отношении его по данному делу об административном правонарушении, приводя доводы об их незаконности.

Из материалов дела следует, что 1 июня 2018 г. в администрацию Фурмановского муниципального района Ивановской области посредством электронной почты поступило обращение Ж., поименованное "ходатайство N 182 (постановление N 5)", в котором указано на необходимость создания дороги для въезда в мкр. Энтузиастов г. Фурманова Ивановской области и благоустроенной зоны культуры, отдыха и спорта для местных жителей. В ходе производства по делу Ж. пояснял, что самостоятельно организовал орган местного самоуправления (МСУ "Энтузиастов"), в рамках руководства которым издает постановления.

1 июня 2018 г. рассмотрение поступившего обращения Ж. было поручено начальнику отдела жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства администрации Щ. В ответе, подготовленном начальником Щ. и подписанным главой муниципального района 25 июня 2018 г. N 0114/2520, разъяснено, что образование Ж. МСУ "Энтузиастов" не может рассматриваться как одна из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в нем, требования, выдвинутые в обращении, не имеют правовых оснований. При этом в нарушение [пп. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/10011), [4 ч. 1 ст. 10](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/100114) комментируемого закона данный документ не содержит ответ на указание Ж. в обращении о необходимости создания дороги для въезда в мкр. Энтузиастов г. Фурманова Ивановской области и благоустроенной зоны культуры, отдыха и спорта для местных жителей, не обеспечено объективное, всестороннее рассмотрение обращения.

Решения судов, вынесенные ранее, были оставлены в силе (см. [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/72609490/0) Верховного Суда РФ от 31 июля 2019 г. N 7-АД19-5).

Субъект правонарушения - должностные лица государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено выполнение публичных функций и задач.

Определение должностного лица дано в [ст. 4](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/4) комментируемого закона, это 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. Не всякий государственный или муниципальный служащий является должностным лицом и будет нести ответственность по [ст. 5.59](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/559) КоАП РФ.

Пример: постановлением мирового судьи судебного участка N 9 г. Набережные Челны Республики Татарстан от 11 апреля 2012 г., оставленным без изменения решением судьи Набережночелнинского городского суда Республики Татарстан от 4 мая 2012 г., специалист-эксперт отдела Управления Роспотребнадзора по Республике Татарстан в г. Набережные Челны С. был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного [ст. 5.59](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/559) КоАП, и подвергнут административному наказанию в виде административного штрафа в размере 5 тысяч рублей.

В жалобе, поданной в Верховный Суд РФ, С. просил отменить состоявшиеся судебные акты, указывая, в частности, на то, что он не является субъектом данного административного правонарушения. Изучение материалов дела об административном правонарушении и доводов жалобы С. позволило Верховному Суду РФ сделать вывод о наличии оснований для удовлетворения данной жалобы.

Согласно должностному регламенту специалиста-эксперта территориального отдела Управления Роспотребнадзора по Республике Татарстан в г. Набережные Челны лицо, замещающее указанную должность, не обладает полномочиями по руководству коллективом, расстановке и подбору кадров, организации труда или службы подчиненных, поддержанию дисциплины, применению мер поощрения и наложению дисциплинарных взысканий, а также полномочиями по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами учреждения, принятию решений о начислении заработной платы, премий, осуществлению контроля за движением материальных ценностей, определению порядка их хранения и т.п. Следовательно, С., замещающий должность специалиста-эксперта отдела Управления Роспотребнадзора по Республике Татарстан в г. Набережные Челны, не выполняет организационно-распорядительные либо административно-хозяйственные функции.

Кроме того, в силу положений [ч. 3 ст. 10](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1003) комментируемого закона ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом. Как следует из копий ответов на обращения Ш., Д. и К., они подписаны начальником территориального отдела Управления Роспотребнадзора по Республике Татарстан в г. Набережные Челны Б. При этом п. 2.2 указанного выше должностного регламента установлено, что С. участвует в подготовке обоснованных ответов на заявления и обращения.

Таким образом, вывод о том, что С. совершены действия, образующие состав административного правонарушения, предусмотренного [ст. 5.59](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/559) КоАП, не является обоснованным (см. [постановление](http://internet.garant.ru/document/redirect/70272144/0) Верховного Суда РФ от 12 ноября 2012 г. N 11-АД12-11).

Субъективную сторону правонарушения характеризует тот факт, что данные правонарушения могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности.

Дело об административном правонарушении, предусмотренном [ст. 5.59](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/559) КоАП, может быть возбуждено исключительно прокурором, который в соответствии со [ст. 28.4](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/284) КоАП выносит по этому поводу мотивированное постановление. По данным прокуратуры, наиболее распространенные нарушения при рассмотрении обращений - игнорирование 30-дневного срока рассмотрения обращений граждан ([ст. 12](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/12) комментируемого закона), а также несоблюдение требований закона об уведомлении заявителей о переадресации обращения для рассмотрения в другой государственный орган, к чьей компетенции относится решение поставленных в нем вопросов ([ч. 3 ст. 8](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/803) комментируемого закона).

Пример 1: Кемеровским природоохранным прокурором возбуждено дело об административном правонарушении по [ст. 5.59](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/559) КоАП РФ в отношении должностного лица управления Россельхознадзора по Кемеровской области по факту направления ответа заявителю по истечении 67 дней с момента его регистрации. В связи с этим должностное лицо привлечено к ответственности, ему назначено наказание в виде штрафа в размере 5 тысяч рублей[\*(27)](#sub_127).

Пример 2: по результатам проведенной прокуратурой проверки к административной ответственности по [статье 5.59](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/559) КоАП был привлечен глава администрации г. Мурманска. Им в нарушение требований комментируемого [закона](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) при разрешении обращения гражданина был дан ответ не на все поставленные в обращении вопросы. В связи с этим в отношении главы администрации г. Мурманска было возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.59 КоАП, виновному должностному лицу назначено наказание в виде административного штрафа в размере 5 тысяч руб.[\*(28)](#sub_128)

Срок, в течение которого виновное должностное лицо может быть привлечено к ответственности по [ст. 5.59](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/559), истекает по прошествии трех месяцев с момента совершения правонарушения.

2. В законодательстве представлены и иные составы, косвенно связанные с нарушением правил, предусмотренных в комментируемом законе, в том числе и уголовные. Например, законодательство предусматривает уголовную ответственность за нарушение тайны частной жизни, тогда как комментируемый закон в [ч. 2 ст. 6](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/602) закрепил положения, нацеленные на обеспечение конфиденциальности информации, содержащейся в обращении гражданина и прежде всего его персональных данных. В соответствии со [ст. 137](http://internet.garant.ru/document/redirect/10108000/137) УК составом преступления признается нарушение неприкосновенности частной жизни. Состав преступления представляют такие действия, как "незаконное собирание или распространение сведений о частной жизни лица, составляющих его личную или семейную тайну, без его согласия либо распространение этих сведений в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации". Квалифицированным субъектом данного преступления являются должностные лица: использование для совершения указанных деяний своего служебного положения считается отягчающим обстоятельством.

[Статья 285](http://internet.garant.ru/document/redirect/10108000/285) УК предусматривает также уголовную ответственность за злоупотребление должностными полномочиями; [ст. 286](http://internet.garant.ru/document/redirect/10108000/286) - за превышение должностных полномочий. Данные преступления могут быть совершены и при рассмотрении обращений граждан в государственные и (или) муниципальные органы и к должностным лицам, связанным с этими органами служебными отношениями.

КоАП также закрепляет административную ответственность за нарушение установленного порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных) - [ст. 13.11](http://internet.garant.ru/document/redirect/12125267/1311) КоАП.

Недолжное исполнение обязанностей должностными лицами влечет также привлечение их к дисциплинарной ответственности на основании законодательных актов о службе в конкретных органах власти и управления.

[Статья 16](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/16) комментируемого закона закрепляет положения, касающиеся возмещения гражданам причиненных убытков и взыскания понесенных ими расходов, возникших в случае рассмотрения обращений граждан органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами в связи с выполнением возложенных на них функций и полномочий. Эти положения применяются во взаимосвязи с гражданским законодательством Российской Федерации.

Установление фактов правонарушений в связи с реализацией права организаций и граждан Российской Федерации на обращения в органы государственной власти, органы местного самоуправления и в адрес их должностных лиц - важная составляющая политики Российской Федерации, направленной на обеспечение законности, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, предотвращение злоупотреблений и правонарушений со стороны публичных субъектов.

[Статья 16](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/16). Возмещение причиненных убытков и взыскание понесенных расходов при рассмотрении обращений

1. [Статья 16](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/16) комментируемого закона закрепляет положения, касающиеся возмещения гражданам причиненных убытков и понесенных ими расходов, возникших в случае недолжного рассмотрения обращений граждан органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами в связи с выполнением возложенных на них функций и полномочий.

[Часть 1 ст. 16](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1601) комментируемого закона устанавливает для граждан гарантийный механизм взыскания убытков и компенсации вреда в связи с реализацией своего права на обращение в адрес публичного субъекта: 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. Приведенное положение комментируемого закона применяется во взаимосвязи с положениями ГК, определяющего, что убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом РФ или муниципальным образованием. Компенсация морального вреда регламентирована [ст. 151](http://internet.garant.ru/document/redirect/10164072/151) и иными положениями ГК.

Возмещение убытков и компенсация морального вреда - способы защиты гражданских прав. Как отметил Конституционный Суд, "[гражданским законодательством](http://internet.garant.ru/document/redirect/10164072/3) установлены дополнительные гарантии для защиты прав граждан и юридических лиц от незаконных действий (бездействия) органов государственной власти, направленные на реализацию положений [статей 52](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/52) и [53](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/53) Конституции Российской Федерации, согласно которым каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, в том числе злоупотреблением властью" ([п. 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/12126470/2) определения Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2002 г. N 22-О "По жалобе открытого акционерного общества "Большевик" на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации").

1.1. Правило о возмещении Российской Федерацией, соответствующим субъектом РФ или муниципальным образованием убытков и вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения, означает, что денежные средства по указанному основанию и во исполнение судебного решения должны быть выделены из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации - федерального бюджета, регионального бюджета, местного бюджета.

Определение уровня бюджета, из которого будут предоставлены бюджетные средства, осуществляется на основании судебного решения и обусловлено территориальной юрисдикцией органа (должностного лица), причинившего вред. Иными словами, если речь идет о том, что орган государственной власти федерального уровня причинил гражданину вред, убытки незаконным действием (бездействием), то деликтные обязательства будут возложены на федеральный бюджет. Если речь идет о том, что орган государственной власти субъекта РФ причинил гражданину вред, убытки незаконным действием (бездействием), то деликтные обязательства будут возложены на бюджет конкретного субъекта РФ, функции и задачи которого выполняет указанный орган власти. Аналогично действуют правила и применительно к деликтным финансовым обязательствам, возлагаемым на территориальные бюджеты муниципальных образований.

Отвечают своими денежными средствами именно публично-правовые образования, в ведении которых находится бюджет соответствующего уровня (федеральный, региональный, местный). Анализ финансово-правовой практики свидетельствует, что ежегодно в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации планируются определенные объемы денежных средств на платежи в возмещение ущерба, вреда гражданам и организациям, в том числе и в связи с реализацией их права на обращение в адрес публичных субъектов.

1.2. Принципиальным моментом в гарантийном механизме взыскания убытков и компенсации вреда за счет бюджетных средств в связи с реализацией гражданами своего права на обращение в адрес публичного субъекта является то, что соответствующие денежные средств граждане могут получить исключительно на основании судебного решения. Это означает, что и защитить соответствующие права и материальные интересы в связи с обращением в государственные и муниципальные органы, к должностным лицам граждане могут только в судебном порядке. Такое правило обусловлено тем, что средства бюджета - часть казны, которая подлежит судебной защите[\*(29)](#sub_129). В данном случае применяются требования финансового законодательства, а именно [гл. 24.1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12112604/200241) БК под названием "Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации" (введена [Федеральным законом](http://internet.garant.ru/document/redirect/12144072/110) от 27 декабря 2005 г. N 197-ФЗ).

Важен и следующий момент: в [ч. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/10135300/6000), [2 ст. 6](http://internet.garant.ru/document/redirect/10135300/62) Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" закреплено, что вступившие в законную силу постановления судов, их законные распоряжения являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, подлежат неукоснительному исполнению на всей территории России. Неисполнение постановления суда влечет юридическую ответственность. Акты иных органов власти не всегда носят общеобязательный характер, во многих случаях игнорируются, в силу чего обеспечение принципа законности становится затруднительным. Поэтому считается, что благодаря установленному законом механизму принудительного исполнения решений судов о взыскании средств из бюджета - иммунитету бюджета - взыскатель получает "приоритет перед "обычным" получателем бюджетных средств[\*(30)](#sub_130).

С позиций финансового законодательства Российской Федерации, рассмотрение судами споров, предполагающих обращение судебного взыскания на бюджетные средства для исполнения финансовых обязательств государства и публично-правовых образований, связано с применением такой юридической категории, как "иммунитет бюджета". Иммунитет бюджета как категория имеет особой правовое содержание, значимое для обеспечения механизма защиты бюджетов разных уровней бюджетной системы в контексте должного функционирования финансово-правового института бюджетного устройства Российской Федерации[\*(31)](#sub_131). Установление ограничений в связи с обращением взыскания на бюджетные средства в виде иммунитета бюджета продиктовано целями исключить вероятность необоснованного расходования бюджетных средств, усиления взаимоувязки исполнительных процедур применительно к судебным актам и процедур бюджетного процесса, взаимоувязки разноотраслевого законодательства в сферах судопроизводства, исполнительного производства. Иммунитет бюджета означает установление судебного порядка обращения взыскания на средства бюджетов и особого порядка исполнения судебных актов, принятых по спорным бюджетным и иным правоотношениям, подразумевающим взыскание из бюджета денежных средств. Иммунитет бюджета подразумевает требования, предъявляемые к исполнению актов судов, на основании которых гражданами и организациями взыскиваются бюджетные средства. В общем виде эти требования заключаются в запрете распространения полномочий судебных приставов на исполнение решений суда о взыскании средств бюджета, возложении соответствующих полномочий по исполнению актов суда на финансовые органы[\*(32)](#sub_132).

Установление порядка обращения взыскания на бюджетные средства на уровне разрешения судами споров, в том числе касающихся взыскания убытков и компенсации вреда в связи с реализацией гражданами своего права на обращение в адрес публичного субъекта, связано также с необходимостью защиты института собственности Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований. Конституция провозглашает особые гарантии защиты собственности ([ч. 2 ст. 8](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/802), [ч. 3 ст. 35)](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/353). Хотя ее положения устанавливают эти гарантии безотносительно к бюджету, следует учитывать, что денежные средства государства и публично-правовых образований, сосредоточенные в их бюджетах, являются частью казны, а значит, публичной - государственной, муниципальной - собственностью. Следует учитывать закрепленное Конституцией РФ ограничение, согласно которому "никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда" (ст. 35).

Таким образом, в контексте [ст. 16](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/16) комментируемого закона иммунитет бюджета носит одновременно судебно-процедурный характер (подразумевает взыскание средств из бюджета на основании судебного акта и передачу их гражданину, чьи права нарушены в связи с обращением в орган власти) и финансово-правовой характер, заключающийся в реализации взаимосвязанных полномочий финансовых органов на исполнение актов судов, на основании которых взыскиваются денежные средства из бюджета, и полномочий этих органов на осуществление финансовой деятельности от лица государства (публично-правовых образований).

1.3. С позиций судопроизводства требования граждан относительно возмещения убытков и компенсации морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения граждан, подлежат рассмотрению в судах в порядке искового производства. К исковому производству в данном случае применимы как правила гражданского процесса, так и правила арбитражного процесса, в зависимости от того, какому гражданину, точнее, в связи с какой его деятельностью, причинен вред, нанесен ущерб. Если речь идет о возмещении убытков и компенсации морального вреда гражданину - индивидуальному предпринимателю в связи с его экономической деятельностью, то соответствующий иск подлежит рассмотрению в арбитражном суде в порядке арбитражного судопроизводства (на основе положений [АПК](http://internet.garant.ru/document/redirect/12127526/0)). Такой иск связан с возникновением экономического спора. Во всех остальных случаях (не связанных с возникновением экономических споров) требования граждан относительно возмещения убытков и компенсации морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения граждан, подлежат рассмотрению судом в порядке гражданского судопроизводства, аналогично искам о возмещении вреда. Применяются положения [ГПК](http://internet.garant.ru/document/redirect/12128809/0).

С позиций судопроизводства также важно заметить, что при обращении граждан в суды с исками о возмещении убытков и компенсации морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения, важно правильно составить исковое заявление - как с содержательной точки зрения (привести веские доказательства нарушений в адрес граждан), так и с точки зрения правильного указания ответчика, заинтересованных лиц. Ответчиком по делам данных категорий выступает именно публично-правовое образование, чьи задачи и функции, полномочия выполняет орган власти (должностное лицо) (хотя в тексте искового заявления надлежит указывать орган власти - "нарушитель"). Поэтому и взыскание денежных средств в пользу гражданина осуществляется за счет бюджетных средств (это также обусловлено тем, что с позиций финансового законодательства орган власти, орган управления являются получателями бюджетных средств, т.е. функционируют за счет средств соответствующего бюджета).

В исковых заявлениях по делам таких категорий важно также указывать финансовые органы, поскольку с позиций финансового законодательства регламентации бюджетного процесса именно они в каждом конкретном случае принимают решения относительно использования бюджетных средств, в том числе и на погашение деликтных обязательств Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований. На это обращает внимание и судебная практика. Так, Верховный Суд РФ разъяснил: "Предъявление гражданином или юридическим лицом иска непосредственно к государственному органу или к органу местного самоуправления, допустившему нарушение, или только к финансовому органу само по себе не может служить основанием к отказу в удовлетворении такого иска. В этом случае суд привлекает в качестве ответчика по делу соответствующее публично-правовое образование и одновременно определяет, какие органы будут представлять его интересы в процессе" ([абз. 2 п. 15](http://internet.garant.ru/document/redirect/71100882/152) постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. N 25 "О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации", см. также [информационное письмо](http://internet.garant.ru/document/redirect/58202529/0) Президиума ВАС РФ от 31 мая 2011 г. N 145 "Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами").

Следует обозначить ряд и иных моментов, принципиально значимых для судопроизводства в части рассмотрения судами исковых заявлений граждан о возмещении убытков и компенсации морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения:

1) Иск подлежит рассмотрению по месту нахождения органа, причинившего вред (органа, должностным лицом которого причинен вред), если иное не предусмотрено законодательством (см. также [ст. 36](http://internet.garant.ru/document/redirect/12127526/36) АПК, [ст. 28](http://internet.garant.ru/document/redirect/12128809/28) ГПК).

2) При рассмотрении дела о возмещении вреда, причиненного вследствие издания правового акта, решения или действия (бездействия) государственного или муниципального органа (должностного лица), незаконность такого акта, решения или действия (бездействия), установленная судом в порядке, предусмотренном [главой 24](http://internet.garant.ru/document/redirect/12127526/24000) АПК, не подлежит переоценке в силу обязательности данного судебного акта ([ст. 16](http://internet.garant.ru/document/redirect/12127526/16) АПК) ([п. 3](http://internet.garant.ru/document/redirect/58202529/3) информационного письма Президиума ВАС РФ от 31 мая 2011 г. N 145 "Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами").

3) Тот факт, что решение или действия (бездействие) государственного органа не были признаны в судебном порядке незаконными, сам по себе не является основанием для отказа в иске о возмещении вреда, причиненного таким решением или действиями (бездействием). В названном случае суд оценивает законность соответствующего решения или действий (бездействия) государственного или муниципального органа (должностного лица) при рассмотрении иска о возмещении вреда ([п. 4](http://internet.garant.ru/document/redirect/58202529/4) информационного письма Президиума ВАС РФ от 31 мая 2011 г. N 145).

4) Требуя возмещения вреда, истец обязан представить доказательства, обосновывающие противоправность решения или действий (бездействия) органа (должностного лица), которыми истцу причинен вред. При этом бремя доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия такого акта или решения либо для совершения таких действий (бездействия), лежит на ответчике ([п. 5](http://internet.garant.ru/document/redirect/58202529/5) информационного письма Президиума ВАС РФ от 31 мая 2011 г. N 145).

5) В случае если вред причинен совместными действиями нескольких лиц, в число которых входило должностное лицо государственного органа, объем ответственности Российской Федерации определяется с учетом правил [ст. 1080](http://internet.garant.ru/document/redirect/10164072/1080) ГК ([п. 14](http://internet.garant.ru/document/redirect/58202529/14) информационного письма Президиума ВАС РФ от 31 мая 2011 г. N 145).

6) Удовлетворяя требование о возмещении вреда в соответствии со [ст. 1082](http://internet.garant.ru/document/redirect/10164072/1082) ГК, суд в зависимости от обстоятельств дела обязывает лицо, ответственное за причинение вреда, возместить вред в натуре или возместить причиненные убытки. Понятие убытков раскрывается в [п. 2 ст. 15](http://internet.garant.ru/document/redirect/10164072/15001) ГК: под убытками понимаются расходы, которые лицо произвело или должно будет произвести для восстановления его нарушенного права, а также утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб) и неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

7) Удовлетворяя исковое требование о возмещении вреда, суды также должны оценить его существенность для гражданина. При решении вопроса о том, является ли существенным вред, причиненный правам и охраняемым законом интересам гражданина, следует учитывать характер наступивших последствий, в том числе значимость морального вреда, размер материального ущерба, степень ущемления трудовых, личных неимущественных прав и интересов гражданина ([п. 4](http://internet.garant.ru/document/redirect/1305238/4) постановления Пленума Верховного Суда СССР от 18 апреля 1986 г. N 9 "О применении судами законодательства об ответственности должностных лиц за нарушение порядка рассмотрения предложений, заявлений, жалоб граждан и преследование за критику").

Рассматривая исковые требования о защите чести, достоинства, деловой репутации в связи с обращением граждан к публичным субъектам, суды обязаны также детально оценить все фактические обстоятельства возникшего спора.

2. [Часть 2 ст. 16](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1602) комментируемого закона закрепляет положение, гарантирующее защиту публичным субъектам в случае рассмотрения ими обращений граждан, предоставивших ложную информацию. Если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, то в суде с него могут быть взысканы расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом.

Подразумеваемые [ч. 2 ст. 16](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1602) комментируемого закона расходы у государственных и муниципальных органов, должностных лиц могут быть разных видов: от оплаты услуг почты по пересылке писем с дополнительными запросами информации, необходимой, чтобы сформулировать ответ в адрес обратившегося гражданина, до обновления справочных правовых систем и т.д. Однако в каждом конкретном случае необходимо доказать в судебном порядке, во-первых, заведомо ложный характер информации, содержащейся в обращении гражданина; во-вторых, объемы расходов публичных субъектов в связи с подготовкой ответа на обращение и связь этих расходов именно с реагированием на конкретное обращение.

В то же время на практике возникает немало проблем с квалификацией информации, исходящей от гражданина в рамках обращения к публичным субъектам, как ложной - недостоверной, т.е. не соответствующей действительности. [Часть 2 ст. 16](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1602) комментируемого закона предусматривает переложение соответствующих расходов на гражданина лишь в случае сообщения гражданином в обращении заведомо ложной информации. Но заведомый характер ложной информации зачастую является понятием оценочным, суд в каждом конкретном случае должен установить, ложная ли информация сообщена гражданином в обращении, или же информация соответствует действительности. Также суд должен установить и тот факт, что информация носила ложный характер заведомо, в том числе и в части того, что гражданина заранее осознавал, что сообщаемая им информация является ложной. Если он добросовестно заблуждался, к ответственности в виде возмещения убытков, понесенных государственными органами, привлечь его нельзя.

Надо ли говорить, что такие моменты требуют со стороны рассматривающего дело судьи и участвующих в деле лиц немалых усилий в части подготовки и правильной оценки доказательственной базы, правильной оценки фактических обстоятельств обращения гражданина в государственные и муниципальные органы.

Подход, которым следует руководствоваться судам по данным моментам, аналогичен представленному в [п. 9](http://internet.garant.ru/document/redirect/71351694/9) Обзора практики рассмотрения судами дел по спорам о защите чести, достоинства и деловой репутации, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16 марта 2016 г.: "Каждый гражданин имеет право свободно и добровольно обращаться в государственные органы, органы местного самоуправления и к должностным лицам в целях защиты своих прав и законных интересов либо прав и законных интересов других лиц. При этом гражданин может указать в обращении на известные ему факты и события, которые, по его мнению, имеют отношение к существу поставленного в обращении вопроса и могут повлиять на его разрешение. То обстоятельство, что изложенные в обращении сведения могут не найти своего подтверждения, не является основанием для привлечения заявителя к гражданско-правовой ответственности, предусмотренной [статьей 152](http://internet.garant.ru/document/redirect/10164072/152) ГК РФ, если соответствующее обращение обусловлено его попыткой реализовать свои конституционные права, имеющие выраженную публичную направленность, в целях привлечения внимания к общественно значимой проблеме. Иное означало бы привлечение лица к гражданско-правовой ответственности за действия, совершенные им в пределах предоставленных ему конституционных прав, а равно при исполнении им своего гражданского долга".

[Статья 17](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/17). Признание не действующими на территории Российской Федерации отдельных нормативных правовых актов Союза ССР

Комментируемая [статья](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/17) имеет важное юридико-техническое значение, так как по сути выполняет функцию так называемой "регуляторной гильотины", призванной радикальным образом отсечь требования, которые на момент принятия закона утратили свою актуальность и существенно затрудняли реализацию права граждан на обращения в органы власти. При этом определяются два способа признания недействующими указанных нормативных правовых актов:

1) Признание полностью недействительным всего нормативного правового акта, в числе которых:

- [Указ](http://internet.garant.ru/document/redirect/1328020/0) Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. N 2534-VII "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан";

- Закон СССР от 26 июня 1968 г. N 2830-VII "Об утверждении Указа Президиума Верховного Совета СССР "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан";

- [Указ](http://internet.garant.ru/document/redirect/1328019/0) Президиума Верховного Совета СССР от 4 марта 1980 г. N 1662-Х "О внесении изменений и дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан";

- [Указ](http://internet.garant.ru/document/redirect/1328021/0) Президиума Верховного Совета СССР от 2 февраля 1988 г. N 8422-XI "О внесении дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан".

2) Признание недействующим нормативного правового акта лишь в определенной части, с сохранением в остальной части его юридической силы:

- [Закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/195504/0) СССР от 25 июня 1980 г. N 2365-Х "Об утверждении Указов Президиума Верховного Совета СССР о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты СССР" в части, касающейся утверждения [Указа](http://internet.garant.ru/document/redirect/1328019/0) Президиума Верховного Совета СССР "О внесении изменений и дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан";

- Закон СССР от 26 мая 1988 г. 9004-XI "Об утверждении Указов Президиума Верховного Совета СССР о внесении изменений и дополнений в законодательные акты СССР" в части, касающейся утверждения [Указа](http://internet.garant.ru/document/redirect/1328021/0) Президиума Верховного Совета СССР "О внесении дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан".

Пример: в Конституционный Суд РФ обратился гражданин, считающий, что комментируемая [статья](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/17) нарушает его конституционные права. По мнению заявителя, оспариваемые законоположения, как отменяющие закрепленное [Указом](http://internet.garant.ru/document/redirect/1328020/0) Президиума Верховного Совета СССР "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан" право граждан на безотлагательное разрешение обращений, не требующих дополнительного изучения и проверки, не соответствуют ст. 55 ([ч. 2](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/5502) и [3](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/5503)) Конституции.

В [определении](http://internet.garant.ru/document/redirect/71916420/0) Конституционного Суда РФ от 27 февраля 2018 г. N 557-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сергиенко Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 12 и пунктом 1 статьи 17 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" отмечено следующее: комментируемый закон, устанавливающий общие правила рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами ([ст. 1](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1)), направлен на реализацию положений [ст. 33](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/33) Конституции, предусматривающей право граждан направлять в государственные органы и органы местного самоуправления индивидуальные и коллективные обращения, в том числе в письменной форме. Оспариваемая заявителем [ч. 1 ст. 12](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1201) данного федерального закона, устанавливающая в качестве общего правила предельный тридцатидневный срок рассмотрения обращений граждан, направлена, в свою очередь, на обеспечение реализации гражданами данного права. Указанное законоположение, как и [п. 1 ст. 17](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/1701) комментируемого закона, которым с момента вступления настоящего федерального закона в силу признается недействующим [Указ](http://internet.garant.ru/document/redirect/1328020/0) Президиума Верховного Совета СССР "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан", принято в конституционных пределах дискреции федерального законодателя, в том числе с учетом того, что Конституция непосредственно не устанавливает конкретного порядка и сроков рассмотрения обращений граждан органами публичной власти и должностными лицами. Таким образом, данные законоположения не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя в указанном в жалобе аспекте.

На практике такое законодательное регулирование способствует единообразию в процедурах рассмотрения обращений.

[Статья 18](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/18). Вступление в силу настоящего Федерального закона

Комментируемая [статья](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/18) имеет существенное значение с точки зрения определения момента вступления в силу настоящего федерального закона, то есть конкретной даты, с которой его можно и нужно применять.

По общему правилу, закрепленному в [ст. 15](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103000/15) Конституции, законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

В соответствии со [ст. 6](http://internet.garant.ru/document/redirect/10103060/6) Федерального закон от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" федеральные законы вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу.

В данной ситуации речь идет о вступлении в силу закона по истечении 180 дней после дня его официального опубликования. Почему законодателем был выбран именно такой период сейчас сложно ответить, тем более что в настоящее время это, скорее, имеет историческое, чем конкретно юридическое значение. Вероятно, исходя из того факта, что исполнение данного закона не потребовало дополнительных бюджетных затрат, идея заключалась в необходимости дать время органам власти и должностным лицам подготовиться к его реализации.

Официальным опубликованием федерального закона считается первая публикация его полного текста в "Парламентской газете", "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" или первое размещение (опубликование) на "Официальном интернет-портале правовой информации" ([www.pravo.gov.ru](http://internet.garant.ru/document/redirect/5373641/3145)). Следовательно, комментируемый [закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) вступил в силу с 1 ноября 2006 г., что в дальнейшем послужило основанием ссылаться на комментируемую статью для определения конкретной даты вступления закона в силу (см., например, [апелляционное определение](http://internet.garant.ru/document/redirect/139764169/0) Челябинского областного суда от 21 января 2016 г. по делу N 11-707/2016).

В последующем в комментируемый [закон](http://internet.garant.ru/document/redirect/12146661/0) также были внесены изменения федеральными законами [от 29 июня 2010 г. N 126-ФЗ](http://internet.garant.ru/document/redirect/198609/0), [от 27 июля 2010 г. N 227-ФЗ](http://internet.garant.ru/document/redirect/12177581/221), [от 7 мая 2013 г. N 80-ФЗ](http://internet.garant.ru/document/redirect/70372956/2), [от 2 июля 2013 г. N 182-ФЗ](http://internet.garant.ru/document/redirect/70405640/0), [от 24 ноября 2014 г. N 357-ФЗ](http://internet.garant.ru/document/redirect/70804216/4), [от 3 ноября 2015 г. N 305-ФЗ](http://internet.garant.ru/document/redirect/71237750/0), [от 27 ноября 2017 г. N 355-ФЗ](http://internet.garant.ru/document/redirect/71819168/0) и [от 27 декабря 2018 г. N 528-ФЗ](http://internet.garant.ru/document/redirect/72139464/9).

─────────────────────────────────────────────────────────────────────────