

С.П. Степкин

# КОММЕНТАРИЙ

К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ  
«О ПОРЯДКЕ РАССМОТРЕНИЯ  
ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

ПОСТАТЕЙНЫЙ



0+

**С. П. Степкин**

**Комментарий к Федеральному  
закону «О порядке рассмотрения  
обращений граждан Российской  
Федерации». Постатейный**

«ЛитРес: Самиздат»

2020

## **Степкин С. П.**

Комментарий к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Постатейный / С. П. Степкин — «ЛитРес: Самиздат», 2020

ISBN 978-5-532-04203-2

Настоящий научно-практический комментарий содержит постатейные комментарии, основанные на практике применения, сложившейся за годы действия Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», и по сути является первым комплексным научно-практическим исследованием в данной сфере правоотношений. Особое внимание уделено эффективности обращений, их содержанию и формам. Комментарий может быть полезен должностным лицам, осуществляющим работу по рассмотрению обращений граждан, государственным и муниципальным служащим, юристам, адвокатам, судьям, преподавателям юридических вузов, а также студентам и аспирантам.

ISBN 978-5-532-04203-2

© Степкин С. П., 2020  
© ЛитРес: Самиздат, 2020

## Содержание

Об авторе	5
Предисловие	7
Исторический экскурс	9
Комментарий	17
Статья 1. Сфера применения Закона № 59-ФЗ	17
Статья 2. Право граждан на обращение	26
Статья 3. Правовое регулирование правоотношений, связанных с рассмотрением обращений граждан	30
Статья 4. Основные термины, используемые в Законе № 59-ФЗ	35
Конец ознакомительного фрагмента.	41

## Об авторе

Станислав Павлович Степкин – кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника Управления по работе с обращениями граждан Аппарата Государственной Думы, государственный советник Российской Федерации 3 класса.

Окончил Московскую финансово-юридическую академию по специальности «Юриспруденция», Российский университет дружбы народов (РУДН) по специальности «Преподаватель высшей школы» и Государственный университет управления (ГУУ) по специальности «Государственное и муниципальное управление».

Осуществлял работу с обращениями граждан в коммерческих структурах, на муниципальной службе, государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации, федеральной государственной гражданской службе, представлял интересы в суде, государственных и правоохранительных органах, органах местного самоуправления.

Научной деятельностью занимается с 2009 года, работая старшим преподавателем, доцентом, заведующим кафедрой гражданско-правовых дисциплин Московского института современного академического образования, а с 2014 по 2019 гг. – доцентом кафедры гражданско-правовых дисциплин Юридического факультета Российского государственного социального университета.

В 2012–2013 гг. осуществлял полномочия Арбитражного заседателя Арбитражного суда города Москвы (постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 ноября 2012 года № 69 и от 6 декабря 2013 года № 85).

Соавтор учебников «Основы государства и права» (под ред. д.ю.н., проф. С. А. Комарова), «Парламентаризм» (под ред. д. экон.н., проф. В. И. Добросоцкого), «Право интеллектуальной собственности» (под ред. д.ю.н., проф., Заслуженного юриста Российской Федерации Л. А. Новоселовой), учебных пособий «Правовое сопровождение внешнеэкономических сделок» (под ред. д.ю.н., проф. В. А. Бублика), «Правовое регулирование инвестиционной деятельности» и «Международное предпринимательское право» (под ред. д.ю.н., проф. В. С. Белых), «Современные технологии и методы научных исследований» (под ред. д. экон.н., проф. Н. В. Шумянской), монографий «Стратегия развития международных и внешнеэкономических связей Российской Федерации», «Гражданско-правовой институт акционерных соглашений», книги «Услуги представителя в гражданском, арбитражном и административном процессах: договор, компенсация, проблемы взыскания. Теория, анализ, практика», более 60 научных работ, в том числе «Особенности рассмотрения обращений граждан в Государственной Думе»<sup>1</sup>, «Проблемы злоупотребления правом при реализации права граждан на обращения»<sup>2</sup>, «Право граждан на обращения в органы государственной и муниципальной власти: пробелы в законодательстве»<sup>3</sup>, «Правовое регулирование видов обращений граждан в органы государственного и муниципального управления»<sup>4</sup> и др.

Член Ассоциации юристов России и Комиссии АЮР по юридическому образованию, советник Российской академии естествознания, член редакционных советов журналов «Рос-

---

<sup>1</sup> Степкин С.П. Особенности рассмотрения обращений граждан в Государственной Думе // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 11. С. 57–61.

<sup>2</sup> Степкин С.П. Проблемы злоупотребления правом при реализации права граждан на обращения // Российский юридический журнал. 2019. № 1 (124). С. 54–59.

<sup>3</sup> Степкин С.П. Право граждан на обращения в органы государственной и муниципальной власти: пробелы в законодательстве // Сборник III Международной научно-практической конференции ГУУ. 2018.

<sup>4</sup> Степкин С.П. Правовое регулирование видов обращений граждан в органы государственного и муниципального управления // Сборник международного круглого стола «Юридическая наука XXI веке». 2018.

сийское право: образование, практика, наука» (ВАК, Екатеринбург) и «Муниципальная служба: правовые вопросы» (ВАК, Москва).

Участник Интернет-энциклопедии «Ученые России»<sup>5</sup>.

Имеет ряд наград.

---

<sup>5</sup> Российская академия естествознания. Интернет-энциклопедия «Ученые России» // URL: <https://famous-scientists.ru/12391> (дата доступа: 19.08.2020).

## Предисловие

При подготовке настоящего комментария к Федеральному закону от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон № 59-ФЗ, комментируемый закон) автор не только приводит нормы законов и сложившуюся судебную практику, ссылаясь на методические рекомендации, инструкции, порядки и иные локальные акты, но и сформировал практические рекомендации для читающих комментариев, поскольку среди них могут оказаться как простые граждане, студенты, преподаватели, так и государственные гражданские служащие, муниципальные служащие, должностные и уполномоченные на рассмотрение обращений лица, юристы и адвокаты. При этом автор руководствовался принципом краткости, чтобы данный комментарий можно было использовать в качестве настольной книги – справочника по вопросам порядка рассмотрения обращений граждан.

Находясь на разных сторонах, авторы обращений, гражданские и муниципальные служащие, уполномоченные на рассмотрение обращений, юристы, представляющие интересы в суде, как свои, так и своих работодателей и доверителей, видят работу с обращениями, безусловно, по-разному. Рассматривая обращения граждан, следует помнить, что в каждом из них содержится жизненная история конкретного гражданина, его попытка добиться справедливости или решить свою проблему. Но бывают и случаи, когда гражданин злоупотребляет своим правом. Часто после прочтения обращения, тебя переполняют эмоции и желание помочь, но изучив прилагаемые документы и материалы или запросив информацию в другом государственном органе или органе местного самоуправления, ты видишь, что жалобы – просто стиль его жизни. Очень важно за такими обращениями не пропустить «крики о помощи» тех, кто действительно в ней нуждается и тех, кому ты в силах помочь.

Безусловно, граждане не всегда воспринимают ситуацию объективно, и их видение может существенно отличаться от видения тех, кто рассматривает обращения и принимает по ним решения. Именно поэтому ответ на обращение гражданина важно формулировать так, чтобы ему были понятны ход мысли отвечающего и нормативно-правовое обоснование конкретного ответа. Важно не стать черствым и продолжать стараться помочь каждому, кто в этом нуждается и просит об этом!

Гражданам в свою очередь важно понимать, что имеет значение не количество направленных обращений в различные органы и различным должностным лицам, а качество обращения, ведь в конечном счете все обращения, направленные разным адресатам, в итоге поступят в один орган согласно компетенции, где уполномоченные лица примут по нему решение. Поэтому, насколько это возможно, нужно «очистить» обращение от излишних эмоций, обвинений и уж тем более оскорблений тех, кому пишете, и постараться максимально кратко изложить суть предложения, заявления или жалобы, привести свои доводы и аргументы, если возможно, но совершенно не обязательно, нормативно обосновать свою просьбу, предложение, и приложить к обращению имеющиеся копии документов и материалов. И самое главное: чтобы оперативно решить свой вопрос, нужно правильно определить орган или должностное лицо, к компетенции которого относится решение поднятых в обращении вопросов. Не стоит сразу писать Президенту или Председателю Правительства, в законодательные органы власти и их председателям, важно начать с компетентного органа и должностного лица, и если гражданина не удовлетворил их ответ, то, в идеале, в порядке подчиненности «подниматься вверх». Так обращение будет максимально эффективным и действенным.

Стоит отметить, что в значительном количестве обращений граждан, поступающих в соответствующие органы и соответствующим должностным лицам, не ставятся вопросы, не

формулируются какие-либо предложения, а выражаются мнения, в том числе критические, по различным вопросам.

Только за 2019 год Президенту Российской Федерации поступило 718 657 обращений, 320 703 запроса информации и 262 865 сообщений<sup>6</sup>. В Генеральную прокуратуру Российской Федерации и ее органы – более 5 миллионов жалоб<sup>7</sup>. В Совет Федерации – 44 000 обращений<sup>8</sup>. В Государственную Думу – 204 300 обращений<sup>9</sup> без учета обращений, принятых в региональных приемных депутатов.

Безусловно, такое количество обращений является значительным, и именно от их содержания зависит получит ли гражданин ответ по существу.

Поскольку данный комментарий не содержит глоссария, следует отметить, что под термином «**гражданин**» учитывая нормы части 3 статьи 1 Закона № 59-ФЗ в работе следует понимать:

- Гражданин Российской Федерации;
- Иностраный гражданин;
- Лицо без гражданства.

---

<sup>6</sup> Официальный сайт Президента Российской Федерации // URL: <http://letters.kremlin.ru/digests/229> (дата доступа 19.08.2020).

<sup>7</sup> Официальный сайт Российской газеты 17.06.2020 14:11 // URL: <https://rg.ru/2020/06/17/v-prokuraturu-v-2019-godu-postupilo-bolee-5-mln-zhalob-ot-grazhdan.html> (дата доступа 19.08.2020)

<sup>8</sup> Официальный сайт Совета Федерации // URL: <http://council.gov.ru/services/messages/review/112859/> (дата доступа 19.08.2020).

<sup>9</sup> Официальный сайт Государственной Думы // URL: <http://duma.gov.ru/representative/letters/session/> (дата доступа 19.08.2020).

## Исторический экскурс

Развитие законодательства о праве граждан на обращения в российском государстве насчитывает многолетнюю историю. Впервые это право было законодательно прописано в 1497 году Иваном III в Судебнике<sup>10</sup>.

Старейшей формой обращения была «челобитная» – письменное или устное обращение с просьбами, жалобами и заявлениями одного или нескольких человек. Этот документ передавали в руки должностному лицу или самому правителю.

Важный этап в работе с обращениями граждан был связан с реформаторской деятельностью Петра I. В 1702 году специальным документом<sup>11</sup> вводилась форма прошений, подаваемых на имя царя: их нужно было писать на гербовой бумаге, и людям разных сословий следовало подписываться полным именем и фамилией. Глава «О допущении челобитчиков в коллегии» была посвящена приему устных прошений и порядку работы с ними. В 1720 году Петр I учредил при Сенате специальную должность для приема челобитных: генерала-рекетмейстера<sup>12</sup>. Обязанностью этого лица являлось рассмотрение полученных документов, после чего они подавались на Высочайшее имя. Но подача жалоб и прошений непосредственно царю, минуя соответствующие инстанции, продолжалась, и при Петре I за это устанавливалось суровое наказание. В указе 1722 года говорилось: челобитчики «предерзостию своею везде докучают и прошения свои приносят его величеству самому, не давая нигде покою»<sup>13</sup>.

В XVIII веке делопроизводство по обращениям граждан на Высочайшее имя продолжало совершенствоваться. При императрице Елизавете Петровне в 1743 году был создан отдел прошений. В июне 1763 года Екатерина II подписала Манифест о порядке рассмотрения жалоб и просьб на Высочайшее имя<sup>14</sup>. Это был первый акт, который установил порядок разбирательства обращений по существу. Он впервые разделил административное и судебное производство по обращениям в государственные органы. В апреле 1785 года была подписана «Жалованная грамота дворянству»<sup>15</sup>, в соответствии с которой дворянам жалобы следовало направлять Императорскому Величеству и в Сенат, а прошения о своих нуждах и пользах – генерал-губернатору и губернатору. Право крестьян жаловаться на помещиков при этом было ограничено. В 1786 году были введены новые правила составления всеподданнейших жалоб, в том числе произошла замена слов в прошениях: вместо «бьет челом» требовалось писать «просит имярек», «челобитные» были заменены на «прошения».

В XIX веке важные изменения в порядок производства по обращениям в органы государственной власти были внесены Манифестом «Об образовании Государственного совета»<sup>16</sup>, разработанным в январе 1810 года М. М. Сперанским – госсекретарем императора Александра I. В Государственном совете было создано специальное подразделение – Комиссия прошений,

---

<sup>10</sup> Адамова Э.Р. Эволюция права граждан на обращение в органы государственной власти в России // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета. – Казань: Изд-во Казан. Ун-та, 2011, № 12. С. 16.

<sup>11</sup> Генеральный регламент или Устав от 28.02.1720, по которому Государственные Коллегии, також и все оных принадлежащих к ним канцелярий и контор служители, не токмо во внешних и внутренних учреждениях, но и во отправлении своего чина, подданнейше поступать имеют. Реформы Петра I. Сост. Лебедев В.И. // Сборник документов. – М.: Гос. соц. – эк. изд-во, 1937.

<sup>12</sup> Корякин В.М. Работа с обращениями граждан и прием посетителей в Вооруженных Силах Российской Федерации: практические вопросы // Право в Вооруженных Силах. 2003, № 11.

<sup>13</sup> Законодательство Петра I. // – М., 1997. С. 86.

<sup>14</sup> Манифест 1763 года «О порядке рассмотрения жалоб и просьб на высочайшее имя» // Российское законодательство X–XX в. Т. 6. Законодательство первой половины XIX века. – М., 1988. С. 315–316.

<sup>15</sup> Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т.5. Отв. ред. Индова Е.И. // Законодательство периода расцвета абсолютизма. – М., Юридическая литература, 1987.

<sup>16</sup> Российское законодательство X–XX вв. Т.6. // Законодательство первой половины XIX в. – М., 1988. С. 78.

которая принимала обращения на Высочайшее имя и рассматривала три вида обращений: жалобы, прошения наград и милостей, проекты.

В 1890 году указом Николая II Комиссия прошений была преобразована в Канцелярию Его Императорского Величества по принятию прошений на Высочайшее имя. Систему органов губернского уровня возглавлял Второй Департамент Правительствующего Сената, к компетенции которого относилось рассмотрение жалоб и прочих дел на местах.

Только за период 1895–1899 гг. в Канцелярию подано 9 267 прошений, из них 74 процента составили просьбы о назначении пенсий и пособий за службу, 6 процентов – просьбы о сложении казенных недоимок, 4,5 процента – просьбы о даровании различных служебных преимуществ<sup>17</sup>.

Вследствие неблагоприятной внутриполитической обстановки 18 февраля 1905 года Николай II подписал Именной Высочайший Указ Правительствующему Сенату<sup>18</sup>, которым возлагал на Совет Министров рассмотрение и обсуждение петиций, поступающих на Высочайшее имя, чтобы «облегчить всем Нашим верноподанным, радеющим об общей пользе и нуждах государственных, возможность непосредственно быть Нами услышанными». Указ разрушал прежнюю сословную систему подачи петиций и предоставлял это право всем без исключения поданным Российской империи.

В 1917 году произошла Октябрьская революция, которая в корне изменила жизнь в России.

В 1918 году для приема обращений граждан открылись приемные высших органов государственной власти – ВЦИК РСФСР, ЦИК СССР, ВС СССР и РСФСР.

Первым правовым актом, определявшим работу с обращениями граждан, явилось Постановление VI Всероссийского Чрезвычайного Съезда Советов от 8 ноября 1918 года<sup>19</sup> (п. 3), провозгласившее право каждого гражданина обжаловать действия любого должностного лица, волокиту или иные ущемления законных требований. В 1919 году на основании Декрета Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов<sup>20</sup> основная работа по рассмотрению жалоб и предложений была возложена на Бюро жалоб при Наркомате государственного контроля, которое своими действиями способствовало защите интересов трудящихся.

Большую роль в работе с обращениями граждан сыграла организованная в том же году Приемная Всесоюзного старосты М. И. Калинина – Председателя Всероссийского ЦИК и Председателя Президиума Верховного Совета СССР.

Два раза в неделю Калинин сам принимал посетителей. Он считал политически важным делом рассмотрение жалоб и предложений трудящихся: правильное и быстрое решение вопроса одного человека или коллектива скоро становилось известным в их городе или деревне, а это вызывало уважение и доверие людей к власти.

Приемная начинала свою работу с очень скромных показателей: в 1919 году в среднем в день поступало 7–8 заявлений. Однако из года в год число обращений на имя М. И. Калинина росло и в двадцатых годах составило: в 1923 году – 27 142, в 1924 году – 44 268, в 1925 году – 48 381, в 1926 году – 62 057, в 1927 году – 72 754, в 1928 году – 124 557. Бывали дни, когда число почтовых обращений к М. И. Калинину достигало более 500, а число посетителей в Приемной порой доходило до 450–500 человек. Тематика обращений граждан была разнообразная,

---

<sup>17</sup> Ремнев А.В. Канцелярия прошений в самодержавной системе правления конца XIX столетия // Исторический ежегодник. – Омск, 1998.

<sup>18</sup> Именной Высочайший указ от 18.02.1905 // Законодательные акты переходного времени. 1904–1908 гг. // – М., 2010. С. 22.

<sup>19</sup> Постановление VI Всероссийского Чрезвычайного Съезда Советов от 08.11.1918 «О точном соблюдении законов» // СУ РСФСР, 1918, № 90, ст. 908.

<sup>20</sup> Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1919 год // Управление делами Совнаркома СССР – М., 1943. С. 177–178.

просьбы носили как общественный, так и личный характер. К первой группе относились обращения по вопросам медицинской помощи населению, нарушения законности в деятельности правоохранительных органов, обеспечения граждан продовольственными и промышленными товарами и т. д. В личных обращениях часто говорилось о тяжелом материальном положении семей, были просьбы о переселении людей из бараков и многое другое. Калинин любил повторять: «Я по обращениям в мою Приемную всегда могу сказать, какие вопросы сейчас стоят остро. На материалах Приемной можно писать историю»<sup>21</sup>.

Действительно, жалобы людей поднимали широкий круг проблем, и в них отражалась реальная жизнь государства. Вопросы нужно было решать немедленно, чтобы человек не разочаровался в новой власти и новом социалистическом строе.

Работники Приемной часто выезжали по разным адресам для проверки жалоб, понимая, что на месте гораздо легче разобраться в спорном деле. За годы существования Приемной М. И. Калинина вплоть до 1946 года в нее обратилось около восьми миллионов человек. За это время на личном приеме у Михаила Ивановича и его ближайших помощников побывал каждый восьмой гражданин.

В начале 1930-х годов порядок работы с жалобами и заявлениями трудящихся был закреплен в постановлениях ВЦИК РСФСР и ЦИК СССР. Были утверждены сроки рассмотрения претензий: в краевых органах срок устанавливался не более месяца со дня подачи жалобы, на рассмотрение жалоб красноармейцев – не более 15 дней, в районных и городских органах соответственно – 20 и 7 дней. Важную роль в решении этого вопроса сыграло постановление ЦИК СССР от 14 декабря 1935 года «О положении дел с разбором жалоб трудящихся»<sup>22</sup>, впоследствии утвержденное постановлением ЦИК СССР от 13 января 1937 года<sup>23</sup>, в котором впервые были подробно прописаны правила работы с ними.

Каждое новое десятилетие приносило свои события и проблемы, менялись условия жизни и законы. Институт права обращения граждан в стране продолжал развиваться. В послевоенный период много просьб приходило от участников Великой Отечественной войны. Часто речь шла о восстановлении утерянных документов, о предоставлении жилья.

В 1950-е годы в Приемной Президиума Верховного Совета на личном приеме побывало 124 тысячи человек, а по почте было получено более 280 тысяч заявлений, в которых встречались просьбы людей о помиловании, о снятии судимости, об определении группы инвалидности, о трудоустройстве и прописке, поступала и критика в адрес политической и избирательной системы общества, игнорировать которую было невозможно.

После разбора полученной от населения информации в государственных постановлениях неоднократно подчеркивалось, что работа с обращениями граждан является важнейшей формой укрепления связей государственных организаций с людьми, средством формирования общественного мнения, источником того, что конкретно волнует человека.

12 апреля 1968 года был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»<sup>24</sup>, впоследствии утвержденный Законом СССР от 26 июня 1968 года № 2830-VII<sup>25</sup> (с последующими изменениями),

---

<sup>21</sup> Калинин М.И. в беседе с работниками печати, 1919.

<sup>22</sup> Постановление ЦИК СССР от 14.12.1935 «О положении дел с разбором жалоб трудящихся» // СЗ СССР, 1936, № 31, ст. 274.

<sup>23</sup> Постановление ЦИК СССР от 13.01.1937 «Об утверждении постановлений, принятых в период между сессиями Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР и подлежащих утверждению 3 сессии Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР 7 созыва» // СЗ СССР, 1937, № 7, ст. 24.

<sup>24</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета СССР, 1968, № 17, ст. 144.

<sup>25</sup> Закон СССР от 26.06.1968 № 2830-VII «Об утверждении Указа Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета СССР, 1968, № 27, ст. 237.

который закреплял правила и сроки рассмотрения обращений граждан, обязательные для всех органов власти и общественных организаций, и действовал вплоть до вступления в силу в 2006 году Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Конституция СССР<sup>26</sup> 1977 года закрепила право на обращение, и оно стало конституционным правом советских граждан. В статье 49 говорилось, что граждане имеют право «вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе», таким образом непосредственно участвуя в делах этих организаций.

В период перестройки начались процессы обновления всех сфер жизни: создавались новые политические и общественные организации, совершенствовалось делопроизводство в области обращений в органы власти, учитывались предложения и идеи активных граждан и коллективов. Позже Верховный Совет РСФСР поддержал подобные начинания «Декларацией прав и свобод человека и гражданина»<sup>27</sup>, в которой сказано: «Граждане РСФСР имеют право направлять личные и коллективные обращения в государственные органы и должностным лицам, которые в пределах своей компетенции обязаны рассмотреть эти обращения, принять по ним решения и дать мотивированный ответ в установленный законом срок».

Весьма интересным представляется постановление Пленума Верховного Суда СССР от 18 апреля 1986 года № 9 «О применении судами законодательства об ответственности должностных лиц за нарушение порядка рассмотрения предложений, заявлений, жалоб граждан и преследование за критику»<sup>28</sup>, где не только обращалось внимание на необходимость повышения роли судов в вопросах нарушений порядка рассмотрения обращений граждан, но и рекомендовалось судам придавать широкой огласке судебные процессы по вопросам преследования граждан за критику, а виновных в ущемлении прав граждан в связи с критикой привлекать к уголовной ответственности.

В 1988 году в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР вводится новая глава 24.1 «Жалобы на неправомерные действия должностных лиц, ущемляющие права граждан»<sup>29</sup>, которая в апреле 1993 года меняет свое название на «Жалобы на действия государственных органов, общественных организаций и должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан»<sup>30</sup>.

Практически одновременно с этим, ранее действующий Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан»<sup>31</sup> утрачивает силу в связи с принятием Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»<sup>32</sup>, действовавшим вплоть до принятия в 2015 году Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

<sup>26</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята Верховным Советом СССР 07.10.1977) (утратила силу) // Ведомости Верховного Совета СССР, 1977, № 41, ст. 617.

<sup>27</sup> Постановление Верховного Совета РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР, 26.12.1991, № 52, ст. 1865.

<sup>28</sup> Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 18.04.1986 № 9 «О применении судами законодательства об ответственности должностных лиц за нарушение порядка рассмотрения предложений, заявлений, жалоб граждан и преследование за критику» // Бюллетень Верховного Суда СССР, № 3, 1986.

<sup>29</sup> Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 29.01.1988 № 8256-Х1 «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР» (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1988, № 5, ст. 137.

<sup>30</sup> Закон Российской Федерации от 28.04.1993 № 4882-1 «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР» (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС РФ, 03.06.1993, № 22, ст. 787.

<sup>31</sup> Закон СССР от 02.11.1989 № 719-1 «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС СССР, 1989, № 22, ст. 416.

<sup>32</sup> Закон Российской Федерации от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (утратил силу) // Российская газета, № 89, 12.05.1993.

12 декабря 1993 года с принятием новой, ныне действующей Конституции Российской Федерации<sup>33</sup> право граждан на обращение прямо закреплено в статье 33: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». Также через обращения в государственные органы граждане России могут реализовать закрепленное в части 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации право участвовать в управлении делами государства. Таким образом, в истории правового регулирования института обращений наступил новый этап.

Особое внимание обращениям граждан решено уделить на высшем уровне, так в мае 1995 года в Администрации Президента Российской Федерации небольшой по численности Отдел писем и приема граждан был преобразован в Управление Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан<sup>34</sup>, которое в феврале 2010 года преобразовано в Управление Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций<sup>35</sup>.

К обязанностям гражданского служащего, закрепленным в федеральном законодательстве, в июле 1995 года отнесено своевременное рассмотрение, включая принятие по ним решений, обращений граждан и общественных объединений, а также предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и принимать по ним решения<sup>36</sup>.

Развитию института обращений граждан в органы местного самоуправления послужило принятие Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>37</sup>, предусматривающего как право граждан направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления, так и обязанность органов местного самоуправления и их должностных лиц рассматривать обращения в 30-дневный срок и давать на них ответ по существу. С. Ю. Кабашов в своем исследовании отмечает, что к 1999 году в субъектах Российской Федерации было принято 38 региональных законов о порядке рассмотрения обращений граждан<sup>38</sup>. Вопросу обращений граждан в органы местного самоуправления уделена статья 32 в действующем Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)<sup>39</sup>.

В июне 1996 года Президентом Российской Федерации Б. Н. Ельциным в целях налаживания конструктивного взаимодействия между общественными и государственными институтами, обеспечения более эффективного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина издается указ «О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного

---

<sup>33</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 04.07.2020.

<sup>34</sup> Указ Президента Российской Федерации от 22.05.1995 № 514 «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан» (утратил силу) // Российская газета, № 101, 26.05.1995.

<sup>35</sup> Указ Президента Российской Федерации от 17.02.2010 № 201 «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций» // Собрание законодательства Российской Федерации, 22.02.2010, № 8, ст. 838.

<sup>36</sup> Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (статья 10) (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации, 31.07.1995, № 31, ст. 2990.

<sup>37</sup> Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 26) (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации, 28.08.1995, № 35, ст. 3506.

<sup>38</sup> Кабашов С.Ю. Организация работы с обращениями граждан в истории России: учебное пособие // – М.: Флинта: Наука, 2010. С. 156.

<sup>39</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета, № 202, 08.10.2003.

движения в Российской Федерации»<sup>40</sup>, в соответствии с которым органы государственной власти субъектов Российской Федерации образуют комиссии по правам человека субъектов Российской Федерации, и таких комиссий было создано 63<sup>41</sup>. Данные комиссии анализировали поступающие обращения граждан и содержащуюся в них информацию о проблемах в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, обобщали ее и доводили до сведения главы субъекта Российской Федерации.

В апреле 1998 года издается Указ Президента Российской Федерации «О разграничении функций между Администрацией Президента Российской Федерации и Аппаратом Правительства Российской Федерации при рассмотрении обращений граждан»<sup>42</sup>, в соответствии с которым Правительство Российской Федерации создало отдел по работе с обращениями граждан, рассматривающий обращения в рамках выделенной компетенции.

Вопрос принятия федерального закона об обращениях граждан поднимался в Государственной Думе на всем протяжении 1996–2006 гг. Сначала депутатом В. И. Зоркальцевым, когда 15 ноября 1996 года Государственная Дума даже приняла соответствующий закон, который в последствии был отклонен Советом Федерации, доработан, но не подписан Президентом Российской Федерации Б. Н. Ельциным с формулировками о противоречии закона нормам Конституции Российской Федерации и в связи наличием в тексте противоречий. Попытка преодоления вето Президента также не принесла успеха, и 21 декабря 1999 года Б. Н. Ельцин вновь отклонил закон.

Различными депутатами Государственной Думы, среди которых были К. В. Ветров, Б. А. Виноградов, Е. Ф. Лахова, А. Н. Хайруллин, в Государственную Думу вносились законопроекты о порядке рассмотрения обращений граждан, однако дальше рассмотрения профильными комитетами Государственной Думы данные инициативы не проходили, и возвращались на доработку их инициаторам.

В начале 2006 года Президентом Российской Федерации В. В. Путиным (письмо от 30 января 2006 года № Пр-114) в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен проект Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>43</sup>. В пояснительной записке к законопроекту № 263597–4 отмечено: «Законопроект содержит исчерпывающий перечень обращений, которые не подлежат рассмотрению. К ним относятся: анонимные обращения, за исключением тех, в которых сообщается о преступлениях либо об угрозе государственной или общественной безопасности, обращения, содержащие вопросы, по которым вынесены судебные решения, обращения, содержащие клевету, оскорбления и угрозы в адрес государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц или других граждан, повторные (многократные) обращения, если в них не приводятся новые доводы или обстоятельства, а по предыдущим обращениям давались письменные ответы. В законопроекте устанавливается обязанность государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц рассматривать поступившие в соответствии с их компетенцией обращения граждан, принимать по ним необходимые решения, организовывать личный прием граждан, обеспечивать контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации об обращениях граждан. Обращения должны

---

<sup>40</sup> Указ Президента Российской Федерации от 13.06.1996 № 864 «О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 17.06.1996, № 25, ст. 2998.

<sup>41</sup> См. Распоряжение губернатора Санкт-Петербурга от 14.03.1997 № 209-р «Об образовании Комиссии по правам человека в Санкт-Петербурге» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга, № 4/45, 23.04.1997.

<sup>42</sup> Указ Президента Российской Федерации от 21.04.1998 № 426 «О разграничении функций между Администрацией Президента Российской Федерации и Аппаратом Правительства Российской Федерации при рассмотрении обращений граждан» (утратил силу) // Российская газета, № 80, 24.04.1998.

<sup>43</sup> Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета, № 95, 05.05.2006.

рассматриваться в установленные законопроектом сроки. Положения о сроках работы с обращениями граждан сформулированы таким образом, чтобы государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица имели возможность самостоятельно сократить срок рассмотрения обращений, однако произвольное его увеличение без внесения изменений в федеральный закон неправомерно»<sup>44</sup>.

В своем заключении на законопроект (письмо от 8 декабря 2005 года № 3981п-П44), данном до внесения законопроекта в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации предложило увеличить срок рассмотрения обращений с предлагаемых законопроектом 15 дней до 30 дней, а в исключительных случаях – с предлагаемых законопроектом 30 дней до двух месяцев, поскольку именно эти сроки, как показывает практика, являются оптимальными и достаточными для наиболее полного рассмотрения обращения гражданина.

Правовое управление Государственной Думы в своем заключении (письмо от 6 марта 2006 года № 0228263597–4.241) к первому чтению помимо юридико-технических замечаний:

– обращало внимание на необходимость раскрыть в законе определения понятий «должностное лицо», «государственные органы», ввиду того, что указанные понятия для целей разных законов определяются по-разному;

– предлагало уточнить пункт 3 части 1 статьи 5 проекта, предусматривающий нерассмотрение обращений граждан, содержащих клевету, оскорбления и угрозы, поскольку определить, является ли то или иное высказывание клеветой, оскорблением или угрозой, может только суд;

– обращало внимание, что не у всех указанных органов есть «руководители». Так, например, в представительных органах государственной власти, представительных органах местного самоуправления существует должность «председатель», которая по объему полномочий не соответствует категории «руководитель»;

– предлагало уточнить положение статьи 4 законопроекта о том, что положения закона не распространяются на обращения граждан, подлежащие рассмотрению в порядке, установленном не только федеральными законами, но и федеральными конституционными законами (например, Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»);

– указывало на необходимость либо исключить порядок рассмотрения обращений в органы местного самоуправления из текста законопроекта, либо внести соответствующие изменения в статью 32 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>45</sup>;

– указывало, что в законопроекте не содержится положений, определяющих, кто дает ответ на письменное обращение гражданина.

В заключении ответственного по законопроекту Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций указано: «Положительным моментом является то, что законопроектом четко регламентируется обязанность государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц объективно и своевременно рассматривать поступившие обращения граждан в соответствии с их компетенцией, принимать меры, направленные на восстановление нарушенных прав и свобод граждан, обеспечивать контроль за соблюдением законодательства об обращениях граждан».

В заключении соисполнителя по законопроекту Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству отмечается: «Законо-

---

<sup>44</sup> Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/263597-4> (дата доступа: 19.08.2020).

<sup>45</sup> См. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

проект направлен на урегулирование правоотношений, возникающих в процессе реализации гражданами Российской Федерации предусмотренных Конституцией Российской Федерации прав на их коллективные и индивидуальные обращения в государственные органы. В настоящее время указанные правоотношения регулируются Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года № 2534-VII (с последующими изменениями и дополнениями) «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». За время, прошедшее с момента внесения последних изменений и дополнений в названный Указ в 1988 году, он устарел, и в настоящее время его применение сопряжено с определенными трудностями. Предложенный федеральный закон направлен на учет изменений, произошедших за названный период в общественной жизни и в законодательстве, и будет служить улучшению механизма реализации прав и законных интересов граждан. Исходя из этого Комитет по конституционному законодательству и государственному строительству концепцию законопроекта поддерживает».

При этом оба комитета Государственной Думы отметили необходимость доработки законопроекта ко второму чтению, и часть из их замечаний впоследствии была учтена.

После вступления в силу Закона № 59-ФЗ, изменения в него вносились нечасто: в 2010, 2013, 2014, 2015, 2017 и 2018 гг., и не являлись существенными.

## Комментарий

### Статья 1. Сфера применения Закона № 59-ФЗ

**1. Законом № 59-ФЗ регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации (далее также – гражданин) закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.**

Безусловное соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина является одним из главных критериев развития России.

Имея верховенство в законодательной ветви и прямое действие (статья 15 Конституции Российской Федерации), Конституция Российской Федерации закрепила право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления как лично, так и посредством направления индивидуальных и коллективных обращений (статья 33 Конституции Российской Федерации). По факту реализация данного права ложится в основу двух важнейших норм, закрепленных в Конституции Российской Федерации, – «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (статья 2) и «...единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ; народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» (статья 3).

Регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина находится в ведении Российской Федерации (пункт «в» статьи 71), а вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «б» статьи 72).

О непосредственном применении Конституции при осуществлении правосудия, Верховный Суд Российской Федерации дал разъяснения в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»<sup>46</sup>.

Именно обращения граждан к субъектам публичной власти являются главным средством защиты и реализации их прав<sup>47</sup>. Они способствуют выявлению ошибок и укреплению законности, получению информации о степени удовлетворенности граждан действиями органа или должностного лица, обеспечивают обратную связь, повышают эффективность работы органов власти и должностных лиц<sup>48</sup>.

Как утверждает А. В. Должиков, в нормах Конституции Российской Федерации нет указаний на возможные изъятия из нормативного содержания права граждан на обращения. В то

---

<sup>46</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31.10.1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Российская газета, № 247, 28.12.1995.

<sup>47</sup> Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учеб. для вузов. 2-е изд., изм. и доп. // – М., 2005.

<sup>48</sup> Степкин С.П. Проблемы злоупотребления правом при реализации права граждан на обращения // Российский юридический журнал. № 1 (124). 2019. С. 54–59.

же время установленный в законодательстве порядок реализации данного права можно трактовать двояко: как уточнение нормативного содержания и как вмешательство<sup>49</sup>.

А. В. Минашкин в своем исследовании указывает, что обращения граждан являются значимым источником информации, которая необходима для принятия решений по вопросам государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства<sup>50</sup>.

Правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного в статье 33 Конституции Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также порядок рассмотрения обращений граждан регулируются комментируемым законом. Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что данный закон определяет права и обязанности участников соответствующих отношений как на государственном, так и на муниципальном уровне, базовые гарантии, порядок рассмотрения обращений граждан<sup>51</sup>.

Спецификой правоотношений, являющихся предметом правового регулирования норм, предусмотренных Законом № 59-ФЗ, выступает их двойная природа – реализация конституционного права граждан на обращение, регулируемая нормами конституционного права, и процедура рассмотрения обращений граждан, относящаяся к административно-правовому регулированию.

**2. Установленный Законом № 59-ФЗ 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.**

Комментируемый закон регулирует рассмотрение всех обращений, в том числе рассматриваемых в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами, однако лишь в части, неурегулированной этими законами. Аналогичная норма приведена в части 1 статьи 3.

При этом, в случае поступления обращения, подлежащего рассмотрению другим органом в соответствии с его компетенцией, подлежат применению нормы части 3 статьи 8 Закона № 59-ФЗ о направлении такого обращения по компетенции с уведомлением об этом гражданина (пункт 3 статьи 5, пункт 5 части 1 статьи 10 Закона № 59-ФЗ).

Следует учитывать, что порядок рассмотрения обращений граждан по вопросам, разрешение которых подведомственно судам, определен кодифицированными нормативными правовыми актами: Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации (далее – ГПК РФ)<sup>52</sup>, Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации (далее – АПК РФ)<sup>53</sup>, Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации (далее – УПК РФ)<sup>54</sup> и Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ)<sup>55</sup>. Суды Рос-

---

<sup>49</sup> Должиков А.В. Стакан наполовину полон или пуст? Вмешательство как форма ограничения конституционных прав // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 1. С. 80 – 112.

<sup>50</sup> Минашкин А.В. Основы правового регулирования обращений граждан в Республике Беларусь // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 7. С. 37.

<sup>51</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21.05.2015 № 1163-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сокова Вячеслава Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 4 части 1 статьи 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс (дата доступа 19.08.2020).

<sup>52</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 18.11.2002, № 46, ст. 4532.

<sup>53</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Российская газета, № 137, 27.07.2002.

<sup>54</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Российская газета, № 249, 22.12.2001.

<sup>55</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Официальный интер-

сийской Федерации самостоятельны и независимы<sup>56</sup>, а обращение к судьям по находящимся у них в производстве делам возможно только в процессуальном порядке, иное преследуется по закону<sup>57</sup>.

Федеральным законом от 17 января 1992 года № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон «О прокуратуре Российской Федерации»)<sup>58</sup> закреплено, что прокуратура Российской Федерации составляет единую федеральную централизованную систему органов и учреждений, и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации (статья 4); в органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов (статья 10); Генеральный прокурор Российской Федерации руководит системой прокуратуры Российской Федерации. В соответствии с пунктом 3 статьи 1, статьями 3, 10, 35 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры не осуществляют надзор за деятельностью судов и их должностных лиц, не разъясняют принятые ими решения и не дают консультаций по применению действующего законодательства, а рассматривают обращения, содержащие сведения о нарушении законов. В гражданском и административном судопроизводстве прокурор принимает участие и проверяет законность судебных постановлений по определенным категориям дел, перечень которых дан в статье 45 ГПК РФ и статье 39 КАС РФ. На прокуратуру Российской Федерации не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами.

Согласно части 1 статьи 6 Федерального закона от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»<sup>59</sup> и части 1 статьи 5 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» не допускается воздействие в какой-либо форме федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на следователя и (или) прокурора с целью повлиять на принимаемое ими решение или воспрепятствование в какой-либо форме их деятельности, прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов.

Жалобы на действия (бездействие) и решения прокурора, руководителя следственного отдела, следователя, органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания, дознавателя подлежат рассмотрению в порядке, установленном УПК РФ.

Жалоба на судебного пристава-исполнителя подлежит рассмотрению в порядке, установленном Федеральным законом от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – Закон об исполнительном производстве)<sup>60</sup>.

Жалобы на нарушения прав граждан и организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг подлежат рассмотрению в порядке, установленном Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон об организации предоставления государственных и

---

нет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 09.03.2015.

<sup>56</sup> Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Российская газета, № 3, 06.01.1997

<sup>57</sup> Закон Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Российская газета, № 170, 29.07.1992

<sup>58</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 20.11.1995, № 47, ст. 4472.

<sup>59</sup> Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» (ст. 6) // Российская газета, № 296, 30.12.2010

<sup>60</sup> Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Российская газета, № 223, 06.10.2007.

муниципальных услуг)<sup>61</sup>, в связи с чем порядок, предусмотренным Законом № 59-ФЗ к таким жалобам не применим<sup>62</sup>.

Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300–1 «О защите прав потребителей»<sup>63</sup>, регулирующий отношения, возникающие между потребителями и изготовителями, исполнителями, импортерами, продавцами, владельцами агрегаторов информации о товарах (услугах), устанавливает отдельный порядок предъявления требований потребителей, а также сроки удовлетворения отдельных требований потребителя (рассмотрения претензий потребителя). Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов<sup>64</sup>, принятые Правительством Российской Федерации в соответствии со статьей 157 Жилищного кодекса Российской Федерации<sup>65</sup>, устанавливают особый порядок рассмотрения жалоб (заявлений, требований и претензий) потребителя (пользователя) данного вида услуг.

Следует особо отметить, что Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (часть 3 статьи 10)<sup>66</sup> не допускает поступления в органы государственного контроля (надзора) и органы муниципального контроля обращений и заявлений в форме электронного документа, не позволяющих идентифицировать обратившееся лицо.

Обращения, в которых граждане запрашивают предоставление информации о деятельности органа, следует рассматривать как запросы, с особенностями, предусмотренными Федеральным законом от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее – Закон об обеспечении доступа к информации)<sup>67</sup>. В целях реализации доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления данные органы принимают регламенты, утверждая перечень информации, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Так, например, Правительство Российской Федерации установило для себя и для федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, перечни информации, размещаемой в сети «Интернет»<sup>68</sup>. Аналогичный перечень утвержден Государственной Думой<sup>69</sup>. В этом случае орган вправе дать

---

<sup>61</sup> Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета, № 168, 30.07.2010.

<sup>62</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 25.05.2016 № 33-АПГ16-9, Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 20.08.2014 № 45-АПГ14-5 // СПС Консультант Плюс (дата доступа 19.08.2020).

<sup>63</sup> Закон Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» // Ведомости СНД и ВС РФ, 09.04.1992, № 15, ст. 766.

<sup>64</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» // Собрание законодательства Российской Федерации, 30.05.2011, № 22, ст. 3168.

<sup>65</sup> Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 03.01.2005, № 1 (часть 1), ст. 14.

<sup>66</sup> Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета, № 266, 30.12.2008.

<sup>67</sup> Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Российская газета, № 25, 13.02.2009.

<sup>68</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 24.11.2009 № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации, 30.11.2009, № 48, ст. 5832.

<sup>69</sup> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 23.12.2009 № 3018-5 ГД «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 28.12.2009, № 52 (ч. I), ст. 6487.

гражданину ссылку на ресурс в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», предложив гражданину ознакомиться с интересующей его информацией на нем. Запрашивая копии каких-либо документов, необходимо учитывать сроки хранения данных документов, установленные Перечнем типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков их хранения<sup>70</sup>, а также подлежат ли данные документы архивному хранению в соответствии с законодательством Российской Федерации<sup>71</sup>.

**3. Установленный Законом № 59-ФЗ порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом.**

Данная норма взаимосвязана с частью 1 статьи 3 Закона № 59-ФЗ и приравнивает права иностранных граждан и лиц без гражданства в рассматриваемой сфере к правам гражданина Российской Федерации, что вполне укладывается в правовое регулирование, установленное частью 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации, о равных правах и обязанностях иностранных граждан, лиц без гражданства и граждан Российской Федерации, кроме случаев, прямо установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 3 Федерального закона от 1 июня 2005 года № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» (далее – Закон о государственном языке)<sup>72</sup> и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (часть 1 статьи 68) государственным языком Российской Федерации на всей территории является русский язык, он подлежит обязательному использованию в деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, в том числе в деятельности по ведению делопроизводства, а также 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<sup>73</sup>.

С учетом норм Закона Российской Федерации от 25 октября 1991 года № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» (далее – Закон о языках народов РФ)<sup>74</sup>, Российская Федерация гарантирует всем ее народам независимо от их численности равные права на сохранение и всестороннее развитие родного языка, свободу выбора и использования языка общения вне зависимости от места проживания. Иными словами, народы Российской Федерации вправе обращаться в органы власти и к должностным лицам на своем народном языке, и если в местах

---

<sup>70</sup> Приказ Росархива от 20.12.2019 № 236 «Об утверждении Перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков их хранения» // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 07.02.2020.

<sup>71</sup> Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 25.10.2004, № 43, ст. 4169.

<sup>72</sup> Федеральный закон от 01.06.2005 № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 06.06.2005, № 23, ст. 2199.

<sup>73</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 02.07.2008 № 58-Г08-7 // СПС Консультант Плюс (дата доступа 19.08.2020).

<sup>74</sup> Закон Российской Федерации от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 12.12.1991, № 50, ст. 1740.

их проживая таким языком, как правило, владеют, то на федеральном уровне и в других субъектах Российской Федерации работа с таким обращением становится крайне затруднительной.

Кроме того, в соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 3 Закона о государственном языке, обязательному использованию 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 подлежит именно русский язык, а не какой-либо иной.

Иностранные граждане и лица без гражданства могут не владеть русским языком, и в этом случае подлежат применению нормы части 2 статьи 5 Закона о государственном языке, предусматривающие, что при реализации и защите прав и законных интересов на территории Российской Федерации лицам, не владеющим государственным языком Российской Федерации, в случаях, предусмотренных федеральными законами, обеспечивается право на пользование услугами переводчика. Здесь представляются интересными два момента. Первый – это неурегулированность вопроса о том, кто и за счет каких средств должен осуществить перевод обращения с иностранного языка или языка народов Российской Федерации на русский язык, чтобы соответствующий орган или соответствующее должностное лицо могли его должным образом рассмотреть. При этом не определен срок такого перевода, в связи с чем предполагается, что и перевод, и рассмотрение обращения гражданина по существу должны быть произведены в тот же срок, что рассмотрение обращений на русском языке. Второй – это то, что возможность выступать на родном языке или пользоваться услугами переводчика предусмотрена лишь несколькими федеральными законами. Так, эта норма закреплена в статье 97 Налогового кодекса Российской Федерации<sup>75</sup>, статье 24.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)<sup>76</sup>, статье 18 УПК РФ, статье 9 ГПК РФ, статье 12 АПК РФ, статье 58 Закона об исполнительном производстве<sup>77</sup> и статье 15 Закона о языках народов РФ<sup>78</sup>.

Таким образом, можно сделать обоснованный вывод, что обращения иностранных граждан и лиц без гражданства должны отвечать требованиям вышеуказанных норм, должны быть составлены на государственном языке Российской Федерации (русском языке) либо переведены на русский язык, поскольку Законом № 59-ФЗ не предусмотрено рассмотрение обращений, составленных на иностранных языках. Как, к примеру, это прямо предусмотрено нормами части 4 статьи 18 Закона об обеспечении доступа к информации<sup>79</sup>.

Судебная практика также говорит о том, что обращение гражданина может быть зарегистрировано только после его перевода на русский язык, однако это не возлагает на граждан, в том числе иностранных, обязанности прикладывать к таким обращениям их перевод<sup>80</sup>.

#### **4. Установленный Законом № 59-ФЗ порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами распространяется на**

---

<sup>75</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, № 31, 03.08.1998, ст. 3824.

<sup>76</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Российская газета, № 256, 31.12.2001.

<sup>77</sup> См. Федеральный закон «Об исполнительном производстве».

<sup>78</sup> См. Закон Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации».

<sup>79</sup> См. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

<sup>80</sup> Решение Верховного Суда Российской Федерации от 21.08.2017 № АКПИ17-502 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, № 8, август, 2018, Апелляционное определение Белгородского областного суда от 15.06.2017 № 33а-3020/2017 // СПС Консультант Плюс (дата доступа 19.08.2020).

**правоотношения, связанные с рассмотрением указанными органами, должностными лицами обращений объединений граждан, в том числе юридических лиц, а также на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, осуществляющими публично значимые функции, государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями и их должностными лицами.**

Данная норма изложена в новой редакции в соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 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»<sup>81</sup> в целях расширения сферы применения Закона № 59-ФЗ и круга лиц, подвергающихся административной ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений, а также в связи с признанием взаимосвязанных положений комментируемого закона в прежней редакции противоречащими Конституции Российской Федерации<sup>82</sup>. Законопроект № 191991–6 внесен субъектом права законодательной инициативы – Правительством Российской Федерации. Изменения вступили в силу 19 мая 2013 года.

Право граждан на объединение предусмотрено частью 1 статьи 30 Конституции Российской Федерации, и, соответственно, на рассмотрение обращений объединений граждан, в том числе юридических лиц, распространяются нормы Закона № 59-ФЗ, в той степени, в которой эти нормы по своей правовой природе к ним могут быть применены. Аналогичный правовой подход использует Европейский Суд по правам человека, применяя в своих решениях нормы статьи 9 Конвенции о защите прав человека и основных свобод к объединениям граждан<sup>83</sup>.

Положения Закона № 59-ФЗ распространены на юридические лица, а также иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностных лиц. При этом определение понятия «организации, осуществляющие публично значимые функции» в действующем законодательстве Российской Федерации до сих пор отсутствует.

И. Н. Харинов отмечает, что содержание понятия института публичных услуг отсутствует не только в законодательстве, но и в науке<sup>84</sup>.

Однако Конституционный Суд Российской Федерации отмечает, что публично-правовое предназначение проявляется в реализации организациями значимых для общества и государства задач, в связи с чем государство может передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций

---

<sup>81</sup> Федеральный закон от 07.05.2013 № 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» // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 08.05.2013.

<sup>82</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» (пункт 2) // Собрание законодательства Российской Федерации, 30.07.2012, № 31, ст. 4470.

<sup>83</sup> Постановление ЕСПЧ от 10.06.2010 «Дело «Свидетели Иеговы» в Москве и другие (Jehovah's Witnesses of Moscow and others) против Российской Федерации» (жалоба № 302/02) // Российская хроника Европейского Суда, 2011, № 2, Постановление ЕСПЧ от 01.10.2009 «Дело «Кимля и другие (Kimlya and others) против Российской Федерации» (жалобы №№ 76836/01 и 32782/03) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2010. № 4. С. 3, 36–54, Постановление ЕСПЧ от 17.02.2004 «Дело «Маэстри (Maestri) против Италии» (жалоба № 39748/98), Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // Собрание законодательства Российской Федерации, 30.07.2012, № 31, ст. 4470.

<sup>84</sup> Харинов И.Н. Государственный контроль за поставщиками публичных услуг в экономической сфере // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 3. С. 71–78.

публичной власти и, соответственно, вправе устанавливать для них обязательные условия<sup>85</sup>, в том числе распространять на такие организации, осуществляющие публично значимые функции, действие Закона № 59-ФЗ. Аналогичный правовой подход использует Европейский Суд по правам человека, возлагая ответственность за действия негосударственных организаций, реализующих публично-правовое предназначение, на государство<sup>86</sup>.

Так, Пенсионный фонд Российской Федерации относится к государственным учреждениям, и его деятельность подпадает под действие Закона № 59-ФЗ<sup>87</sup>. К осуществляющей публично значимые функции отнесена ФГУП «Почта России»<sup>88</sup>, оказывающая услуги почтовой связи, правда в настоящее время организация изменила свою организационно-правовую форму на АО<sup>89</sup>, а также организации, осуществляющие сбыт электрической и тепловой энергии гражданам<sup>90</sup>, транспортное обслуживание населения<sup>91</sup> и т. д. Однако деятельность товариществ собственников жилья (ТСЖ) не относится к публичным функциям и, соответственно, не регулируется Законом № 59-ФЗ<sup>92</sup>.

Следует также учитывать, что действие Закона № 59-ФЗ не распространяется на гражданско-правовые отношения, возникающие между гражданами и юридическими лицами, в том числе созданными публично-правовыми образованиями<sup>93</sup>. Данные правоотношения регулируются отдельными нормативными правовыми актами в конкретной сфере правоотношений (например, в сфере оказания государственных и муниципальных услуг, защиты прав потребителей, оказания коммунальных услуг и пр.). Так, правоотношения с управляющей организацией носят гражданско-правовой характер, поскольку она не осуществляет публично значи-

---

<sup>85</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 01.06.2010 № 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» // Вестник Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации, № 3, 2010, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19.05.1998 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // Российская газета, № 101, 28.05.1998, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19.12.2005 № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» // Российская газета, № 293, 28.12.2005.

<sup>86</sup> Постановления ЕСПЧ от 16.06.2005 по делу «Шторк (Storck) против Германии» (жалоба № 61603/00) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека, 2005, № 11, Постановление ЕСПЧ от 25.03.1993 по делу «Костелло-Робертс (Costello-Roberts) против Соединенного Королевства», Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // Собрание законодательства Российской Федерации, 30.07.2012, № 31, ст. 4470.

<sup>87</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29.09.2015 № 2310-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мельникова Александра Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс (дата доступа 19.08.2020).

<sup>88</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Волгоградского областного суда от 29.01.2014 по делу № 33-1098/2014 // URL: <http://oblsud.vol.sudrf.ru> (дата обращения: 19.08.2020).

<sup>89</sup> Федеральный закон от 29.06.2018 № 171-ФЗ «Об особенностях реорганизации федерального государственного унитарного предприятия «Почта России», основах деятельности акционерного общества «Почта России» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 29.06.2018.

<sup>90</sup> Постановление Камчатского краевого суда от 19.12.2014 по делу № 4-А-387 // СПС Консультант Плюс (дата доступа 19.08.2020).

<sup>91</sup> Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18.04.2013 № ВАС-1838/13 по делу № А43-15951/2011 // СПС Консультант Плюс (дата доступа 19.08.2020).

<sup>92</sup> Определение Московского городского суда от 04.09.2013 № 4 г/6-9327/13 // СПС Консультант Плюс (дата доступа 19.08.2020).

<sup>93</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27.06.2017 № 1361-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Литовского Бориса Владимировича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс (дата доступа 19.08.2020).

мые функции, и, соответственно, ее работники не могут быть привлечены к административной ответственности по статье 5.59 КоАП РФ<sup>94</sup>.

В части обращений к депутатам необходимо учитывать, что законодательство разделяет понятия «гражданина», как лица, которое имеет конституционное право обращаться и направлять обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица, и «избирателя», как лица, обладающего активным избирательным правом, привязанного к конкретному месту жительства и, соответственно, избирательному округу<sup>95</sup>. Так, например, согласно части 2 статьи 7 Федерального закона от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации») <sup>96</sup> одной из форм деятельности депутата Государственной Думы при исполнении полномочий является именно работа с избирателями, в связи с чем де-юре у депутата отсутствует обязанность работать с обращениями не избирателей (жителями других территорий, иностранными гражданами, лицами без гражданства, гражданами, находящимися в местах лишения свободы по приговору суда)<sup>97</sup>. Следует также отметить, что депутат Государственной Думы не является должностным лицом и согласно Указу Президента Российской Федерации от 11 января 1995 года № 32 «О государственных должностях Российской Федерации»<sup>98</sup> к государственной должности не отнесен.

Следует отметить, что письма граждан, направленные в средства массовой информации (СМИ) могут остаться без ответа, так как редакция СМИ не обязана на них отвечать и пересылать их тем органам, организациям и должностным лицам, в чью компетенцию входит их рассмотрение<sup>99</sup>.

---

<sup>94</sup> Постановления Верховного Суда Российской Федерации от 22.10.2018 № 88-АД18-3, от 14.02.2019 № 88-АД19-1, от 15.02.2019 № 48-АД19-2, от 15.02.2019 № 88-АД19-2 // СПС Консультант Плюс (дата доступа 19.08.2020).

<sup>95</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета, № 106, 15.06.2002.

<sup>96</sup> Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета, № 130, 08.07.1999.

<sup>97</sup> Степкин С.П. Особенности рассмотрения обращений граждан в Государственной Думе // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 11. С. 57–61.

<sup>98</sup> Указ Президента Российской Федерации от 11.01.1995 № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации 16.01.1995, № 3, ст. 173.

<sup>99</sup> Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» (статья 42) // Российская газета, № 32, 08.02.1992.

## Статья 2. Право граждан на обращение

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

Правомочие обращаться лично, закрепленное в статье 33 Конституции Российской Федерации является основополагающим. Так, граждане вправе прийти в соответствующий орган (его приемную) лично, обратиться устно, письменно (в ходе личного приема, посредством операторов почтовой связи, организаций и частных лиц, оказывающих курьерские и подобные услуги), а также в форме электронного документа. При этом форму и способ обращения гражданин определяет самостоятельно с учетом возможности органа осуществлять личный прием граждан.

Понятия массовых и веерных обращений до настоящего времени законодательно не определены, однако они плотно вошли в гражданский оборот и используются различными органами и организациями. За квартал в орган может поступить до 2 тысяч таких обращений или единовременно более 100. Особенно остро данный вопрос стоит перед законодательными (представительными) органами, где присутствует большое количество адресатов, обладающих особым статусом (депутаты различных уровней, сенаторы Российской Федерации (члены Совета Федерации) и др.)<sup>100</sup>.

Среди таких обращений нередко встречаются лоббистские обращения. А. П. Любимов отмечает, что правовое регулирование лоббистской деятельности одной из целей ставит содействие реализации конституционного права граждан Российской Федерации на участие индивидуально или через различные организации в управлении делами государства<sup>101</sup>, он даже посвятил отдельный труд рассмотрению практики этого явления<sup>102</sup>. Ю. В. Хрумалова отмечает, что гражданский лоббизм является предусмотренной Конституцией Российской Федерации формой участия граждан в законотворчестве в период между выборами и в отсутствие референдума<sup>103</sup>. Такими обращениями в основном пользуются различные политические партии, правозащитные и иные негосударственные организации, которые иногда находят идеологических единомышленников, а иногда платят гражданам за направление обращений, в том числе лоббирующие принятие либо отклонение законодательных инициатив, а также привлечение внимания к определенным вопросам, для решения которых необходима нормотворческая деятельность<sup>104</sup>.

Веерные обращения нередко используют адвокаты, вводя доверителей в заблуждение об эффективности таких мер и получая за это немалую плату, рассылая обращения одинакового содержания, касающиеся гражданских, административных и уголовных дел в различные

---

<sup>100</sup> Степкин С.П. Проблемы злоупотребления правом при реализации права граждан на обращения // Российский юридический журнал № 1 (124). 2019. С. 54–59.

<sup>101</sup> Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. // – М.: 1998. – 256 с.

<sup>102</sup> Любимов А.П. Гражданский лоббизм. Процедуры и технологии обращений граждан. // – М.: МЭЙН. 1998.

<sup>103</sup> Хрумалова Ю.В. Гражданский лоббизм в обращениях в органы государственной власти как форма участия в законотворческой деятельности // Право и политика. 2012. № 1. С. 104–108.

<sup>104</sup> Парламентаризм: учебник. Под ред. В. И. Добросоцкого // – М.: Магистр, 2020. – 264 с.

органы, в том числе с дискредитирующей участников процессов информацией. Однако, в соответствии со статьями 6 и 6.1 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (далее – Закон об адвокатуре)<sup>105</sup> единственной формой обращения адвоката в качестве представителя доверителя в конституционном и гражданском судопроизводстве, а также в качестве представителя или защитника доверителя в уголовном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях, является адвокатский запрос. Также следует иметь в виду, что такие действия нарушают нормы подпунктов 1 и 4 пункта 1 статьи 7 Закона об адвокатуре и пунктов 1 и 3 статьи 4, пункта 2 статьи 5, подпункта 7 пункта 1 статьи 9, пункта 1 статьи 10, статьи 12 Кодекса профессиональной этики адвоката<sup>106</sup>, за что предусмотрена ответственность вплоть до прекращения статуса адвоката (подпункты 2 и 2.1 пункта 2 статьи 17 Закона об адвокатуре, пункт 6 статьи 18 Кодекса).

В целях составления обращений граждане нередко прибегают к платным услугам многочисленных посредников, активно рекламирующих свои услуги, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Однако составление обращения часто производится такими организациями формально, и пользоваться данными услугами нецелесообразно, поскольку обращение гражданина производится в произвольной форме, требования к его нормативно-правовому обоснованию в Законе № 59-ФЗ также не содержатся. Получить бесплатную консультацию граждане могут в региональных отделениях Ассоциации юристов России, в том числе в определенные дни приема в Приемной Президента Российской Федерации, а также, в соответствии с частью 4 статьи 23 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»,<sup>107</sup> в юридических клиниках вузов юридического профиля, в том числе онлайн (список юридических клиник при крупнейших вузах страны с возможностью задать вопрос онлайн представлен на сайте правовой системы Консультант Плюс<sup>108</sup>, список юридических клиник с возможностью личного приема представлен на сайте Центра развития юридических клиник<sup>109</sup>). Список адвокатов, участвующих в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи, по адресам в конкретном субъекте Российской Федерации, представлен на официальных сайтах государственных органов, органов местного самоуправления.

В соответствии со статьей 7 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее – Закон о персональных данных)<sup>110</sup> операторы и иные лица, получившие доступ к персональным данным, обязаны не раскрывать третьим лицам и не распространять персональные данные без согласия субъекта персональных данных, если иное не предусмотрено федеральным законом. Согласно части 2 статьи 182 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)<sup>111</sup> лица, действующие хотя и в чужих интересах, но от собственного имени, лица, лишь передающие выраженную в надлежащей форме волю другого лица, не являются представителями.

---

<sup>105</sup> Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Российская газета, № 100, 05.06.2002.

<sup>106</sup> Кодекс профессиональной этики адвоката (принят I Всероссийским съездом адвокатов 31.01.2003) // Российская газета, № 4, 2003.

<sup>107</sup> Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 21.11.2011.

<sup>108</sup> Бесплатная юридическая помощь. КонсультантПлюс – студенту и преподавателю // URL: <http://www.consultant.ru/edu/highschool/urclinic> (дата доступа 19.08.2020).

<sup>109</sup> Юридические клиники. Центр развития юридических клиник // URL: <https://codolc.com/clinics> (дата доступа 19.08.2020).

<sup>110</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // Российская газета, № 165, 29.07.2006.

<sup>111</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 05.12.1994, № 32, ст. 3301.

Таким образом, лицо, обратившееся в интересах другого гражданина, чьи права и интересы нарушены, должно иметь достаточные полномочия действовать от имени гражданина, включая наличие документального подтверждения воли гражданина обратиться в конкретный государственный орган с конкретным вопросом. В связи с чем для представления интересов третьих лиц необходимо оформление доверенности, общие положения о которой регулируются статьей 185 ГК РФ.

Следует учитывать, что право гражданина обращаться лично в государственные органы не предполагает возможность гражданина требовать по своему усмотрению ответа на поставленные в его обращении вопросы от того органа, должностного лица, которым гражданин адресует свое обращение, не учитывая при этом их компетенцию (часть 1 статьи 8 Закона № 59-ФЗ).

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

Данная норма о недопустимости нарушения прав и свобод других лиц взаимосвязана с частью 1 статьи 6 и частью 3 статьи 11 Закона № 59-ФЗ, в комментарии к которой автором более детально рассмотрен вопрос злоупотребления правом при обращении.

В соответствии с частью 3 статьи 17 Конституции Российской Федерации, частью 2 статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>112</sup>, статьями 1 и 10 ГК РФ, гражданин, осуществляя свои права, не должен нарушать права и свободы других лиц, должен действовать добросовестно и разумно. Недобросовестным поведением может быть признано очевидное отклонение действий участника гражданского оборота от добросовестного поведения<sup>113</sup>. Несоответствующими действительности, порочащими честь и достоинство, признаются высказывания в обращении гражданина, выраженные в утвердительной форме при отсутствии надлежащих доказательств<sup>114</sup>. В иных случаях суды в основном полагают, что обращения в уполномоченные органы не содержат информации о фактах, а отражают субъективное мнение граждан и носят предположительный характер, поскольку данные органы должны осуществить действия по проверке фактов, изложенных в обращении<sup>115</sup>.

Вместе с тем под злоупотреблением правом в Законе № 59-ФЗ понимается лишь наличие в обращении оскорблений, угроз должностному лицу или членам его семьи (часть 3 статьи 11).

Следует учитывать, что гарантированные статьями 23 и 24 Конституции Российской Федерации права гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну и недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия, тесно взаимосвязаны с фактом личного обращения гражданина, поскольку это является его частной жизнью, которую он в силу своей свободы не желает делать достоянием иных лиц.

Одной из форм недобросовестного поведения граждан является запись на все возможные дни личного приема должностными лицами, а также депутатами, сенаторами Российской Федерации (членами Совета Федерации), вследствие чего ограничивается возможность

---

<sup>112</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в городе Риме 04.11.1950) // Собрание законодательства Российской Федерации, 08.01.2001, № 2, ст. 163.

<sup>113</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета, № 140, 30.06.2015; Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 15.11.2017) // СПС Консультант Плюс (дата доступа 19.08.2020).

<sup>114</sup> Апелляционное определение Ростовского областного суда от 18.12.2012 по делу № 33-14102/2012 // СПС Консультант Плюс (дата доступа 19.08.2020).

<sup>115</sup> Постановление ФАС Северо-Западного округа от 27.05.2005 по делу № А56-28924/04 // СПС Консультант Плюс (дата доступа 19.08.2020).

записи других граждан, удлиняется их очередь на прием и фактически возможности оперативно решить свой вопрос лишаются другие граждане. Имеются случаи и систематических неявок на прием, несмотря на предварительную запись<sup>116</sup>. Безусловно, такие действия свидетельствуют о попытке нарушить права других лиц, однако именно органу, в котором осуществляется личный прием граждан, следует ограничивать запись таких лиц, предусмотрев данный порядок в своем нормативном акте (административном регламенте).

Производство гражданином во время личного приема аудиозаписи, фото- и видеосъемки без согласия других граждан, реализующих свое право на личное обращение, недопустимо, так как это может повлечь обнародование и дальнейшее использование изображений, и тем самым нарушить право граждан на личную жизнь. Согласно части 1 статьи 152.1 ГК РФ обнародование и дальнейшее использование изображения гражданина (в том числе его фотографии, а также видеозаписи или произведения изобразительного искусства, в которых он изображен) допускаются только с согласия этого гражданина. Однако прямого запрета на аналогичные действия в отношении должностных и иных уполномоченных лиц, обеспечивающих реализацию права граждан на личное обращение, законом не установлено. Исключения составляют лишь режимные объекты (например, здание Администрации Президента Российской Федерации), где аудиозапись, кино- фото- и видеосъемка запрещены в целях безопасности, а также объекты, где производство подобных действий запрещено положением о внутриобъектовом и контрольно-пропускном режимах. При этом запрет и ограничение фото- и видеосъемки не свидетельствуют о нарушении прав, свобод и законных интересов гражданина, а также не препятствуют осуществлению прав и свобод гражданина<sup>117</sup>.

### **3. Рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно.**

Плата за рассмотрение обращений субъектами, поименованными в части 4 статьи 1 Закона № 59-ФЗ, не взимается.

Напротив, чтобы минимизировать траты граждан даже на отправку письменных обращений, при каждом органе реализовано право граждан на подачу обращений в форме электронного документа с официального сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В этой связи пользоваться услугами многочисленных посреднических организаций, предлагающих за плату составление, отправку и рассылку обращений сразу в несколько органов, нет необходимости. Напротив, массовая рассылка обращения без учета вопросов ведения конкретного органа или должностного лица лишь приведет к затягиванию решения вопроса и рассеиванию внимания к нему.

Целенаправленная отправка гражданином обращений в орган, к компетенции которого не относится решение обозначенных в обращениях вопросов, просьбы гражданина переадресовать его обращения в другие органы, направление в орган обращения, адресованного другому органу или должностному лицу, свидетельствует о недобросовестных действиях гражданина (использование органа в целях оказания почтовых и провайдерских услуг, что приводит к дополнительным расходам органа), и может привести к судебному взысканию данных расходов с гражданина в порядке, предусмотренном гражданским законодательством Российской Федерации.

---

<sup>116</sup> Степкин С.П. Проблемы злоупотребления правом при реализации права граждан на обращения // Российский юридический журнал. № 1 (124). 2019. С. 54–59.

<sup>117</sup> Апелляционное определение Московского городского суда от 24.11.2017 по делу № 33а-5861 // СПС Консультант Плюс (дата доступа 19.08.2020).

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

### **1. Правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, регулируются Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, Законом № 59-ФЗ и иными федеральными законами.**

Комментируемый закон регулирует рассмотрение всех обращений, в том числе рассматриваемых в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами, однако лишь в части, неурегулированной этими законами. Аналогичная норма приведена в части 2 статьи 1 Закона № 59-ФЗ.

До вступления в силу Закона № 59-ФЗ вопросы рассмотрения обращений регулировались в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», утвержденным Законом СССР от 26 июня 1968 года № 2830-VII «Об утверждении Указа Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», признанными утратившими силу в связи с принятием Закона № 59-ФЗ. Данные акты являлись морально устаревшими и не отражающими реального федеративного устройства Российской Федерации, установленного Конституцией Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.

Конституцией Российской Федерации каждому гражданину гарантировано право обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления лично, а также направлять в данные органы индивидуальные и коллективные обращения (статья 33). Аналогичные права гарантированы Всеобщей декларацией прав человека (статья 19, пункт 1 статьи 21)<sup>118</sup>, Международным пактом о гражданских и политических правах (статья 19, пункт «а» статьи 25)<sup>119</sup> и Декларацией прав и свобод человека и гражданина (статья 21)<sup>120</sup>.

В Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы также провозглашается право в связи с нарушениями прав человека и основных свобод в результате политики и действий отдельных должностных лиц и государственных органов подавать жалобы или иные соответствующие обращения в компетентные национальные судебные, административные или законодательные органы или в любой другой компетентный орган, предусмотренный правовой системой государства, которые в свою очередь должны вынести свое решение по данной жалобе без неоправданной задержки (статья 8, пункты 1 и 2, подпункт «а» пункта 3 статьи 9)<sup>121</sup>.

Следует учитывать, что нормой части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации установлено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, а меж-

---

<sup>118</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета, № 67, 05.04.1995.

<sup>119</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС Консультант Плюс (дата доступа 19.08.2020).

<sup>120</sup> Постановление Верховного Совета РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР, 26.12.1991, № 52, ст. 1865.

<sup>121</sup> Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (принята в городе Нью-Йорке 09.12.1998 Резолюцией 53/144 на 85-ом пленарном заседании 53-ей сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС Консультант Плюс (дата доступа 19.08.2020).

дународный договор Российской Федерации имеет приоритетное применение по сравнению с нормами законодательства Российской Федерации.

Правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации регулируются также Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>122</sup>, Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации<sup>123</sup>, а также Порядком рассмотрения обращений граждан в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации<sup>124</sup>, регулирующим в том числе правила личного приема граждан, и Инструкцией по работе с документами в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации<sup>125</sup>, устанавливающей единые нормы работы с документами в Государственной Думе и ее аппарате.

Правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации регулируются также Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>126</sup>, Регламентом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации<sup>127</sup>, Инструкцией по работе с обращениями и запросами граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации<sup>128</sup>.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации данные правоотношения регулируются Инструкцией о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации<sup>129</sup>, которую Верховный Суд Российской Федерации отнес к внутреннему локальному акту, определяющему порядок ведения делопроизводства в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации, а также определил адресованную исключительно работникам органов и учреждений прокуратуры и не носящую нормативно-правовой характер в отношении неопределенного круга лиц<sup>130</sup>. Данная позиция Верховного Суда Российской Федерации представляется весьма показательной.

В Правительстве Российской Федерации правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, определяются Регламентом Правительства Российской Федерации (раздел IX)<sup>131</sup>.

---

<sup>122</sup> См. Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

<sup>123</sup> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 16.02.1998, № 7, ст. 801.

<sup>124</sup> Распоряжение Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 26.11.2014 № 357р-1 // Приемная Государственной Думы. URL: <https://priemnaya.duma.gov.ru> (дата обращения: 19.08.2020).

<sup>125</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 18.02.2002, № 7, ст. 635.

<sup>126</sup> См. Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

<sup>127</sup> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 16.02.1998, № 7, ст. 801.

<sup>128</sup> Распоряжение Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 23.06.2011 № 189рп-СФ «Об отвержении Инструкции по работе с обращениями и запросами граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Парламентская газета, № 34, 15–21.07.2011.

<sup>129</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // Законность, № 4, 2013.

<sup>130</sup> Решение Верховного Суда Российской Федерации от 21.08.2017 № АКПИ17-502 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, № 8, 2018.

<sup>131</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 07.06.2004, № 23, ст. 2313.

В Вооруженных Силах Российской Федерации правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, определяются Инструкцией по работе с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации<sup>132</sup>, в органах ФСБ России – Инструкцией об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах федеральной службы безопасности<sup>133</sup>, в органах МВД России – Инструкцией о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях<sup>134</sup>, в Следственном комитете Российской Федерации – Инструкцией об организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации<sup>135</sup>, в арбитражных судах – разделом 41 Инструкции по делопроизводству в арбитражных судах Российской Федерации (первой, апелляционной и кассационной инстанций)<sup>136</sup>.

Общие правила внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, в том числе порядок работы с обращениями граждан и организаций, порядок приема граждан, приведены в Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти (раздел XII)<sup>137</sup>, утвержденном Правительством Российской Федерации, и детально регламентируются актами соответствующих органов; например, в Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации – Инструкцией по работе с обращениями граждан в Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации<sup>138</sup>, в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации – Инструкцией об организации рассмотрения обращений граждан в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации<sup>139</sup>.

В Правительстве Москвы правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, регулируются Регламентом Правительства Москвы (раздел 7 «Организация работы со служебными документами и обращениями граждан»)<sup>140</sup>, Уставом города Москвы (статья 65)<sup>141</sup>, а в части гражданской законодательной инициативы – Законом города Москвы «О гражданской законодательной инициативе в городе Москве»<sup>142</sup>.

---

<sup>132</sup> Приказ Министра обороны Российской Федерации от 18.08.2014 № 555 «О мерах по реализации в Вооруженных Силах Российской Федерации Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета, № 238, 17.10.2014.

<sup>133</sup> Приказ ФСБ России от 30.08.2013 № 463 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах федеральной службы безопасности» // Российская газета, № 273, 04.12.2013.

<sup>134</sup> Приказ МВД России от 29.08.2014 № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» // Российская газета, № 260, 14.11.2014.

<sup>135</sup> Приказ Следственного комитета России от 11.10.2012 № 72 «Об организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации» // Российская газета, № 48, 06.03.2013.

<sup>136</sup> Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25.12.2013 № 100 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в арбитражных судах Российской Федерации (первой, апелляционной и кассационной инстанций)» // СПС Консультант Плюс (дата доступа 19.08.2020).

<sup>137</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации, 01.08.2005, № 31, ст. 3233.

<sup>138</sup> Приказ Минстроя России от 10.08.2016 № 557/пр // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 07.12.2016.

<sup>139</sup> Приказ Минтруда России от 04.02.2015 № 60н «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 09.04.2015.

<sup>140</sup> Постановление Правительства Москвы от 21.02.2006 № 112-ПП «О Регламенте Правительства Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 17, 22.03.2006.

<sup>141</sup> Закон города Москвы от 28.06.1995 «Устав города Москвы» // Тверская, 13, № 33, 15–21 августа, 2001.

<sup>142</sup> Закон города Москвы от 11.12.2002 № 64 «О гражданской законодательной инициативе в городе Москве» // Вестник

Следует отметить, что до принятия в 2012 году Правительством Российской Федерации постановления «О внесении изменения в пункт 1 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг»<sup>143</sup> рассмотрение обращений граждан признавалось государственной услугой и, соответственно, административные регламенты федеральных органов исполнительной власти предусматривали рассмотрение обращений граждан именно как оказание государственной услуги. В этой связи ранее действовавшие административные регламенты признаны утратившими силу<sup>144</sup>.

**2. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные Законом № 59-ФЗ.**

Устанавливая положения, направленные на защиту права граждан на обращение, и дополнительные к федеральным гарантии, субъекты Российской Федерации должны учитывать, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не должны противоречить Закону № 59-ФЗ. По факту они могут лишь расширять гарантии и устанавливать дополнительные положения, направленные на защиту права граждан на обращение, не возлагая на физических и юридических лиц новые обязанности и не ограничивая их в правах<sup>145</sup>, в противном случае они подлежат признанию недействующими<sup>146</sup>.

Весьма показательным в этой части является Конституция Республики Алтай (Основного закона)<sup>147</sup>, расширяющая право граждан обращаться также к руководителям предприятий независимо от форм собственности, которые в пределах своей компетенции обязаны рассмотреть обращения, принять по ним решения и дать мотивированный ответ в установленные законом сроки.

Попытка предусмотреть в Административном регламенте рассмотрения обращений граждан в Правительстве Хабаровского края<sup>148</sup> распространение его норм на органы местного самоуправления, а также увеличение срока рассмотрения обращений, поступивших на иностранном языке или изложенных точечно-рельефным шрифтом слепых и т. д., привела к признанию данных норм регламента недействующими<sup>149</sup>. Суды исходили из того, что срок рассмотрения обращений прямо предусмотрен Законом № 59-ФЗ (часть 2 статьи 10 и статья 12), а

---

Мэра и Правительства Москвы, № 5, 22.01.2003.

<sup>143</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 03.12.2012 № 1254 «О внесении изменения в пункт 1 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг» // Сборник законодательства Российской Федерации, 10.12.2012, № 50 (ч. 6), ст. 7070.

<sup>144</sup> Приказ МИД России от 12.12.2013 № 22613 «О признании утратившим силу приказа Министерства иностранных дел Российской Федерации от 26 апреля 2012 г. № 6199 «Об утверждении Административного регламента Министерства иностранных дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по организации приема граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию по ним решений и направлению ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок» // Российская газета, № 38, 19.02.2014.

<sup>145</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» (пункт 1) // Сборник законодательства Российской Федерации, 30.07.2012, № 31, ст. 4470.

<sup>146</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 01.04.2009 № 64-Г09-3 // СПС Консультант Плюс (дата доступа 19.08.2020).

<sup>147</sup> Закон Республики Алтай от 07.06.1997 № 21-4 «О Конституции (Основном законе) Республики Алтай» (статья 40) // СПС Консультант Плюс (дата доступа 19.08.2020).

<sup>148</sup> Постановление Губернатора Хабаровского края от 25.12.2007 № 180 «Об утверждении Административного регламента рассмотрения обращений граждан в Правительстве Хабаровского края» // Сборник законодательства Хабаровского края, 31.12.2007, № 12 (65).

<sup>149</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 02.07.2008 № 58-Г08-7 // СПС Консультант Плюс (дата доступа 19.08.2020).

порядок и сроки рассмотрения обращений граждан в органах местного самоуправления определены Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>150</sup> и Законом № 59-ФЗ (статья 3).

Важным является право граждан обращаться в органы и к должностным лицам на родном языке или на любом другом языке народов Российской Федерации, которыми они владеют<sup>151</sup>, что может быть прямо предусмотрено в нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации.

Н. Ф. Попова в своем исследовании отмечает необходимость принятия административных регламентов по работе с обращениями граждан всеми органами власти<sup>152</sup>, что представляется весьма необходимым, учитывая различия в структуре органов власти, и, соответственно, особенности рассмотрения обращений в них.

---

<sup>150</sup> См. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 32).

<sup>151</sup> См. часть 4 статьи 15 Закона о языках народов РФ.

<sup>152</sup> Попова Н.Ф. Административно-правовая защита права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления как правовой институт // Вестник Московского университета МВД России. № 10. 2011. С. 100

## Статья 4. Основные термины, используемые в Законе № 59-ФЗ

Для целей Закона № 59-ФЗ используются следующие основные термины:

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

Именно Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон № 227-ФЗ)<sup>153</sup> было введено обращение в форме электронного документа, в ранее действовавшей редакции упоминались только письменные обращения, а в первоначальной редакции Закона № 59-ФЗ: «Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу по информационным системам общего пользования...». Законопроект № 342098–5 внесен субъектами права законодательной инициативы – депутатами Государственной Думы В. Н. Плигиным, Е. А. Самойловым, А. Н. Хайруллиным. Изменения вступили в силу 1 января 2011 года.

Именно в данной части Закона № 59-ФЗ реализованы правомочия на направление обращения гражданина в трех формах: письменной, электронной и устной.

С. А. Ширококов характеризует обращение как волеизъявление индивида, выражающееся в конкретных действиях, имеющих письменную или устную форму, соответствующую правилам, закрепленным в нормативно-правовых актах, направляемое в органы государства или органы местного самоуправления, в видах, необходимых для того, чтобы реализовать, предоставить, защитить или восстановить права и свободы<sup>154</sup>.

Обращение в письменной форме направляется по официальному почтовому адресу государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица с использованием операторов почтовой связи и курьерских услуг, нарочным, с использованием факсимильной связи (при наличии), телеграфа, сдается в ходе личного приема в приемной соответствующего органа в соответствии с нормами статьи 13 Закона № 59-ФЗ, либо лично сдается в канцелярию (экспедицию) соответствующего органа. Следует различать обращение, поданное в ходе личного приема, когда требуется предъявление документа, удостоверяющего личность, и обращение, поданное в канцелярию (экспедицию) соответствующего органа, когда предъявление такого документа не требуется<sup>155</sup>. Однако следует учитывать, что, например, обращения в приемных Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации принимаются только в ходе личного приема.

В Администрации Президента Российской Федерации сообщения, адресованные Президенту Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации, прини-

---

<sup>153</sup> Федеральный закон от 27.07.2010 № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета, № 169, 02.08.2010.

<sup>154</sup> Ширококов С.А. Конституционное право человека и гражданина на обращение: Автореферат диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. // – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России. 1999. С. 8.

<sup>155</sup> Апелляционное определение Свердловского областного суда от 17.08.2017 по делу № 33-14512/2017 // СПС Консультант Плюс (дата доступа 19.08.2020).

маются также в СМС-сообщениях на короткий номер 2316, при этом для граждан отправка данных СМС-сообщений осуществляется бесплатно, а операторам сотовой связи стоимость данных СМС-сообщений компенсируется из бюджетных средств<sup>156</sup>, за исключением рекламных, содержащих нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью или имуществу должностного лица, а также членам его семьи.

Устное обращение принимается в ходе личного приема, а в некоторых органах (Администрация Президента Российской Федерации, Правительство Саратовской области<sup>157</sup> и др.) по телефону, в том числе «горячей линии», «телефону доверия». В качестве самого яркого и известного примера подачи устных обращений, принимаемых по телефону, можно привести ежегодные прямые линии с Президентом Российской Федерации В. В. Путиным, транслируемые в эфире телеканалов «Первый», «Россия 1», «Россия 24», НТВ, ОТР, «Мир», радиостанций «Маяк», «Вести FM» и «Радио России», а также телемосты.

Следует отметить, что Закон № 59-ФЗ, закрепляя право гражданина на обращение в форме электронного документа, не содержит нормы, регулирующие порядок такого обращения.

Понятие «электронный документ» приводится только в Федеральном законе от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>158</sup> и определяется как документированная информация, представленная в электронной форме, то есть в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах (пункт 11.1 статьи 2).

Перечни способов передачи электронного документа также отсутствуют в других законодательных актах, предусматривающих подачу электронных обращений в другие органы, в частности, пункт 2 статьи 10 и статья 11.3 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг<sup>159</sup>, пункт 4 статьи 1 и пункт 1 статьи 7 Закона об обеспечении доступа к информации<sup>160</sup>, статья 37 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», пункт 1 статьи 41 АПК РФ, часть 1.1 статьи 3 ГПК РФ, части 2 и 3 статьи 45 КАС РФ.

Как отмечает Верховный Суд Российской Федерации, при таком положении регламентации, учитывая, что общий порядок обращения в форме электронного документа на федеральном уровне отсутствует, порядок реализации права на обращение в форме электронного документа через сервис «Электронная приемная» определяет исключительно порядок обращения в форме электронного документа, а не регулирует вопросы о праве на такое обращение. Определение и использование одного способа обращения в форме электронного документа из имеющегося технического разнообразия нельзя расценить как ограничение права на обращение<sup>161</sup>.

Таким образом, государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо вправе предусмотреть своим нормативным актом (порядок рассмотрения обраще-

---

<sup>156</sup> Официальный сайт Президента Российской Федерации // URL: <http://letters.kremlin.ru/info-service> (дата обращения 19.08.2020).

<sup>157</sup> Постановление Губернатора Саратовской области от 26.10.2016 № 388 «Об утверждении Положения о порядке работы с обращениями граждан, организаций и общественных объединений в Правительстве Саратовской области и органах исполнительной власти Саратовской области» (пункт 4.1 Положения) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 01.11.2016.

<sup>158</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Российская газета, № 165, 29.07.2006.

<sup>159</sup> См. Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

<sup>160</sup> См. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

<sup>161</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 21.02.2018 № 78-АПГ17-26 // СПС Консультант Плюс (дата доступа 19.08.2020).

ний, регламент<sup>162</sup>, административный регламент и т. д.) подачу обращения в форме электронного документа исключительно с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на странице органа («Электронная приемная»), созданной в целях реализации права граждан на обращение в государственные органы, органы местного самоуправления или к должностным лицам в форме электронного документа. Так, при наличии «Электронной приемной», сообщения граждан, отправленные на служебные адреса электронной почты, предусмотренные исключительно для служебной переписки, не будут считаться обращениями, и ответ на них может не даваться. Имеющим правовое значение является и указание на сайте органа в разделе «Контакты» информации о том, что обращения на адрес электронной почты органа не принимаются и не рассматриваются<sup>163</sup>.

При отсутствии «Электронной приемной» обращение в форме электронного документа может быть направлено на адрес электронной почты соответствующего органа или соответствующего должностного лица, предназначенный для приема обращений граждан. Следует уточнить данный адрес электронной почты по телефону государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица либо на его сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Сообщения граждан, направленные на официальные аккаунты государственных органов, органов местного самоуправления, а также личные и рабочие аккаунты должностных лиц в социальных сетях (Twitter, Instagram, ВКонтакте, Facebook и др.) не являются обращениями по смыслу Закона № 59-ФЗ, однако следует отметить, что размещение подобных сообщений является зачастую весьма эффективным способом решения вопросов граждан.

Современные технологии, в частности внедрение электронного документооборота на сайтах любого органа государственной и муниципальной власти, судов, создало для недобросовестных граждан инструмент быстрой и не требующей финансовых и временных затрат рассылки массовых (от разных лиц по одному вопросу) и веерных (от одного лица разным адресатам) обращений, а для органов власти – дополнительную нагрузку, что потребовало формирования в них специализированных подразделений по работе с обращениями граждан. Имея возможность выхода в информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет», граждане могут производить такую рассылку в любое время суток, без выходных и праздничных дней.

Кроме того, направляя обращения в форме электронного документа, граждане часто используют вымышленные, в том числе взятые из кинематографа, фамилии и имена, создают разовые электронные адреса, оскорбляют представителей власти, пытаются оказать на них давление (требуя провести проверки, уволить и т. д.), и используют вымышленные факты. Электронная форма создает у недобросовестных граждан чувство безнаказанности и вселяет уверенность в своей анонимности, позволяет не сдерживать свои эмоции и «включать фантазию»<sup>164</sup>.

При определении, какие именно обращения не являются обращениями в понимании Закона 59-ФЗ, полезно ознакомиться с Методическими рекомендациями по учету, систематизации и обобщению обращений и запросов российских и иностранных граждан, лиц без гражд-

---

<sup>162</sup> См. Регламент Конституционного Суда Российской Федерации (пункт 1 параграфа 22.1) // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, № 4, 2016, Приказ ФТС России от 04.09.2018 № 1380 «Об утверждении Регламента Федеральной таможенной службы» (пункт 12.11 Регламента) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 26.09.2018, Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 16.12.2003 № 100 «Об утверждении Регламента Правительства Санкт-Петербурга» (пункт 11.3 Регламента) // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга, № 1, 05.01.2004.

<sup>163</sup> Апелляционное определение Верховного суда Республики Коми от 03.03.2016 № 33а-1450/2016 // СПС Консультант Плюс (дата доступа 19.08.2020).

<sup>164</sup> Степкин С.П. Проблемы злоупотребления правом при реализации права граждан на обращения // Российский юридический журнал. № 1 (124). 2019. С. 54–59.

данства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, результатов их рассмотрения и принятых по ним мер в государственных органах и органах местного самоуправления<sup>165</sup>, разработанными Управлением Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций (далее – УРСОГ Президента РФ). Однако следует принимать во внимание, что методические рекомендации могут не учитываться при рассмотрении дел судами. В целях создания единой нормативной, информационной и методологической системы УРСОГ Президента РФ с государственными органами подписывает протоколы о взаимодействии<sup>166</sup>, предусматривающие, в частности, что стороны протокола руководствуются методическими рекомендациями по вопросам рассмотрения обращений граждан, разработанными УРСОГ Президента РФ. Данные рекомендации являются серьезным подспорьем для рассматривающих обращения граждан лиц.

Исковые заявления и иные документы, адресованные процессуальной стороне по делу (ответчику, в том числе административному, третьему лицу, заинтересованному лицу и т. д.) являются процессуальными документами, рассматриваются в процессуальном порядке (глава 12 ГПК РФ, глава 13 АПК РФ, глава 12 КАС РФ), и их рассмотрение не регламентируется нормами Закона № 59-ФЗ.

Под обращением в порядке Закона № 59-ФЗ не следует понимать запрос информации о деятельности органа, который подлежит рассмотрению в соответствии с Законом об обеспечении доступа к информации<sup>167</sup>, а также адвокатский запрос, который подлежит рассмотрению в соответствии с Законом об адвокатуре<sup>168</sup>.

Законом № 59-ФЗ установлена единая процедура рассмотрения обращений граждан (индивидуальные и коллективные), при этом такое понятие, как «массовые обращения», отсутствует. Ввиду отсутствия критериев отнесения обращений к «массовым» и порядка их рассмотрения, граждане (группы граждан) имеют право направлять обращения, имеющие, например, одинаковый текст или одинаковое смысловое содержание, неограниченному кругу лиц.

Полагаем, что федеральному законодателю стоило бы рассмотреть вопрос о внесении изменений в Закон № 59-ФЗ, дающих следующее определение понятию «массовые обращения»: «массовые обращения – многочисленные обращения, имеющие одинаковый текст или одинаковое смысловое содержание и направленные кругу лиц различными гражданами, объединениями граждан и организациями, в том числе с использованием идентичных шаблонов», а также определяющих особый порядок их рассмотрения на основании внутреннего нормативного акта, принятого в соответствующем государственном органе или органе местного самоуправления с учетом особенностей их структуры и норм Закона № 59-ФЗ, а также определяющего форму подачи обращений в электронном виде исключительно через «Электронные приемные» либо при их отсутствии по адресу электронной почты соответствующего органа или соответствующего должностного лица.

## **2) предложение – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного**

---

<sup>165</sup> Методические рекомендации 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 // Сборник методических рекомендаций, № А1-3449о, 20.09.2018.

<sup>166</sup> См., например, Протокол о взаимодействии между Управлением Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организациями и управлениями Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 12.01.2010.

<sup>167</sup> См. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

<sup>168</sup> См. Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

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

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

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

Характеристика жалоб в понимании Закона № 59-ФЗ приводится в Методических рекомендациях по работе с жалобами российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц<sup>169</sup>, разработанных УРСОГ Президента РФ. Вопрос применения методических рекомендаций рассмотрен в комментарии к пункту 1 статьи 4 Закона № 59-ФЗ.

Основная часть жалоб граждан содержит обвинения конкретных должностных лиц либо субъектов предпринимательской деятельности в нарушении законодательства Российской Федерации, прав, свобод и законных интересов гражданина, в том числе в совершении тяжких преступлений<sup>170</sup>.

Стоит обратить особое внимание на специальный порядок обжалования судебных решений исключительно в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации, в связи с чем жалобы на решения судов не рассматриваются и возвращаются заявителям (часть 2 статьи 11 Закона № 59-ФЗ).

В отношении подачи жалобы Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации следует учитывать, что он в соответствии со статьей 16 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>171</sup> 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, и не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а согласно статье 17 данного федерального конституционного закона жалоба, помимо предусмотренных данным законом требований, должна содержать изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших или нарушающих, по мнению заявителя, его права и свободы, и сопровождаться копиями решений, принятых по его жалобе, рассмотренной в судебном или административном порядке, а также подана в срок не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении. Таким образом, имеющим правовое значение является соблюдение порядка обжалования решения или действия (бездействия) государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного служащего в

<sup>169</sup> Методические рекомендации по работе с жалобами российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц // Сборник методических рекомендаций, № А1-3449о, 20.09.2018.

<sup>170</sup> Давыдов В.А., Дорошков В.В., Колоколов Н.А., Степалин В.П., Червоткин А.С. Практика применения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: в 2 т. под ред. В. М. Лебедева. 7-е изд., перераб. и доп. //– М., 2016. Т. 1.

<sup>171</sup> Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 03.03.1997, № 9, ст. 1011.

судебном либо административном порядке до подачи жалобы Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

Также при подаче жалобы следует учитывать положения части 2 статьи 1, пункта 4 статьи 5, частей 6 и 7 статьи 8, статьи 15 Закона № 59-ФЗ и предлагаемые автором комментарии к ним.

**5) должностное лицо – лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти, либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления.**

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.