

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Е.В. Третьякович**, канд. юрид. наук, начальник правового управления  
Мурманский арктический государственный университет  
(Россия, г. Мурманск)

*Аннотация.* Данная статья посвящена проблемным вопросам рассмотрения обращений граждан в России. Сформулированы предложения по внесению изменений в законодательство, действующее в рассматриваемой сфере.

*Ключевые слова:* обращение гражданина; права граждан; правовой статус гражданина; юридическая техника; нормативный правовой акт.

Право на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления, к должностным лицам (далее - право на обращение) - важная составляющая правового статуса человека и гражданина в любом демократическом правовом государстве. Значимость указанного права сложно переоценить, поскольку оно дает гражданину реальную возможность влиять на принимаемые публично-властные решения, стимулирует субъектов, обладающих властными полномочиями, к более эффективному и качественному выполнению возложенных на них задач. Как точно подмечено в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 года № 19-П (далее - Постановление), право на обращение является «инструментом взаимодействия личности и публичной власти» [1].

Реальное, а не номинальное влияние на власть возможно только благодаря действенному и эффективному механизму реализации права гражданина на обращение. В целях создания такого механизма в России государственные органы уделяют повышенное внимание, особенно в последние пять лет, институту обращений граждан. Так, например, ежегодно, начиная с 12 декабря 2013 года, в День Конституции Российской Федерации проходит Всероссийский день приема граждан. С апреля 2017 года, в рабочее время в первый вторник каждого месяца, в органах прокуратуры проходит единый день для приема предпринимателей.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 17 апреля 2017 г. № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» [2] Департамент управления делами Минобрнауки России проинформировал подведомственные Министерству организации, осуществляющие публично значимые функции, о необходимости с 1 января 2018 года: усилить работу по учету и систематизации поступивших обращений граждан (до 1 июня 2018 года - в соответствии с типовым общероссийским тематическим классификатором обращений граждан, организаций и общественных объединений; с 1 июня 2018 года - в соответствии с типовым общероссийским тематическим классификатором обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц); установить соответствующее программное обеспечение «счетчик обращений граждан»; предоставить возможность гражданам обращаться в организации в электронной форме; заполнения в электронной форме версии раздела «Результаты рассмотрения обращений» на портале ССТУ.РФ.

Эффективные методы и средства контроля за работой государственных органов и органов местного самоуправления, должностных лиц по рассмотрению обращений граждан необходимы для получения объективной информации о фактическом состоянии дел, оценки качества выполнения поруче-

ний, повышения исполнительской дисциплины, предотвращения негативных процессов (коррупции, халатности, самоуправства и др.), совершенствования обратной связи с населением.

Согласно статье 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее - Закон) [3] закреплены определения терминов:

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;

2) предложение - рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

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.

Указанные термины применяются и при направлении обращений в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, осуществляющие публично значимые функции. Согласно разъяснениям Министерства образования и науки РФ, содержащимся в письме от 23 октября 2017 года № ВП-1452/11, к государственным учрежде-

ниям, осуществляющим публично значимые функции относятся, в частности, подведомственные Министерству образования организации.

На наш взгляд, указанные определения обращения и его форм (видов) недостаточно конкретизированы, поэтому в процессе непосредственной работы с обращениями граждан зачастую возникает проблема квалификации обращения: что именно считать обращением гражданина? Так, например, заявления работников образовательной организации (на предоставление отпуска, увольнение, оплату проезда к месту использования отпуска и др.), заявления обучающихся (о предоставлении академического отпуска, об отчислении, о переводе и мн. др.) не учитываются при заполнении отчетных форм о результатах рассмотрения обращений граждан, поскольку такого рода заявления подаются в рамках обычной, текущей деятельности организации; права граждан организацией в данном случае не были нарушены. Однако если просьба гражданина, указанная в заявлении, не будет удовлетворена, гражданин вправе обратиться в организацию с требованием разобраться в ситуации и устранить допущенное (по его мнению) нарушение его конституционных прав и свобод. В такой ситуации заявление гражданина уже будет рассматриваться и учитываться в соответствии с Законом.

С учетом вышеизложенного считаем необходимым в Законе конкретизировать обязательные признаки заявления как формы обращения по смыслу Закона. Кроме того, в определении термина «обращение», закрепленном в статье 4 Закона, следует расширить перечень адресатов обращения: помимо государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица необходимо также указать «государственные и муниципальные учреждения и иные организации, осуществляющие публично значимые функции».

Примечательно, что в статье 2 Закона данные организации названы. Напомним, что указание на такие организации появилось в статье 2 Закона только в

2013 году, во исполнение Постановления, согласно пункту 3 резолютивной части которого «Федеральному законодателью надлежит - исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления - урегулировать порядок рассмотрения обращений объединений граждан и юридических лиц государственными органами и органами местного самоуправления, а также гарантии рассмотрения обращений граждан государственными учреждениями и иными организациями, осуществляющими публично значимые функции». О том, чтобы привести в соответствие с Постановлением нормы статьи 4 Закона законодатель, по-видимому, забыл.

Кроме того, следует уточнить обязательные реквизиты обращений. Напомним, согласно действующей редакции статьи 7 Закона такими реквизитами являются:

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

- для обращений в форме электронного документа: фамилия, имя, отчество (последнее - при наличии), адрес электронной почты, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения.

Довольно странно, что к основной (содержательной) части обращения в форме электронного документа Законодатель никаких обязательных требований не устанавливает, равно как не требует указания наименования государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляется обращение, должности, фамилии, име-

ни, отчества соответствующего должностного лица.

Налицо недостаток юридической техники, поскольку конструкция статьи 7 Закона не позволяет применять в субсидиарном порядке норму, закрепленную в части 1 статьи 7, к норме, закрепленной в части 3 одноименной статьи Закона.

Обращения граждан относятся к юридическим актам и направлены на достижение определенных правовых последствий, поэтому считаем необходимым к числу обязательных реквизитов обращения относить не просто его суть, а именно текстовое послание гражданина, из смысла которого явственно следует намерение побудить субъекта властных полномочий к совершению определенного юридически значимого деяния (действия или бездействия).

В процессе применения норм Закона, регламентирующих вопросы направления ответа на обращение гражданина, также возникают правовые проблемы. Согласно части 4 статьи 10 Закона ответ на обращение направляется в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному в обращении, поступившем в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, и в письменной форме по почтовому адресу, указанному в обращении, поступившем в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме.

Данной нормой не охватываются случаи личного получения гражданином ответа на обращение, а также случаи получения ответа уполномоченным представителем гражданина. Такие пробелы в формулировке статьи позволяют по формальным критериям усмотреть в действиях должностного лица состав административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.59 «Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и привлечь должностное

лицо к административной ответственности в виде административного штрафа в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей [4].

В подобных случаях считаем буквальное толкование нормы недопустимым: до внесения соответствующих поправок в часть 4 статьи 10 Закона личное получение гражданином ответа на свое обращение, равно как и получение его через представителя, например, в силу полномочия, закрепленного в доверенности, не должно считаться нару-

шением порядка рассмотрения обращения гражданина.

Нами были затронуты лишь некоторые проблемные аспекты рассмотрения обращений граждан в России. Однако и этого вполне достаточно, чтобы понять необходимость дальнейшего совершенствования Закона. Надеемся, что законодатель в ближайшее время продолжит работу по приведению Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в соответствие с реалиями взаимоотношений личности и публичной власти.

#### Библиографический список

1. *Постановление Конституционного Суда РФ* от 18.07.2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // *Собрание законодательства РФ*. – 30.07.2012. - № 31. – Ст. 4470.
2. *Указ Президента Российской Федерации* от 17.04.2017 № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» // *Официальный интернет-портал правовой информации* <http://www.pravo.gov.ru>. - 17.04.2017.
3. *Федеральный закон* от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27.11.2017) // *Собрание законодательства РФ*. - 08.05.2006. - № 19. - Ст. 2060.
4. *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях* от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // *Собрание законодательства РФ*. – 07.01.2002. - № 1 (Ч. 1). – Ст. 1.

#### PROBLEMATIC ISSUES OF CONSIDERING CITIZENS' APPEALS IN RUSSIAN FEDERATION

**E.V. Tretiakovich**, *candidate of legal sciences, head of legal department, graduate student*

**Murmansk arctic state university**  
(Russia, Murmansk)

*Abstract.* The article is devoted to the problematic issues of considering citizens' appeals in Russia. The proposals for change of legislation in force are considered.

*Keywords:* citizen's appeal; rights of citizens; legal status of a citizen; legal writing; legal act.