

УТВЕРЖДЕНЫ

в соответствии с подпунктом 3.2 пункта 3
решения рабочей группы при Администрации
Президента Российской Федерации
по координации и оценке работы
с обращениями граждан и организаций
(протокол заседания № 16
от 26 сентября 2019 года № А1-4817о),
заместитель Руководителя Администрации
Президента Российской Федерации,
руководитель рабочей группы
при Администрации Президента Российской
Федерации по координации и оценке работы
с обращениями граждан и организаций


В.Е.Островенко

А1-348о
04.02.2021

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

по практике применения

Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ

«О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»



ОГЛАВЛЕНИЕ:

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ	стр. 3
2. СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ	стр. 3
3. ПРАВА ГРАЖДАНИНА ПРИ РАССМОТРЕНИИ ОБРАЩЕНИЯ И ГАРАНТИИ БЕЗОПАСНОСТИ ГРАЖДАНИНА В СВЯЗИ С ЕГО ОБРАЩЕНИЕМ	стр. 5
4. РАССМОТРЕНИЕ ПИСЬМЕННЫХ ОБРАЩЕНИЙ	стр. 10
4.1. Поступление и регистрация письменных обращений	стр. 10
4.2. Рассмотрение письменных обращений	стр. 13
4.3. Рассмотрение отдельных обращений	стр. 26
5. РАССМОТРЕНИЕ УСТНЫХ ОБРАЩЕНИЙ	стр. 32
6. КОНТРОЛЬ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПОРЯДКА РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА	стр. 37

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. Методические рекомендации по практике применения Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Методические рекомендации) разработаны с целью обеспечения единого подхода к рассмотрению обращений российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц.

1.2. Методические рекомендации призваны обеспечить создание единой практики применения государственными органами и органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями и иными организациями, на которые возложено осуществление публично значимых функций, (далее – органы) при рассмотрении обращений российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон).

2. СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ

2.1. Федеральным законом (часть 1 статьи 1):

регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации (далее также – гражданином) закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в органы;

устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан органами и их должностными лицами.

2.2. Установленный Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением:

2.2.1. в соответствии с частью 3 статьи 1 Федерального закона органами и должностными лицами обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом. Так, при рассмотрении обращений необходимо руководствоваться пунктом 6 части 1 статьи 3 Федерального закона от 1 июня 2005 года № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации», устанавливающим, что обращение должно быть составлено на государственном языке Российской Федерации (русском языке), поскольку Федеральным законом прямо не предусмотрено рассмотрение обращений, составленных на иностранных языках, и в случае поступления в орган, или должностному лицу обращения, изложенного не на государственном языке Российской Федерации (иностранном языке), данное обращение может быть рассмотрено в порядке, установленном Федеральным законом, только при наличии заверенного в установленном порядке перевода на русский язык, идентичного по содержанию и техническому оформлению, а при отсутствии такого может быть рассмотрено в ином порядке, установленном в органе или должностным лицом. Исключением из этого правила в соответствии с пунктом 4 статьи 15

Закона Российской Федерации от 25 октября 1991 года № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» являются обращения, составленные гражданами Российской Федерации на их родном языке или на любом другом языке народов Российской Федерации, которым они владеют.

2.2.2. в соответствии с частью 4 статьи 1 Федерального закона:

2.2.2.1. органами и должностными лицами обращений объединений граждан, в том числе юридических лиц, поскольку определение «объединение граждан» в российском законодательстве отсутствует и, как правило, объединение граждан представляет собой юридическое лицо в одной из организационно-правовых форм, предусмотренных законодательством Российской Федерации, зарегистрированное в установленном порядке, то с учетом частей 1, 2 и 3 статьи 1 Федерального закона подлежат рассмотрению органами и должностными лицами обращения от любых субъектов права;

2.2.2.2. государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями, осуществляющими публично значимые функции, и их должностными лицами обращений граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, при этом определение «организации, осуществляющие публично значимые функции» в законодательстве Российской Федерации отсутствует, но с учетом части 2 статьи 1 Федерального закона положения Федерального закона не распространяются на гражданско-правовые отношения, возникающие между гражданами и юридическими лицами, в том числе созданными публично-правовыми образованиями.

2.3. Часть 1 статьи 3 Федерального закона во взаимосвязи с частями 1, 2 и 3 статьи 1 Федерального закона устанавливает, что правоотношения, связанные с рассмотрением любых обращений граждан, регулируются Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, Федеральным законом и иными федеральными законами, например, Федеральным законом от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федеральным законом от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», в соответствии с которыми государственные и муниципальные служащие, обязаны, руководствуясь принципом законности, являющимся одним из основных принципов построения и функционирования системы государственной службы, соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон, иные федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и обеспечивать их исполнение, а также осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством Российской Федерации компетенции

органа, в том числе при рассмотрении обращений граждан.

Таким образом, при рассмотрении в порядке, установленном международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами и иными федеральными законами некоторых обращений граждан, в случае отсутствия отдельных норм, необходимых для рассмотрения данных обращений, может применяться Федеральный закон.

3. ПРАВА ГРАЖДАНИНА ПРИ РАССМОТРЕНИИ ОБРАЩЕНИЯ И ГАРАНТИИ БЕЗОПАСНОСТИ ГРАЖДАНИНА В СВЯЗИ С ЕГО ОБРАЩЕНИЕМ

3.1. Конституционное право граждан обращаться в органы и к их должностным лицам включает ряд правомочий, основными среди которых являются следующие:

правомочие личного обращения в органы – определяет возможность лица напрямую в устной форме (на личном приеме) довести до сведения органа государственной или муниципальной власти предложение, заявление либо жалобу, а также обратиться в ходе личного приема с письменным обращением;

правомочие направлять в органы индивидуальные и коллективные обращения – характеризует письменную форму petitionных взаимоотношений личности и государства, которая может быть реализована как одним лицом, так и группой лиц.

3.2. В части 2 статьи 2 Федерального закона предусматривается только свободная и добровольная, не допускающая нарушения прав и свобод других лиц, реализация права гражданина на обращение.

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

Осуществление гражданином права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц, в том числе всех участников регулируемых Федеральным законом правоотношений:

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

любых других лиц, информация о которых содержится в обращении.

3.3. Частью 3 статьи 2 Федерального закона установлено, что граждане реализуют бесплатно правомочия личного обращения и направления обращения. Органы и их должностные лица обеспечивают реализацию правомочий граждан обращаться лично и направлять обращения за счет собственных средств, предусмотренных для исполнения данных обязанностей.

3.4. Статьей 5 Федерального закона определен перечень прав гражданина при рассмотрении обращения органом или должностным лицом,

при этом обращение гражданина может быть в любой форме, установленной пунктом 1 статьи 4 Федерального закона.

3.4.1. В соответствии с пунктом 1 статьи 5 Федерального закона от гражданина может поступить обращение в орган или к должностному лицу, в которые он ранее направил свое обращение в письменной форме или в форме электронного документа, с просьбой как в письменной форме, так и в электронной форме, об истребовании из иных органов или от иных должностных лиц документов и материалов, в том числе в электронной форме, необходимых для подтверждения доводов, изложенных в ранее направленном им обращении.

В случае переадресации органом или должностным лицом ранее поступившего обращения от данного гражданина в иной орган или иному должностному лицу, до поступления от данного гражданина в данный орган или данному должностному лицу документов и материалов либо просьбы об их истребовании, представленные документы и материалы либо просьба об их истребовании должны следовать судьбе обращения и быть в течение семи дней со дня их регистрации перенаправлены в соответствующий орган или должностному лицу, куда было переадресовано обращение, с уведомлением об этом гражданина.

В случае направления органом или должностным лицом гражданину ответа на ранее поступившее обращение до поступления от данного гражданина в данный орган или данному должностному лицу документов и материалов либо просьбы об их истребовании орган или должностное лицо рассматривает поступившие документы и материалы или просьбу об их истребовании в соответствии со сроками, установленными статьей 12 Федерального закона, с учетом новых доводов, содержащихся в представленных документах и материалах и не являющихся предметом рассмотрения ранее поступившего обращения.

3.4.2. Право гражданина, предусмотренное пунктом 2 статьи 5 Федерального закона, реализуется в случае, когда в обращении гражданина содержится просьба ознакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения его обращения. Данное право может быть реализовано при идентификации его как автора данного обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц, если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, в том числе сведения, касающиеся частной жизни других лиц.

3.4.3. Органы или должностные лица должны обеспечить направление гражданину письменного ответа по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением только случаев, предусмотренных статьей 11 Федерального закона, которые являются исчерпывающими.

Кроме того, в предусмотренной частью 5.1 статьи 11 Федерального закона случае поступления в орган или должностному лицу письменного обращения, содержащего вопрос, ответ на который размещен в соответствии с частью 4 статьи 10 Федерального закона на официальном сайте данных

государственного органа или органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а гражданину, направившему обращение, в течение семи дней со дня регистрации обращения был сообщен электронный адрес официального сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – сеть «Интернет»), на котором размещен ответ на вопрос, поставленный в обращении, то при обращении гражданина с просьбой о предоставлении письменного ответа орган или должностное лицо должны обеспечить получение гражданином письменного ответа.

Также органы или должностные лица должны обеспечить направление уведомления о переадресации его письменного обращения в иной орган или иному должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, при этом форма уведомления о переадресации только письменного обращения не определена.

Вместе с тем полагаем целесообразным направление данного уведомления в той же форме, в которой обращение поступило в органы.

3.4.4. Для жалобы, указанной пунктом 4 статьи 5 Федерального закона, определен административный и (или) судебный порядок в соответствии с законодательством Российской Федерации. В административном порядке могут быть обжалованы действия (бездействие) в связи с рассмотрением обращения любых лиц, принимающих участие в рассмотрении обращения, например, осуществляющих регистрацию обращения. В судебном порядке в соответствии со статьей 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации могут быть оспорены решения, действия (бездействие) органов, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Гражданин, организация, иные лица могут обратиться непосредственно в суд или оспорить решения, действия (бездействие) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в вышестоящие в порядке подчиненности орган, организацию, у вышестоящего в порядке подчиненности лица.

3.4.5. При поступлении в орган или должностному лицу просьбы гражданина о прекращении рассмотрения его обращения необходимо установить, что гражданин, обратившийся с заявлением о прекращении рассмотрения обращения, является автором обращения, которое он просит прекратить рассматривать, а именно, сравнив указанные гражданином в заявлении о прекращении рассмотрения обращения фамилию, имя и отчество (если указано), почтовый адрес или адрес электронной почты, и указанные фамилию, имя и отчество (если указано), почтовый адрес или адрес электронной почты, в обращении, которое гражданин просит прекратить рассматривать.

В случае переадресации органом или должностным лицом ранее поступившего обращения от данного гражданина в иной орган или иному

должностному лицу, заявление о прекращении рассмотрения данного обращения должно быть в течение семи дней со дня его регистрации перенаправлено в соответствующий орган или должностному лицу с уведомлением об этом гражданина, реализовавшего данное право.

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

3.5. Установленный в части 1 статьи 6 Федерального закона запрет на преследование гражданина распространяется на любое обращение, отвечающее требованиям, предъявляемым Федеральным законом, предложение, заявление или жалобу и в любой форме (устной, письменной или электронного документа). При этом в обращении гражданина может быть указано на известные ему факты и события, которые, по его мнению, имеют отношение к существу поставленного в обращении вопроса и могут повлиять на его разрешение. То обстоятельство, что изложенные в обращении сведения могут не найти своего подтверждения, не является основанием для привлечения заявителя к гражданско-правовой ответственности, если соответствующее обращение обусловлено его попыткой реализовать свои конституционные права, имеющие выраженную публичную направленность, в целях привлечения внимания к общественно значимой проблеме. (Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам о защите чести, достоинства и деловой репутации, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16 марта 2016 года).

3.6. Ограничение, установленное частью 2 статьи 6 Федерального закона, касающееся педопущения разглашения сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия распространяется на обращения граждан в любой форме: в письменной форме, в форме электронного документа и в устной форме. Вместе с тем, установлено исключение вышеуказанного ограничения относительно направления письменного обращения в орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, что не является разглашением сведений, содержащихся в обращении. При этом при направлении гражданину письменного ответа или дачи устного ответа на его обращение необходимо не допускать разглашение сведений, касающихся частной жизни гражданина, не указанных в содержании направленного им письменного обращения или изложенного им в устном обращении, и тем более любых сведений, касающихся частной жизни иных лиц, например, в случае обращения в пользу другого лица.

Сам факт личного обращения гражданина или направления обращения является частной жизнью конкретного гражданина, поэтому сбор, хранение, использование и распространение информации о реализации права

гражданина на обращение без его согласия повлечет нарушение его конституционного права на неприкосновенность частной жизни. Любые действия по обработке персональных данных гражданина, в том числе информации о реализации права гражданина на обращение, допускаются исключительно в случаях и в порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

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

Таким образом, орган или должностное лицо должны убедиться в том, что согласие дано именно субъектом персональных данных (гражданином, в интересах которого обращается другое лицо) и именно данному оператору (гражданину, обращающемуся в интересах субъекта персональных данных) на право поручить другому лицу (органу или должностному лицу, к которым обращаются в интересах субъекта персональных данных) обработку его персональных данных.

3.7. В соответствии с частью 2 статьи 3 Федерального закона органы государственной власти субъектов Российской Федерации законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации могут установить дополнительные гарантии права граждан на обращение.

4. РАССМОТРЕНИЕ ПИСЬМЕННЫХ ОБРАЩЕНИЙ

4.1. Поступление и регистрация письменных обращений

4.1.1. В соответствии с частью 2 статьи 8 Федерального закона органы или должностное лицо обязаны в течение трех дней с момента поступления в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу произвести регистрацию письменных обращений.

Для реализации данных требований органу или должностному лицу нужно организовать прием поступивших письменных обращений с фиксацией юридически значимых факторов: момент поступления обращения и куда или к кому поступило обращение – в орган либо к должностному лицу органа. Моментом поступления письменного обращения считается момент доставки его в орган или должностному лицу организацией, оказывающей почтовые или провайдерские услуги. Моментом поступления считается текущий день поступления письменного обращения. Разрешение вопроса о том, куда или к кому поступило обращение основывается на организационно-штатной структуре органа, определившего структурное подразделение, на которое возложены функции по приемке соответствующей письменной корреспонденции, или принадлежностью информационных систем.

Фиксация момента поступления письменного обращения в орган или должностному лицу также необходима в целях соблюдения сроков регистрации и соответственно рассмотрения письменного обращения во избежание нарушения прав граждан, что может подтверждаться предъявлением документа о поступлении в орган или должностному лицу обращения в письменной форме от организаций, осуществляющих услуги почтовой связи, либо о получении обращения в форме электронного документа от информационной системы, принадлежащей соответствующему органу или должностному лицу.

Регистрации подлежат каждое поступившее письменное обращение, поэтому важно определять содержание вложений поступивших почтовых отправлений, выявляя в них самостоятельные обращения, обращения с приложением документов и материалов, проверять целостность и комплектность обращений, в том числе приложенных к ним документов и материалов, а также их соответствие сведениям, указанным в обращениях, наличие иных вложений, составлять акты в случае несоответствия требованиям Федерального закона и сведениям, указанным в обращениях, а также в случае нарушения их целостности и комплектности.

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

4.1.2. При регистрации письменного обращения необходимо основываться на требованиях к письменному обращению, установленных

в статье 7 Федерального закона, которое в соответствии с пунктом 1 статьи 4 Федерального закона может быть как в письменной форме, так и в форме электронного документа.

В соответствии с частью 1 статьи 7 Федерального закона указание гражданином в письменном обращении своих фамилии, имени и отчества (последнее – при наличии) и почтового адреса, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения:

позволяет определить данного гражданина как автора данного обращения для дальнейшего обеспечения его прав и гарантий, предусмотренных Федеральным законом, и соблюдения конституционного права гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, в том числе при рассмотрении жалобы на принятое по его обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением его обращения в административном порядке (пункт 4 статьи 5 Федерального закона), а также заявления об ознакомлении с документами и материалами (пункт 2 статьи 5 Федерального закона), касающимися рассмотрения его обращения, и заявления о прекращении рассмотрения его обращения (пункт 5 статьи 5 Федерального закона);

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

4.1.3. В соответствии с частью 2 статьи 7 Федерального закона прилагаемые гражданином к письменному обращению документы и материалы будут являться лишь подтверждением доводов, изложенных в его обращении. К доводам можно отнести аргументы и факты, приводимые в доказательство чего-либо, а к документам – зафиксированную на материальном носителе идентифицируемую информацию, созданную, полученную и сохраняемую организацией или физическим лицом в качестве доказательства при подтверждении правовых обязательств или деловой деятельности.

Таким образом, доводы могут быть изложены лишь в документах и материалах либо их копиях. Поэтому доводы не могут содержаться в прилагаемых гражданином к обращению вещах или ином имуществе. Кроме того, следует учитывать, что приложенные к письменному обращению оригиналы или заверенные в установленном порядке копии документов, созданных в единичном экземпляре и имеющих для гражданина юридическое значение, могут потребоваться гражданину в дальнейшем для реализации, восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов.

В случае если к письменному обращению приложены различные вещи, включая наличные деньги, документарные ценные бумаги, награды, иное

имущество, а также оригиналы или заверенные в установленном порядке копии документов, созданных в единичном экземпляре и имеющих юридическое значение для гражданина, следует составить акт в целях фиксации приложенных гражданином указанных документов или вещей, имеющих юридическую или материальную ценность, а также принять решение о возврате этих документов и вещей заказным почтовым отправлением либо о хранении этих вещей до востребования.

4.1.4. Часть 3 статьи 7 Федерального закона устанавливает, что обращение, поступившее в орган или должностному лицу в форме электронного документа, подлежит рассмотрению в порядке, установленном Федеральным законом, тем самым распространяет действие Федерального закона на поступившее обращение в форме электронного документа. В данном случае поступлением в орган или должностному лицу обращения в форме электронного документа является его поступление в информационные системы, принадлежащие соответствующему органу или должностному лицу, в том числе «на адрес электронной почты» – служебный, размещенный в данной информационной системе. Поэтому для обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина при обработке сведений, касающихся частной жизни автора обращения, и его персональных данных, необходимо в соответствующих информационных системах создавать специальные страницы на официальных сайтах соответствующих органов в сети «Интернет» в целях обеспечения реализации гражданам их правомочия по направлению в орган или должностному лицу обращений в форме электронного документа.

Ответ на обращение в форме электронного документа или уведомление о его переадресации направляются на адрес электронной почты, указанный в обращении.

При рассмотрении обращения, поступившего в форме электронного документа с приложенными документами и материалами в электронной форме (файла вложения), необходимо, чтобы текст обращения позволял определить суть предложения, заявления или жалобы (часть 1 статьи 7 Федерального закона), поскольку во взаимосвязи с частью 2 статьи 7 Федерального закона документы и материалы, в том числе в электронной форме (файл вложение), прилагаются к обращению только для подтверждения доводов, изложенных в обращении, в том числе в форме электронного документа.

4.1.5. Часть 1 статьи 8 Федерального закона определяет, что, реализуя правомочия направления письменного обращения в орган или должностному лицу, гражданин направляет его непосредственно в тот орган или тому должностному лицу, в компетенцию которых, как он считает, входит решение поставленных в обращении вопросов.

Поэтому обращение гражданина может поступить в орган или должностному лицу:

в письменной форме непосредственно по почтовому адресу органа или должностного лица через организации, оказывающие услуги почтовой связи;

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

- на адрес электронной почты органа или должностного лица, но в таком случае орган или должностное лицо несут ответственность за возможное разглашение сведений, содержащихся в обращении;

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

4.2. Рассмотрение письменных обращений

4.2.1. В соответствии с частью 2 статьи 2 Федерального закона органы, обеспечивая реализацию конституционного права граждан обращаться лично, направлять индивидуальные или коллективные обращения в органы, рассматривают любые поступившие к ним обращения. Органы рассматривают поступившие обращения в порядке, установленном Федеральным законом, федеральными конституционными законами или иными федеральными законами, исходя из содержания обращения. Например, к обращениям граждан, рассматриваемым в ином порядке, относятся:

- запрос – обращение пользователя информацией в устной или письменной форме, в том числе в виде электронного документа, в орган либо к его должностному лицу о предоставлении информации о деятельности этого органа, который подлежит рассмотрению в порядке, установленном Федеральным законом от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;

- вопросы, адресованные органам государственной власти или органам местного самоуправления и явившиеся причинами проведения публичного мероприятия, которые подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»;

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

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

процессуальным кодексом Российской Федерации;

жалоба на постановление должностного лица службы судебных приставов, его действия (бездействия), которая подлежит рассмотрению в порядке, установленном Федеральным законом от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

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

Часть 2 статьи 1 Федерального закона может применяться при поступлении писем (обращений, запросов) от членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, депутатов и членов выборных (представительных) органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления и других лиц, наделенных федеральными конституционными и иными федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления определенными полномочиями, в связи с осуществлением указанными лицами своей деятельности в органы или должностным лицам, которые устанавливают порядок рассмотрения указанных писем (обращений, запросов).

4.2.2. Часть 3 статьи 8 Федерального закона устанавливает только срок для направления письменного обращения в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

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

Часть 3 статьи 8 Федерального закона не устанавливает форму и срок уведомления гражданина, направившего обращение, о переадресации данного обращения в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Исходя из установленных Федеральным законом права гражданина (пунктом 3 статьи 5) получать уведомление о переадресации его письменного обращения и требования (частями 1 и 3 статьи 7) обязательно указывать в обращении в письменной форме почтовый адрес либо в обращении в форме электронного документа адрес электронной почты, по которым должны быть направлены ответ, уведомление

о переадресации обращения, необходимо письменно уведомлять гражданина о переадресации его обращения, а с учетом процесса рассмотрения обращения (в целях завершения процесса рассмотрения обращения органом или должностным лицом) в той форме, в которой гражданин направил в орган или должностному лицу данное обращение, и направлять в сроки, предусмотренные для направления обращения в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Таким образом, письменно уведомлять гражданина о переадресации его обращения на рассмотрение в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, необходимо в той же форме, в которой гражданин обратился в орган или должностному лицу в течение семи дней со дня регистрации обращения.

В случае, когда в обращении в письменной форме указан почтовый адрес либо в обращении в форме электронного документа адрес электронной почты гражданина, с которого ранее обращалось иное лицо, при уведомлении о переадресации данного обращения в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, гражданина необходимо информировать об этом в целях недопущения разглашения сведений о его частной жизни без его согласия, в том числе его персональных данных.

Часть 3 статьи 8 Федерального закона содержит исключительный случай, а именно: в случае, если текст письменного обращения не поддается прочтению, то в соответствии с частью 4 статьи 11 Федерального закона письменное обращение не подлежит направлению на рассмотрение в орган или должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

4.2.3. Часть 3.1 статьи 8 Федерального закона изложена аналогично части 3 статьи 8 Федерального закона, но с конкретным указанием направлять письменное обращение, содержащее информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции, в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

При определении территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) необходимо руководствоваться содержанием обращения, в котором обозначено место свершения события (Федеральный закон от 24 ноября 2014 года № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»),

а в случае отсутствия этих данных по месту, указанному в обращении для направления ответа, уведомления о переадресации.

4.2.4. Частью 4 статьи 8 Федерального закона необходимо руководствоваться при направлении копий письменного обращения в соответствующие органы или соответствующим должностным лицам, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. В таком случае во взаимосвязи с частью 3 статьи 8 Федерального закона необходимо уведомить гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения и его копий в соответствующие органы или соответствующим должностным лицам, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

4.2.5. Часть 5 статьи 8 Федерального закона предоставляет органу или должностному лицу право получать документы и материалы о результатах рассмотрения письменного обращения из другого органа или у иного должностного лица, которым оно было направлено на рассмотрение.

Орган или должностное лицо вправе запрашивать результаты рассмотрения письменного обращения в другом государственном органе, органе местного самоуправления или у должностного лица в любом случае направления письменного обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу, например, в случае, предусмотренном частью 3.1 статьи 8 Федерального закона.

Запросить документы и материалы о результатах рассмотрения письменного обращения орган или должностное лицо может как одновременно с направлением письменного обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу, так и в любой другой период времени за пределами сроков рассмотрения данного письменного обращения.

4.2.6. В соответствии с частью 6 статьи 8 Федерального закона следует иметь в виду, что если обжалуется конкретное решение либо конкретное действие (бездействие) конкретного должностного лица, органа, то жалоба направляется вышестоящему должностному лицу, руководителю органа, вышестоящему органу, которые в порядке подчиненности могут рассмотреть данную жалобу.

4.2.7. Применение части 7 статьи 8 Федерального закона, как правило, зависит от статуса лица, действия (бездействие) которого обжалуются (например, жалоба на Генерального прокурора Российской Федерации, Председателя Следственного комитета Российской Федерации, депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации или главу органа местного самоуправления может быть рассмотрена в соответствии с данной нормой и возвращена автору).

Исходя из смысла данной части, предусматривающей невозможность направления жалобы на рассмотрение в орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении

вопросов, жалоба в течение семи дней со дня регистрации возвращается направившему ее гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующее решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд.

4.2.8. Часть 1 статьи 9 Федерального закона применяется как при рассмотрении обращений в письменной форме и в форме электронного документа, так и устных обращений, начиная от поступления обращения, его регистрации и завершая принятием решения по результатам рассмотрения обращения.

Часть 1 статьи 9 Федерального закона распространяется на обращения, поступающие в орган или должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

В соответствии с частью 1 статьи 9 Федерального закона во взаимосвязи с пунктом 3 статьи 5, частью 1 статьи 7, частями 1, 3, 4 и 7 статьи 8 Федерального закона по результатам рассмотрения обращения, поступившего в орган или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, либо обращения, поступившего в орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, принимается не одно и то же решение. Поскольку во всех случаях рассмотрения обращения органом или должностным лицом, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, приводит к разрешению данного вопроса по существу в соответствии с их компетенцией, но не во всех случаях направление обращения в орган или должностному лицу в соответствии с их компетенцией приведет к разрешению поставленного в обращении вопроса по существу. Например, при направлении в органы прокуратуры и в государственную инспекцию труда обращения, содержащего сообщение о нарушении закона в связи с невыплатой заработной платы и просьбу оказать содействие в выплате заработной платы, не означает, что в компетенцию указанных органов входит решение вопроса о выплате заработной платы, но ими будут приниматься меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина. В данной ситуации указанные органы могут действовать, только применяя надзорные функции, в рамках которых возможны проведение проверочных мероприятий, вынесение предписания об устранении нарушений и подготовка материалов о привлечении виновных к ответственности. Таким образом, рассмотрение обращения, поступившего в орган или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, более общий случай и включает в себя также случай рассмотрения обращения, поступившего в орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

4.2.9. В соответствии с частью 2 статьи 9 Федерального закона рассмотрение обращения с выездом на место необходимо в случае уточнения обстоятельств, изложенных в обращении, в том числе с участием гражданина, направившего обращение, для изучения доводов, изложенных

в обращении, например, при рассмотрении коллективных жалоб, обращений, затрагивающих интересы широкого круга лиц или содержащих резонансные вопросы, при ознакомлении с результатами рассмотрения обращений граждан органами, при повторном (неоднократном) поступлении обращений по одним и тем же вопросам, в том числе, если приложенные к обращению документы и материалы не могут подтвердить события и использовать аргументы, изложенные в обращении. Данное решение может быть принято руководителем органа или должностным лицом, рассматривающим обращение, в порядке, установленном органом или должностным лицом.

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

4.2.10. Статья 10 Федерального закона определяет исчерпывающий перечень действий государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения гражданина, начиная с прочтения текста до принятия одного из двух решений – рассмотреть обращение или направить его на рассмотрение в другой орган или иному должностному лицу.

4.2.10.1. Орган или должностное лицо в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 10 Федерального закона обеспечивают объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости – с участием гражданина, направившего обращение.

Для объективного рассмотрения обращения необходимо оценить соответствие действий при рассмотрении обращения гражданина, сделанных выводов и ответа на обращение имеющим значение фактическим обстоятельствам и доводам, объективной действительности. Объективные обстоятельства и доводы должны быть правильно установлены с учетом изучения содержания обращения и приложений к обращению в подтверждение изложенных доводов документов и материалов (в случае их наличия), а при необходимости уточнения обстоятельств и доводов посредством участия гражданина, направившего обращение, а также в соответствии с частью 2 статьи 9 Федерального закона с выездом на место, в том числе в целях изучения необходимых для рассмотрения обращения документов и материалов в иных государственных органах, органах местного самоуправления или у иных должностных лиц.

Всесторонность рассмотрения обращения предполагает рассмотрение всех вопросов, поставленных в обращении гражданином, изучение всех доводов гражданина с точки зрения законности и обоснованности.

Своевременность рассмотрения обращения предполагает соблюдение сроков, установленных Федеральным законом.

Вместе с тем, пунктом 1 части 1 статьи 10 Федерального закона не определено, каким образом установить, что гражданин, принимающий участие в рассмотрении обращения, является автором, направившим данное обращение. Убедиться в этом возможно лишь в ходе личного приема,

сравнив сведения о гражданине, указанные в обращении (его фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии), почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения), с документом, удостоверяющим его личность.

4.2.10.2. Пунктом 2 части 1 статьи 10 Федерального закона закреплено право органов или должностных лиц запрашивать необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других органах и у иных должностных лиц, независимо от того, относится ли решение вопросов, содержащихся в обращениях, к их компетенции. При этом необходимо конкретизировать, какие именно документы и материалы запрашиваются. Зачастую документы и материалы запрашиваются органами или должностными лицами при рассмотрении жалоб на ранее принятое по обращению решение. Таким образом, в целях обеспечения объективности и всесторонности рассмотрения обращения гражданина документы и материалы могут быть запрошены в любом органе или у любого должностного лица независимо от его компетенции, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия.

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

4.2.10.3. В пункте 3 части 1 статьи 10 Федерального закона сформулирована одна из основных обязанностей органа или должностного лица при рассмотрении обращения гражданина, что при установлении обоснованности доводов гражданина, направившего обращение, в том числе после направления ответа гражданину, необходимо принять меры, направленные на восстановление или защиту его нарушенных прав, свобод и законных интересов. Таким образом, необходимо осуществлять контроль за реализацией решения, принятого по результатам рассмотрения обращения, до его фактического исполнения. Непринятие мер, направленных на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан, может повлечь за собой повторное обращение гражданина, в том числе жалобу на бездействие органа или должностного лица. Принятие мер по обращению, как правило, происходит уже за пределами сроков рассмотрения обращения гражданина, предусмотренных Федеральным законом.

4.2.10.4. Пункт 4 части 1 статьи 10 Федерального закона содержит требование об обязательности письменного ответа по существу вопросов, поставленных в обращении, в любой форме. Вместе с тем конкретных требований к содержанию и оформлению ответа не установлено, но в нем должны быть даны ответы по существу поставленных в обращении вопросов.

При оформлении ответа органам или должностным лицам необходимо руководствоваться принятыми в органах инструкциями по делопроизводству.

Пункт 4 части 1 статьи 10 Федерального закона предусматривает ссылку на исчерпывающий перечень случаев, когда ответ на обращение не дается, в том числе по существу поставленных в обращении вопросов, указанных в статье 11 Федерального закона.

4.2.10.5. Пункт 5 части 1 статьи 10 Федерального закона обязывает государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо в любом случае уведомить направившего обращение гражданина о направлении обращения на рассмотрение в другой орган или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией, в том числе в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Данная норма может применяться самостоятельно (части 3 и 3.1 статьи 8 Федерального закона). Кроме того, данная норма во взаимосвязи с частью 2 статьи 1 Федерального закона может применяться в следующем порядке:

а) обращение, содержащее вопрос, решение которого не входит в компетенцию данного органа или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленного в обращении вопроса, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о направлении обращения в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу для рассмотрения в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами (например, обращения с жалобой на действие (бездействие) прокурора, руководителя следственного органа, следователя, органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя рассматриваются в порядке, установленном Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, а жалоба на принятое постановление судебного пристава-исполнителя рассматривается в порядке, установленном Федеральным законом от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»);

б) обращение, содержащее вопрос, не входящий в компетенцию данного органа или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий контрольно-надзорный орган или прокуратуру с уведомлением гражданина, направившего обращение, о направлении обращения в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу для рассмотрения в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами, например, обращения с сообщением о нарушении законов или иных нормативных правовых актов либо просьб о восстановлении или защите нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений требований, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами

Российской Федерации, могут быть рассмотрены в порядке, установленном иными федеральными законами.

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

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

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

4.2.11. Часть 2 статьи 10 Федерального закона содержит требование об обязательности предоставления запрашиваемых документов и материалов, необходимых для рассмотрения обращения, в течение пятнадцати дней, при этом не определены момент (день), с которого начинается течение срока, и момент (день) окончания течения срока для направления или поступления в орган или должностному лицу запрашиваемых документов и материалов.

Также важно учитывать при исчислении указанного пятнадцатидневного срока, что несвоевременное предоставление запрашиваемых документов и материалов может повлечь нарушение сроков рассмотрения обращения органом или должностным лицом, которые эти документы и материалы запросили. За нарушение сроков рассмотрения обращения, как и за нарушение сроков предоставления документов и материалов лица, виновные в нарушении Федерального закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации. Кроме того, в данном случае, если нарушение срока предоставления документов

и материалов привело к нарушению срока рассмотрения обращения, то орган или должностное лицо, нарушившие срок предоставления документов и материалов, могут быть привлечены как соотчетчики при обжаловании в судебном порядке действий (бездействия) органа или должностного лица, рассматривающего обращение.

Предоставление запрашиваемых документов и материалов допускается, как в письменной форме, так и в электронной форме.

Кроме того, часть 2 статьи 10 Федерального закона устанавливает особый порядок и сроки предоставления документов и материалов, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну. Например, одним из основных нормативных правовых актов в данной сфере является Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне». Помимо упомянутого закона нормы, регулирующие отношения, связанные с защитой государственной тайны, содержатся и в иных нормативных правовых актах российского законодательства (например, в Федеральном законе от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности»). Таким образом, порядок и сроки предоставления документов и материалов, которые содержат сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, определяются соответствующим законодательством.

4.2.12. В соответствии с частью 3 статьи 10 Федерального закона подписывать ответ на обращение можно любым способом, если можно доказать, что решение принято лицом, рассматривающим обращение, и полученный гражданином ответ позволяет ему понять, что ответ подписан и каким лицом.

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

4.2.13. В соответствии с частью 4 статьи 10 Федерального закона если гражданин обращается в письменной форме, то ответ ему направляется только в письменной форме по почтовому адресу, указанному в обращении, а если гражданин обращается в форме электронного документа, то ответ ему направляется в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному в обращении.

Ответ должен быть направлен именно гражданину, направившему письменное обращение, не позднее установленного Федеральным законом срока рассмотрения обращения в той же форме, в которой гражданин обратился.

Федеральным законом предусмотрена возможность размещения

на официальном сайте органа в сети «Интернет» ответа на поступившее в данный орган или должностному лицу обращение, содержащее предложение, заявление или жалобу, которые затрагивают интересы неопределенного круга лиц.

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

Учитывая требование об обязательности направления ответа на обращение гражданина и применяя во взаимосвязи нормы пункта 3 статьи 5, частей 1 и 3 статьи 7 и часть 4 статьи 10 Федерального закона, при ответе на коллективное обращение, подписанное несколькими гражданами с указанием адреса каждого из них, ответ дается каждому гражданину на указанный им в обращении адрес. Если обращение подписано несколькими гражданами, по адресу для направления ответа указан только одного из них, ответ направляется гражданину, указавшему свой адрес с просьбой довести данный ответ до сведения других подписавших обращение граждан.

При рассмотрении письменного обращения, необходимо учитывать, в том числе при его регистрации, фамилию, имя и отчество (последнее – при наличии), а также почтовый адрес или электронный адрес, указываемые в обращении для направления ответа или уведомления о переадресации, чтобы не нарушить конституционное право гражданина на неприкосновенность его частной жизни. При направлении ответа гражданину, направившему письменное обращение на почтовый адрес или адрес электронной почты, с которого ранее обращался гражданин с иной фамилией, именем или отчеством (последнее – при наличии), невозможно гарантировать, что ответ на его обращение не станет доступен никому, что приведет к нарушению конституционного права гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени.

Ответы на обращения подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, а также лиц, осужденных к лишению свободы, адресованные в соответствующие органы, согласно статье 21 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и статье 15 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации направляются адресату по месту его содержания.

4.2.14. В соответствии с частью 1 статьи 12 Федерального закона обращение, поступившее в письменной форме и в форме электронного документа в орган или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, в том числе в соответствии с компетенцией, по решению поставленных в обращении вопросов, рассматривается в течение тридцати

дней со дня регистрации.

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

4.2.15. Часть 1.1 статьи 12 Федерального закона устанавливает специальный срок рассмотрения обращения – в течение двадцати дней (в отличие от общего срока рассмотрения – в течение тридцати дней) для обращений, содержащих информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции.

Кроме того, установленный специальный срок рассмотрения обращения распространяется только на высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

Вместе с тем, рассматривая данную норму во взаимосвязи с частью 2 статьи 1 и частью 3.1 статьи 8 Федерального закона, обращение, содержащее информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции, должно рассматриваться с учетом норм, установленных Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

4.2.16. Часть 2 статьи 12 Федерального закона, предусматривающая продление срока рассмотрения обращения, может применяться при рассмотрении как письменного обращения (в письменной форме и в форме электронного документа), так и устного обращения.

Вместе с тем не установлено какие конкретно случаи можно считать исключительными для принятия решения о продлении срока рассмотрения обращения. Однозначно описывается единственный случай обоснованного продления срока рассмотрения обращения – это направление запроса, предусмотренного частью 2 статьи 10 Федерального закона.

Исключительным случаем продления срока является, например, необходимость перевода текста обращения с языка Брайля. Выезд на место также можно считать исключительным случаем при принятии решения о продлении срока рассмотрения обращения.

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

фактов и обстоятельств.

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

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

Продление срока рассмотрения обращения может быть только однократным, и решение о продлении срока рассмотрения обращения принимают только орган, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо, даже по поступившему в орган, должностному лицу не в соответствии с его компетенцией, в том числе и не в соответствии с компетенцией по решению поставленных в обращении вопросов, что обусловлено необходимостью продления срока рассмотрения обращения при направлении запроса, предусмотренного частью 2 статьи 10 Федерального закона. В случае отсутствия требуемых документов и материалов в органе или у должностного лица, получивших запрос документов и материалов, и наличии информации о нахождении необходимых документов и материалов в иных органах или у иного должностного лица, об этом следует проинформировать орган или должностное лицо, направившие запрос документов и материалов, в установленные частью 2 статьи 10 Федерального закона сроки для направления нового запроса.

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

4.2.17. В части 2 статьи 16 Федерального закона закрепляется порядок возмещения убытков и взыскания понесенных при рассмотрении обращения гражданина расходов. Органы и должностные лица несут ответственность не только за действия, нарушающие законы или иные нормативно-правовые акты, но и за бездействие – невыполнение органами и должностными лицами их обязанностей, воздержание от тех действий, которые в соответствии с законодательством вменены в обязанность указанным органам и должностным лицам. Для возложения ответственности на органы и должностных лиц не имеет значения форма их вины (умысел или неосторожность).

Часть 2 статьи 16 Федерального закона определяет ответственность гражданина за указание в обращении заведомо ложных сведений.

Под указанием гражданином ложных сведений следует понимать только умышленное изложение в обращении информации, не соответствующей действительности.

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

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

4.3. Рассмотрение отдельных обращений

4.3.1. Статья 11 Федерального закона во взаимосвязи с пунктом 3 статьи 5, частями 3 и 3.1 статьи 8, пунктом 4 части 1 статьи 10 Федерального закона определяет исчерпывающий перечень исключительных случаев, когда ответ на обращение не дается, в том числе по существу поставленных в нем вопросов, а также обращение не направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу в соответствии с их компетенцией, в том числе в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, либо не направляется в течение пяти дней со дня регистрации в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Таким образом, статья 11 Федерального закона содержит исключительные случаи, при которых для гражданина, направившего письменное обращение с нарушением требований, предусмотренных статьей 7 Федерального закона, наступают юридические последствия.

4.3.2. В соответствии с частью 1 статьи 11 Федерального закона в случае, если письменное обращение, в котором не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, рассматривается без подготовки ответа. Данный случай применяется для письменных обращений, как для обращения в письменной форме, так и для обращения в форме электронного документа, поскольку в обращении в форме электронного документа может быть не указана фамилия, а адрес электронной почты всегда указывается либо существует в частности как адрес, с которого отправлено данное обращение в форме электронного документа.

Данный случай предусматривает исключение в отношении такого

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

Исходя из смысла части 1 статьи 11 Федерального закона, обращение, содержащее сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, должно быть оперативно направлено в орган в соответствии с его компетенцией.

4.3.3. В соответствии с частью 2 статьи 11 Федерального закона ответ на обращение, поступившее в письменной форме, в форме электронного документа или в устной форме, в котором обжалуется судебное решение, не дается по существу поставленного в обращении вопроса, а лишь разъясняется порядок обжалования данного судебного решения. Рассматривая данную норму во взаимосвязи с частью 2 статьи 11 Федерального закона, можно констатировать, что обращение, в котором обжалуется судебное решение, подлежит рассмотрению в соответствии с процессуальным законодательством.

Хотя в части 2 статьи 11 Федерального закона не указана форма поступления обращения, в котором обжалуется судебное решение, но с учетом того, что в части его возвращения в течение семи дней со дня регистрации гражданину, направившему обращение, то возвращение обращения распространяется только на формы письменного обращения (в письменной форме и в форме электронного документа).

4.3.4. В указанных частью 3 статьи 11 Федерального закона случаях государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу предоставляется возможность оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов, но с обязательным сообщением гражданину о недопустимости злоупотребления правом. В таких случаях орган или должностное лицо принимает решение самостоятельно в порядке, установленном в соответствующем органе или должностным лицом, в том числе во взаимосвязи с частью 3 статьи 10 Федерального закона. Однако при применении данной нормы, как правило, возникают трудности при отнесении тех или иных выражений к оскорбительным

выражениям.

Под оскорблением в соответствии со статьей 5.61 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях понимается унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме. На такое обращение допускается не давать ответа по существу поставленных в нем вопросов, но гражданину обязательно указывается на недопустимость злоупотребления правом на обращение. Подобные обращения могут быть направлены в органы прокуратуры для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении по обращению, содержащему оскорбления в отношении конкретных лиц, выраженные в неприличной форме, непристойную лексику и фразеологию, оскорбляющую общественную мораль и нарушающую нормы общественных приличий, с уведомлением автора (пункт 5 части 1 статьи 10 Федерального закона) и (или) в органы внутренних дел для организации проверки в рамках уголовно-процессуального законодательства по факту угроз жизни, здоровью и имуществу должностного лица либо членов его семьи.

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

Частью 3 статьи 10 Федерального закона предусмотрены форма и сроки сообщения гражданину, направившему такое обращение, о недопустимости злоупотребления правом. В случае направления обращения в правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией, необходимо одновременно уведомить гражданина, направившего обращение, о направлении его обращения в правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией и сообщить гражданину о недопустимости злоупотребления правом в той же форме, в которой он направил обращение. В этом случае в части сроков можно использовать практику применения части 3 статьи 8 Федерального закона. В ином случае, при оставлении данного обращения без ответа по существу поставленных в нем вопросов гражданину, направившему обращение, необходимо сообщить о недопустимости злоупотребления правом в той же форме, в которой гражданин направил обращение, в сроки, установленные Федеральным законом.

4.3.5. Текст обращения в письменной форме может не поддаваться прочтению в основном из-за неразборчивого почерка гражданина, а также в случаях попадания на текст посторонних веществ, обесцвечивания

красителя текста, смывания текста или любого иного его повреждения, которое подлежит обязательному актированию, не дающего возможности прочесть текст обращения для определения сути предложения, заявления или жалобы.

В соответствии с частью 4 статьи 11 Федерального закона в случае, когда в обращении фамилия гражданина или почтовый адрес написаны неразборчиво и не поддаются прочтению во взаимосвязи с частью 1 статьи 11 Федерального закона следует признать отсутствие в обращении фамилии гражданина или почтового адреса и не давать ответ гражданину по обращению.

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

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

4.3.6. Часть 4.1 статьи 11 Федерального закона применяется, когда в тексте письменного обращения не изложены конкретные доводы и обстоятельства, позволяющие определить компетентный орган или компетентное должностное лицо, в том числе в компетенцию которого входит решение поставленных в обращении вопросов. Кроме того, применяется, когда в тексте письменного обращения не изложена суть предложения, заявления или жалобы, что не позволяет дать ответ по существу поставленного в обращении вопроса, рассмотреть обращение объективно, всесторонне и разрешить поставленные в нем вопросы, даже при направлении его в орган или должностному лицу в соответствии с его компетенцией, в том числе в соответствии с компетенцией по решению поставленных в обращении вопросов.

В случае, если текст обращения в форме электронного документа не позволяет определить суть предложения, заявления или жалобы, в том числе суть предложения, заявления или жалобы, изложенную во вложении (приложении к обращению в форме электронного документа), то необходимо применять часть 4.1 статьи 11 Федерального закона.

В данном случае не оговорена форма сообщения гражданину, направившему обращение, о невозможности определения сути предложения, заявления или жалобы, поэтому сообщить об этом гражданину можно в той же форме, в которой гражданин направил обращение.

4.3.7. Часть 5 статьи 11 Федерального закона предоставляет право руководителю органа должностному лицу либо уполномоченному на то лицу принять решение о обоснованности поступившего обращения и прекращении переписки с гражданином по вопросу, по которому неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, при не приведении новых доводов и обстоятельств в данном обращении, направленном, как и предыдущие обращения, в один и тот же орган или одному и тому же должностному лицу. В общепринятом значении «неоднократность» означает два раза и более. При принятии данного решения необходимо однозначно определять вопрос, по которому прекращается переписка.

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

Поскольку не определено, кем должно направляться обращение в один и тот же орган, то к ранее направляемым обращениям и очередному обращению можно отнести как обращения, направленные самим гражданином, так и обращения, направленные иным органом или иным должностным лицом в соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 10 Федерального закона.

В случае поступления от гражданина очередного обращения, содержащего вопрос, по которому ранее прекращена переписка, необходимо рассматривать данное обращение в соответствии с частью 5 статьи 11 Федерального закона и при отсутствии в нем новых доводов и обстоятельств необходимо уведомлять гражданина о обоснованности очередного данного обращения и о том, что ранее с ним прекращена переписка по вопросу, поставленному в данном обращении. Таким образом, по каждому обращению необходимо принимать индивидуальное решение и каждый раз сообщать гражданину о принятом решении.

Частью 5 статьи 11 Федерального закона не предусмотрены форма и сроки уведомления гражданина, направившего обращение, о прекращении переписки с ним по данному вопросу. Поэтому следует уведомить гражданина, направившего обращение, о прекращении переписки с ним по данному вопросу в той же форме, в которой гражданин направил обращение, в сроки, установленные Федеральным законом.

Часть 5 статьи 11 Федерального закона применяется только в случае, если неоднократно давались письменные ответы по существу, таким образом, в случаях, предусмотренных статьей 11 Федерального закона, когда ответ не дается по существу поставленного в обращении вопроса, и в случае, предусмотренном частью 7 статьи 8 Федерального закона, данная часть не применима.

4.3.8. Часть 5.1 статьи 11 Федерального закона позволяет органу

или должностному лицу рассматривать обращения, сообщая гражданину, направившему обращение, в течение семи дней со дня регистрации обращения электронный адрес официального сайта в сети «Интернет», на котором размещен ответ на вопрос, поставленный в обращении. При этом такие обращения, содержащие обжалование судебного решения, не возвращаются. Данная норма применяется в случае поступления обращений в орган или должностному лицу от разных граждан по одному и тому же вопросу.

Сообщить гражданину электронный адрес официального сайта в сети «Интернет», на котором размещен ответ на вопрос, поставленный в обращении, нужно в той же форме, в которой гражданин направил обращение.

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

4.3.9. В целях защиты частной жизни гражданина в случае рассмотрения обращения гражданина, указавшего адрес для ответа или уведомления, который использовался ранее для направления ответа или уведомления другому гражданину, может быть принято решение в соответствии с данной нормой с сообщением гражданину о невозможности дать ответ по существу поставленного в обращении вопроса в связи с недопустимостью разглашения сведений о частной жизни.

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

Частью 6 статьи 11 Федерального закона не предусмотрены форма и сроки сообщения гражданину, направившему обращение, о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну. Поэтому сообщить об этом гражданину можно в той же форме, в которой гражданин направил

обращение, в сроки, установленные Федеральным законом.

4.3.10. Часть 7 статьи 11 Федерального закона должна применяться как право гражданина в соответствии со статьей 5 Федерального закона получать ответ по существу вопросов, поставленных в обращении, направленном в орган или должностному лицу, в случае если устранены причины, по которым ответ по существу поставленных в обращении вопросов не мог быть дан.

5. РАССМОТРЕНИЕ УСТНЫХ ОБРАЩЕНИЙ

5.1. Часть 1 статьи 13 Федерального закона определяет единственно возможную форму обеспечения органом реализации правомочия гражданина лично обратиться в орган без нарушения прав, свобод и законных интересов других лиц – личный прием. Поскольку данное правомочие гражданина определяется возможностью не только прийти в соответствующий орган, но и напрямую довести до сведения данного органа обращение (предложение, заявление либо жалобу) в устной форме, то необходимо установить:

место, где в органе может быть реализовано данное правомочие;

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

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

Поэтому в соответствии с частью 1 статьи 13 Федерального закона работниками органа, которые вправе проводить личный прием граждан, являются его руководитель, представляющий орган без специального полномочия, и иные работники, специально уполномоченные органом для проведения личного приема граждан. Кроме того, данная норма не только определяет необходимость установить место приема в органе, дни и время приема в органе, но и обязательно довести данную информацию до сведения граждан. Способы доведения данной информации до граждан предусмотрены Федеральным законом от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

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

Необходимо учитывать, что гражданин, пришедший в орган в установленные место приема, день и время приема, должен реализовать свое право на личное обращение таким образом, чтобы не нарушить прав и свобод других лиц.

Прием граждан осуществляется на государственном языке Российской Федерации – на русском языке, поскольку иное не предусмотрено Федеральным законом. В установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации случаях прием граждан

Российской Федерации в органах государственной власти субъекта Российской Федерации и органах местного самоуправления может осуществляться на государственном языке субъекта Российской Федерации и иных языках народов Российской Федерации.

5.2. В соответствии с частью 2 статьи 13 Федерального закона гражданин, пришедший в орган в установленные место, день и время приема, должен предъявить лицу, проводящему личный прием, документ, удостоверяющий его личность. Именно с этого момента начинается проведение личного приема. При личном приеме предъявление гражданином документа, удостоверяющего личность, обязательно.

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

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

5.3. В соответствии с частью 3 статьи 13 Федерального закона устное обращение на личном приеме требует документального оформления. На каждое устное обращение заводится и заполняется карточка личного приема граждан, в том числе в электронном виде. В карточку личного приема гражданина заносятся на основании документа, удостоверяющего личность, сведения, позволяющие определить гражданина, обратившегося устно (фамилия, имя, отчество (последнее – при наличии), почтовый адрес места

жительства или места пребывания), кратко излагается суть предложения, заявления или жалобы, значимые для принятия по его устному обращению решения обстоятельства и доводы, а также принятое по устному обращению решение.

Исходя из смысла части 1 статьи 2 и части 1 статьи 13 Федерального закона при рассмотрении устного обращения гражданина в интересах объединения граждан, в том числе юридического лица, а также при сдаче письменного обращения объединения граждан, в том числе юридического лица, в ходе личного приема гражданина необходимо подтверждение в установленном законом порядке его полномочий представлять интересы данного объединения граждан, в том числе юридического лица.

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

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

В Федеральном законе указано, что письменный ответ на устное обращение «дается», в отличие от формулировок части 1 и части 3 статьи 7, части 4 статьи 10 Федерального закона, где указывается о «направлении» письменного ответа на обращение. Таким образом, предусмотрена возможность как выдачи гражданину письменного ответа по существу поставленных в устном обращении вопросов на руки по окончании его личного приема, так и направления письменного ответа по существу поставленных в устном обращении вопросов на занесенный в карточку личного приема гражданина почтовый адрес либо адрес электронной почты. Таким образом, поскольку частью 3 статьи 13 Федерального закона не определена форма письменного ответа (в письменной форме или в форме электронного документа), а части 1 и 3 статьи 7, часть 4 статьи 10 Федерального закона содержат нормы, предусматривающие формы письменного ответа только для обращений в письменной форме и в форме электронного документа, то направление письменного ответа на устное обращение должно осуществляться на указанный в устном обращении почтовый адрес в письменной форме либо адрес электронной почты в форме электронного документа. В карточку личного приема гражданина

необходимо занести указанные в устном обращении сведения о даче письменного ответа на руки либо о направлении письменного ответа на почтовый адрес или адрес электронной почты.

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

Частью 3 статьи 13 Федерального закона не предусмотрены сроки дачи письменного ответа по существу поставленных в устном обращении вопросов. Исходя из того, что предусмотрена возможность с согласия гражданина дать устно ответ на устное обращение в ходе личного приема, в случае если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, то в данном случае и письменный ответ на устное обращение должен быть дан на руки либо направлен по окончании личного приема данного гражданина. Во всех иных случаях, когда изложенные в устном обращении факты и обстоятельства не являются очевидными и (или) требуют дополнительной проверки, что является исключительным случаем для устного обращения, необходимо руководствоваться частью 2 статьи 12 Федерального закона, которая применима для обращений в любой форме, и дать письменный ответ по существу поставленных в устном обращении вопросов в течение тридцати дней со дня проведения личного приема.

5.4. Положения части 4 статьи 13 Федерального закона носят отсылочный характер и предполагают обязанность регистрации и рассмотрения письменного обращения, принятого в ходе личного приема, с применением общего порядка, установленного Федеральным законом, для регистрации и рассмотрения письменных обращений. При этом надо учитывать, что момент поступления в орган данного обращения в письменной форме является момент его принятия в ходе личного приема.

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

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

Также в случае, если сдаваемое гражданином в ходе личного приема обращение в письменной форме адресовано иному органу, необходимо до его принятия в ходе личного приема данного гражданина разъяснить, что данное обращение не может быть принято, а его правомочие может быть реализовано либо направлением данного письменного обращения, либо личным обращением в орган, которому адресовано данное обращение, в соответствии с частью 1 статьи 2, пунктом 1 статьи 4 и частью 1 статьи 8, частью 5 статьи 13 Федерального закона с учетом полномочий лица, осуществляющего личный прием гражданина, вытекающих из обстановки (например, если гражданин обратился в приемную конкретного органа, то здесь реализуются полномочия по личному приему граждан только данного конкретного органа).

5.5. Разъяснение, указанное в части 5 статьи 13 Федерального закона, обеспечивает гражданину реализацию его права на обращение. Поэтому необходимо учитывать, что разъяснения должны содержать максимально полную информацию о том, куда и в каком порядке заявителю следует обратиться по поставленному в обращении вопросу.

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

Частью 5 статьи 13 Федерального закона не предусмотрены сроки дачи разъяснения, поэтому письменное разъяснение должно быть дано на руки гражданину либо направлено по окончании личного приема данного гражданина.

Применять данную форму следует в соответствии с рекомендациями по применению части 3 статьи 13 Федерального закона.

5.6. Для применения части 6 статьи 13 Федерального закона необходимо наличие условия «дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов», причем не определено, в какой форме был дан этот ответ и когда был дан этот ответ: в рамках проводимого личного приема, либо в ходе ранее проводимого личного приема, либо по результатам рассмотрения

письменного обращения. Также в данной норме не говорится, каким органом был дан этот ответ, и о форме обращения, по которому может быть отказано в дальнейшем рассмотрении. Поэтому при наличии документированной информации, свидетельствующей о том, что гражданину ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов, можно отказать в дальнейшем рассмотрении обращения, содержащего те же вопросы, в ходе личного приема. Поскольку в данном случае заведомо не будет согласия гражданина, необходимо давать письменный отказ в дальнейшем рассмотрении его обращения на руки по окончании личного приема данного гражданина, а в случае если данный гражданин не принял письменный отказ в дальнейшем рассмотрении его обращения, направлять его по окончании личного приема данного гражданина по адресу, занесенному в карточку личного приема гражданина.

5.7. На федеральном уровне установлен перечень категорий граждан, наделенных правом на личный прием в первоочередном порядке в соответствии с частью 7 статьи 13 Федерального закона (Закон Российской Федерации от 15 января 1993 года № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы», Федеральный закон от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

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

6. КОНТРОЛЬ ЗА СОБЛЮЖДЕНИЕМ ПОРЯДКА РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА

6.1. Применение статьи 14 Федерального закона позволит совершенствовать деятельность органов и должностных лиц по обеспечению реализации права граждан на обращение, выявлять вопросы, содержащиеся в обращениях, отражающие складывающиеся в сферах общественных отношений фактические общественные процессы и требующие эффективного разрешения органами и должностными лицами, определять эффективность комплекса мер управляющих воздействий, разрабатываемых и применяемых соответствующими органами и должностными лицами по проблемным вопросам, решение которых входит в их компетенцию.

Осуществлять контроль орган или должностное лицо может, применяя часть 5 статьи 8, пункт 2 части 1 и часть 2 статьи 10 Федерального закона.

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

6.2. Статья 15 Федерального закона имеет отсылочный характер к специальному законодательству, предусматривающему ответственность

за нарушение Федерального закона.

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

Лицо может быть привлечено к уголовной ответственности в соответствии со статьей 285 «Злоупотребление должностными полномочиями» Уголовного кодекса Российской Федерации, административной ответственности в соответствии со статьей 5.59 «Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, гражданско-правовой ответственности в соответствии с частью 1 статьи 16 Федерального закона и дисциплинарной ответственности в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации, Федеральным законом от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федеральным законом от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».