

ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Аннотация. В данной статье анализируются положения Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», которые позже были скорректированы законодателем Федеральным законом от 27.11.2017 № 355-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Дается сравнительная характеристика норм законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан, регламентирующих требования к обращениям, требования к ответам на обращения, порядок рассмотрения обращений, не позволяющих определить суть предложения, заявления или жалобы. Приводятся примеры внедрения в работу органов исполнительной власти новшеств законодательства. По итогам делается вывод об актуальности рассмотренных изменений и необходимости использования в дальнейшем в работе органов власти при рассмотрении обращений граждан.

Ключевые слова: конституционное право, обращение гражданина, власть, государственный орган, орган местного самоуправления.

Yu. S. Il'ina

Postgraduate student

Penza State University, Penza, the Russian Federation

FEATURES OF THE SYSTEM OF WORK WITH THE APPEAL OF CITIZENS OF THE RUSSIAN FEDERATION: LEGAL ASPECT

Abstract. This article analyzes the provisions of the Federal Law of 02.05.2006 no. 59-FZ "On the Procedure for Considering Appeals of Citizens of the Russian Federation", which were adjusted by the legislator after the adoption of Federal Law of 27.11.2017 no. 355-FZ "On Amendments to the Federal Law "On the order of consideration of appeals of citizens of the Russian Federation". A comparative description of the norms of the legislation on the procedure for considering appeals of citizens regulating the requirements for appeals, requirements for responses to appeals, the procedure for considering appeals that do not allow determining the essence of a sentence, statement or complaint is given. Examples are given of introducing legislation into the work of executive bodies. Based on the results, a conclusion is made about the relevance of the considered changes and the need to use the authorities in the future when considering appeals from citizens.

Key words: constitutional law, citizen's appeal, authority, state body, local government.

Право граждан на обращение является одним из важнейших прав, декларированных Конституцией РФ.

Согласно ст. 33 Конституции РФ граждане России имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления [1]. Именно посредством обращений граждан налаживается одна из форм взаимодействия властных структур и населения, возникающая по инициативе граждан [8].

Хотя гражданин, направляя обращение для рассмотрения в орган государственной власти или местного самоуправления, преследует свой частный интерес, результат рассмотрения обращения носит публичный характер ввиду следующего:

- благодаря поступающим обращениям происходит организация одной из форм контроля за действиями органов власти;

- в случае несогласия с ответом на обращение и обжалованием его в судебном порядке ввиду несоответствия ответа на обращение положениям действующего законодательства, выполняется функция обеспечения законности при работе с обращениями граждан;

- при восстановлении нарушенных прав гражданина по результатам рассмотрения его обращения (выдача предписания, представления об устранении выявленных нарушений и их исполнение, привлечение к административной ответственности виновных лиц) гражданин в большинстве случаев становится участником государственно-властных отношений.

Своевременное и качественное разрешение проблем, содержащихся в обращениях граждан, в значительной мере способствует удовлетворению нужд и запросов граждан, снятию напряженности в обществе, повышению авторитета органов власти и управления, укреплению их связи с населением.

Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон № 59-ФЗ), принятый во исполнение ст. 33 Конституции РФ, регулирует правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливает порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

С развитием системы рассмотрения обращений граждан органами государственной власти и местного самоуправления в Закон № 59-ФЗ вносились изменения, носящие в большей степени корректировочное свойство с учетом меняющегося характера правоотношений, связанных с рассмотрением обращений граждан.

Последние значительные изменения были внесены с 08.12.2017 г., когда вступил в силу Федеральный закон от 27.11.2017 № 355-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон № 355-ФЗ), предусматривающий следующие нововведения.

1. Уточнены требования к обращениям, направляемым в форме электронных документов.

Ранее ч. 3 ст. 7 Закона № 59-ФЗ предусматривала возможность для граждан по своему выбору определять, в каком виде должен быть направлен ответ на обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления либо должностному лицу в форме электронного документа (в письменном виде либо в форме электронного документа), а также определять способ оправления ответа на обращение (гражданину необходимо было указать в обращении адрес для оправления посредством почтовой корреспонденции либо адрес электронный почты для направления ответа в форме электронного документа).

В редакции Закона № 355-ФЗ ч. 3 ст. 7 Закона № 59-ФЗ прямо предусматривает, что одним из требований к обращению, поступившему в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, является указание адреса электронной почты, по которому должны быть направлены ответ на обращение либо уведомление о его переадресации.

Данное изменение отражает переход взаимодействия органов власти с населением посредством системы электронного документооборота, позволяющего сократить сроки рассмотрения конкретных обращений, по доводам которых не требуется проведение проверочных мероприятий, а достаточным будет являться ответ органа государственной власти и местного самоуправления, содержащий разъяснения положений действующего законодательства применительно к конкретной ситуации.

Вместе с тем в процессе применения указанной нормы к обращению гражданина могут быть предъявлены дополнительные требования. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее – Закон № 152-ФЗ) субъект персональных данных имеет право на получение информации, касающейся обработки его персональных данных [5].

В силу ч. 3 ст. 14 Закона № 152-ФЗ такая информация предоставляется субъекту персональных данных или его представителю оператором при обращении либо при получении запроса субъекта персональных данных или его представителя. Запрос также должен содержать номер основного документа, удостоверяющего личность субъекта персональных данных или его представителя, сведения о дате выдачи указанного документа и выдавшем его органе. Запрос может быть направлен в форме электронного документа и подписан электронной подписью в соответствии с законодательством Российской Федерации [5].

Таким образом, для получения всестороннего ответа на обращение, содержащего сведения о необходимости представления информации о персональных данных, гражданину в обязательном порядке необходимо указать в обращении паспортные данные, а в случае направления запроса в электронном виде необходимо также подписать обращение электронной подписью.

До внесенных Законом № 355-ФЗ изменений ч. 3 ст. 7 Закона № 59-ФЗ предусматривала альтернативные способы, с помощью которых гражданин направляет приложения к обращению, подготовленного в форме электронного документа.

Закон № 355-ФЗ уточнил такое требование, предъявляемое к обращению, подготовленного в форме электронного документа. Теперь гражданин вправе приложить к обращению в форме электронного документа необходимые документы и материалы в электронной форме.

Такое изменение законодательства представляется вполне обоснованным, поскольку для объемного документооборота государственных органов более практичным будет являться регистрация обращений, поступивших в форме электронных документов, одновременно с поступившими в электронной форме приложениями к таким обращениям, не дожидаясь поступления таких приложений посредством письменного направления, что приведет к оптимизации сроков рассмотрения ряда обращений.

2. Уточнены требования к ответам на обращения.

Обязательность рассмотрения обращения, под которой понимается нормативно установленная и гарантированная государством обязанность адресата принять обращение, рассмотреть его и дать заявителю ответ на него, является, по мнению А.В. Савоськина, одним из шести признаков понятия «обращение» [7]. Такой ответ должен быть мотивированным, иными словами, помимо самого решения по поставленным в обращении вопросам содержать основание его принятия [2].

Обязательность принятия и рассмотрения обращения является внутренней гарантией реализации конституционного права на обращение, а получение заявителем письменного ответа дает ему реальную возможность дальнейшего административного или судебного обжалования в целях защиты своих прав.

В соответствии с ч. 4 ст. 10 Закона № 59-ФЗ (в редакции Закона № 355-ФЗ) ответ на обращение направляется в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному в обращении, поступившем в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа [3].

Таким образом, указанное изменение, внесенное в ч. 4 ст. 10 Закона № 59-ФЗ, является логичным продолжением изменений, внесенных в ч. 3 ст. 7 Закона № 59-ФЗ, и предполагает сокращение материальных затрат государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц на оправление почтовой корреспонденции.

Вместе с тем, как уже указывалось выше, в связи с предъявлением к ряду обращений дополнительных требований (обращений, касающихся получения информации о персональных данных), дополнительные требования будут предъявлены и к ответам на такие обращения.

Так, в соответствии с ч. 3 ст. 14 Закона № 152-ФЗ ответ на обращение, поступившее в форме электронного документа и подписанного электронной подписью, будет направлен по адресу электронной почты и также подписан электронной подписью.

Остается спорным вопрос полноты направленного ответа ввиду необходимости соблюдения органами власти требований норм иных законов.

В органы государственной власти и местного самоуправления посредством электронной почты поступают обращения, содержащие доводы, требующие проведения проверочных мероприятий в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В соответствии с ч. 3 ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) обращения и заявления, направленные заявителем в форме электронных документов, могут служить основанием для проведения внеплановой проверки только при условии, что они были направлены заявителем с использованием средств информационно-коммуникационных технологий, предусматривающих обязательную авторизацию заявителя в единой системе идентификации и аутентификации [4] (например, Государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства).

Таким образом, орган власти при поступлении таких обращений посредством электронной почты в силу положений Закона № 294-ФЗ не может провести проверочные мероприятия и, как следствие, направить всесторонний ответ по всем поставленным в обращении вопросам, но в силу норм Закона № 59-ФЗ ответ на обращение гражданина все равно должен быть направлен.

Такой ответ будет содержать лишь указание на невозможность проведения проверочных мероприятий и необходимость направления обращения с использованием средств информационно-коммуникационных технологий, предусматривающих обязательную авторизацию заявителя в единой системе идентификации и аутентификации. Вместе с тем не будет достигнута цель деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления – всестороннее и полное рассмотрение поступивших обращений и решение поставленных в обращениях проблем граждан.

Нововведением законодательства о рассмотрении обращений граждан является порядок рассмотрения обращений, содержащих предложения, заявления или жалобы, которые затрагивают интересы неопределенного круга лиц, в частности обращения, в которых обжалуются судебные решения, вынесенные в отношении неопределенного круга лиц, в том числе с разъяснением порядка обжалования судебного решения.

В соответствии с ч. 4 ст. 10 Закона № 59-ФЗ (в редакции Закона № 355-ФЗ) ответ на такие обращения может быть размещен с соблюдением требований о неразглашении сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия, на официальном сайте соответствующего государственного органа или органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» [3].

Указанная норма успешно используется органами государственной власти Пензенской области. К примеру, Управлением государственной инспекции в жилищной, строительной сферах и по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Пензенской области на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» создан раздел «Ответы на

заявления или жалобы, затрагивающие интересы неопределенного круга лиц», где содержатся ответы на обращения, касающиеся наиболее распространенных вопросов в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Также ст. 11 Закона № 59-ФЗ дополнена ч. 5.1., в соответствии с которой если в государственный орган поступило обращение, указанное в ч. 4 ст. 10 Закона № 59-ФЗ, а ответ на такое обращение уже размещен на официальном сайте государственного органа, гражданину в течение семи дней со дня регистрации такого обращения сообщается электронный адрес сайта, на которой размещен ответ [6].

Указанное нововведение в первую очередь направлено на сокращение нагрузки, возложенной на государственные органы и органы местного самоуправления, связанной с рассмотрением обращений граждан, а также позволяет органам власти систематизировать наиболее часто поступающие обращения по категориям и разработать на такие обращения типовые ответы, что существенно сокращает временные затраты на их рассмотрение.

3. Уточнен порядок рассмотрения обращений, не позволяющих определить суть предложения, заявления или жалобы.

Ранее ст. 11 Закона № 59-ФЗ предусматривала право государственных органов не давать ответ на обращение и возвращать гражданину его обращение только в том случае, если текст письменного обращения не поддается прочтению.

С принятием Закона № 355-ФЗ ст. 11 Закона № 59-ФЗ дополнена ч. 4.1., в соответствии с которой ответ на письменное обращение также не дается в случае, если текст письменного обращения не позволяет определить суть предложения, заявления или жалобы. В этой ситуации оно не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, о чем в течение семи дней со дня регистрации обращения сообщается гражданину, его направившему [3].

Таким образом, рассмотренные положения Закона № 59-ФЗ в первую очередь направлены на оптимизацию деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц при работе с рассмотрением обращений граждан и сокращают материальные и временные затраты, связанные с рассмотрением ряда обращений.

Вместе с тем, ввиду предъявления к ряду обращений дополнительных требований, предусмотренных иными федеральными законами, работа органов государственной власти и местного самоуправления, связанная с рассмотрением таких обращений граждан, требует повышенного внимания со стороны должностных лиц органов власти в целях недопущения нарушения прав граждан.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) / Правовой Сервер КонсультантПлюс, www.consultant.ru [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 31.01.2019)

2. Короткова О.И. Признание ответов органов государственной власти и местного самоуправления на обращения граждан не соответствующими требованиям законодательства как толчок к необходимости реформирования правовой модели взаимоотношений государства и гражданина / О.И. Короткова / Муниципальная служба. — 2011 — № 4. — С. 5–8.

3. О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: федер. закон от 27.11.2017 № 355-ФЗ / Правовой Сервер КонсультантПлюс, www.consultant.ru [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_283516/ (дата обращения: 28.01.2019).

4. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ / Правовой Сервер КонсультантПлюс, www.consultant.ru [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ (дата обращения: 27.01.2019).

5. О персональных данных: федер. закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ / Правовой Сервер КонсультантПлюс, www.consultant.ru [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61801/ (дата обращения: 30.01.2019).

6. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ / Правовой Сервер КонсультантПлюс, www.consultant.ru [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999/ (дата обращения: 31.01.2019).

7. Савоськин А.В. «Обращения граждан» как правовая категория / А.В. Савоськин // Научный ежегодник ИФиП УрО РАН. — 2017. — Т. 17, № 3. — С. 85–99.

8. Синцов Г.В. Конституционная жалоба как повод к рассмотрению дела в Конституционном суде Российской Федерации / Г.В. Синцов // Гражданин и право. — 2015. — № 11. — С. 91–93.

REFERENCES

1. *Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii (priniata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FKZ)* (The Constitution of the Russian Federation (it is accepted by national vote of 12.12.1993) (taking into account the amendments made by Acts of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation of 30.12.2008 no. 6-FKZ, of 30.12.2008 no. 7-FKZ, of 05.02.2014 no. 2-FKZ, of 21.07.2014 no. 11-FKZ).). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (accessed: 31.01.2019).

2. Korotkova O. I. Recognition of replies of public authorities and local government on addresses of citizens not conforming to requirements of the legislation as a push to need of reforming of the legal model of the relationship of the state and the citizen. *Munitsipal'naia sluzhba = Municipal service*, 2011, no. 4, pp. 5-8 (in Russian).

3. *O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon «O poriadke rassmotreniia obrashchenii grazhdan Rossiiskoi Federatsii»: feder. zakon ot 27.11.2017 № 355-FZ* (About introduction of amendments to the Federal law "On an Order of Consideration of Addresses of Citizens of the Russian Federation": the federal law of 27.11.2017 no. 355-FZ). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_283516/ (accessed 28.01.2019).

4. *O zashchite prav iuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimatelei pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal'nogo kontrolya: feder. zakon ot 26.12.2008 № 294-FZ* (About protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs at implementation of the state control (supervision) and municipal control: the federal law of 26.12.2008 no. 294-FZ). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ (accessed 27.01.2019).

5. *O personal'nykh dannyykh: feder. zakon ot 27.07.2006 № 152-FZ* (About personal data: the federal law of 27.07.2006 no. 152-FZ). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61801/ (accessed 30.01.2019).

6. *O poriadke rassmotreniia obrashchenii grazhdan Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 02.05.2006 № 59-FZ* (About an order of consideration of addresses of citizens of the Russian Federation: the federal law of 02.05.2006 no. 59-FZ). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999/ (accessed 31.01.2019).

7. Savos'kin A. V. Citizen's appeal as legal category. *Nauchnyi ezhegodnik IFiP UrO RAN = Research yearbook The Institute of Philosophy and Law. The Urals Division of the Russian Academy of Sciences*, 2017, vol. 17, no. 3, pp. 85-99 (in Russian).

8. Sintsov G. V. The constitutional complaint as a reason for consideration of the case in the Constitutional court of the Russian Federation. *Grazhdanin i parvo = Citizen and Law*, 2015, no. 11, pp. 91-93 (in Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ильина Юлия Сергеевна — аспирант, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация, e-mail: usk94@mail.ru.

AUTHOR

Il'ina Yuliya Sergeevna — Postgraduate student, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation, e-mail: usk94@mail.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Ильина Ю.С. Особенности системы работы с обращениями граждан Российской Федерации: правовой аспект / Ю.С. Ильина // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2019. — Т. 7, № 1 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru>.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Il'ina Yu. S. Features of the system of work with the appeal of citizens of the Russian Federation: legal aspect. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2019, vol. 7, no. 1, available at: <http://esj.pnzgu.ru> (In Russian).