

# ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН И ПОРЯДОК ИХ РАССМОТРЕНИЯ

*Е.М. Каменева*

*главный специалист-эксперт компании  
«Электронные офисные системы»*

## Что признается обращением гражданина?

В деятельности любого органа государственной власти и органа местного самоуправления особое место занимает работа с обращениями граждан. Под **обращением гражданина** понимаются направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу:

- письменное предложение, заявление или жалоба, а также
- устное обращение гражданина.

Теперь разберемся, что подразумевается под предложением, заявлением и жалобой.

- *Предложение* – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.
- *Заявление* содержит просьбу гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критику деятельности указанных органов и должностных лиц.
- *Жалоба* представляет собой просьбу гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Вышеназванные определения приводятся в Федеральном законе от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который вступил в силу 02.11.2006 г.

## Регламентирующие документы: история вопроса

Статья 17 нового закона (от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ) отменяет ранее действующие правовые акты о порядке рассмотрения обращений граждан, а именно:

- *Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»;*
- Закон СССР от 26.06.1968 г. № 2830-VII, утвердивший вышеназванный Указ, а также правовые акты, вносившие в него изменения.

Соответственно, до ноября 2006 г. все организации в России должны были строить свою работу с обращениями граждан на основании Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 г. № 2534-VII. Данный Указ состоял всего из 19-ти пунктов, которые прописывали общие положения по рассмотрению предложений, заявлений и жалоб граждан. А в последнем пункте<sup>1</sup> содержалась отсылочная норма, согласно которой делопроизводство по обращениям граждан должно было вестись в порядке, утверждаемом Советом Министров СССР. При этом был предусмотрен единый порядок такой работы и для госорганов, и для предприятий (учреждений, организаций).

13 октября 1981 г. Совет Министров СССР издал постановление № 986, в котором передал задачу разработки документа, регламентирующего ведение делопроизводства по обращениям граждан, «дальше по эстафете». И 30 ноября 1981 г. Государственный комитет СССР по науке и технике, Государственный комитет СССР по стандартам и Главное архивное управление при Совете Министров СССР своим совместным постановлением № 463/162/298 утвердили *Типовое положение о ведении делопроизводства по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях*. В нем подробно описывались:

- процедура регистрации обращений граждан (закреплялась карточная форма регистрации и порядок образования регистрационного номера обращений, приводились форма регистрационно-контрольной карточки и указания по ее заполнению);
- порядок формирования документов в дела и оформления дел.

Обращаем ваше внимание на тот факт, что сейчас данное Типовое положение вместе с постановлением Совмина СССР от 13.10.1981 г. № 986 в правовой базе «КонсультантПлюс» ошибочно отнесены к действующим документам. Подчеркиваем, что эти документы утратили свою силу, потому что, во-первых, Указ № 2534-VII, который обязывал вести делопроизводство

<sup>1</sup> Пункт 19 добавлен Указом Президиума Верховного Совета СССР от 04.03.1980 г. № 1662-X «О внесении изменений и дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан».



в порядке, утверждаемом Совмином СССР, отменен, а, во-вторых, Типовое положение описывает уже устаревшую технологию работы с документами.

Еще во время действия Указа № 2534-VII был утвержден *Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти*, который действует и по сей день. XII раздел данного документа посвящен порядку работы с обращениями граждан и их приему. В этом разделе закреплена новая форма представления обращений граждан: электронные обращения или интернет-обращения. До принятия этого документа обращения граждан принимались исключительно в письменной или устной формах.

Фрагмент  
документа

*Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 г. № 452*

12.9. Для приема обращений граждан в форме электронных сообщений (интернет-обращений), как правило, применяется специализированное программное обеспечение, предусматривающее заполнение заявителем реквизитов, необходимых для работы с обращениями и для письменного ответа, и, в случае незаполнения указанных реквизитов, информирующее заявителя о невозможности принять его обращение. Адрес электронной почты автора и электронная цифровая подпись являются дополнительной информацией.

В случае если в интернет-обращении заявителем указан адрес электронной почты, по этому адресу направляется уведомление о приеме обращения или об отказе в рассмотрении (с обоснованием причин отказа), после чего обращение распечатывается и дальнейшая работа с ним ведется как с письменным обращением.

12.10. Основанием для отказа в рассмотрении интернет-обращения помимо оснований, указанных в пункте 12.3 настоящего Типового регламента<sup>2</sup>, также может являться:

- а) указание автором недействительных сведений о себе и / или адреса для ответа;
- б) поступление дубликата уже принятого электронного сообщения;
- в) некорректность содержания электронного сообщения;
- г) невозможность рассмотрения обращения без необходимых документов и личной подписи (в отношении обращений, для которых установлен специальный порядок рассмотрения).

12.11. Ответ на интернет-обращение может направляться как в письменной форме, так и в форме электронного сообщения.

<sup>2</sup> В п. 12.3 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти сказано о том, что, как правило, не принимаются к рассмотрению:

- анонимные обращения (без подписи автора, указания фамилии и почтового адреса для ответа),
- обращения, не поддающиеся прочтению и содержащие нецензурные выражения, а также
- дубликатные обращения (второй и последующие экземпляры одного обращения, направленные гражданином в различные органы государственной власти, или обращения, повторяющие текст предыдущего обращения, на которое уже дан ответ).

Исключение составляют сообщения, в т.ч. и анонимные, о совершенных или готовящихся преступлениях. Они пересылаются соответствующим правоохранительным органам.

Последним в череде документов, регулирующих работу с обращениями граждан, стал **Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ** (далее по тексту — Закон). Несмотря на свое название, он распространяется на обращения всех физических лиц — не только граждан РФ, но и иностранцев, а также лиц без гражданства (ст. 1). Основное предназначение данного Закона заключается в закреплении:

- требований к составлению обращений и
- порядка их рассмотрения государственными органами и органами местного самоуправления.

## Требования, предъявляемые к обращениям граждан и их оформлению

Основные требования к письменным обращениям граждан содержатся в статье 7 Закона.

Фрагмент  
документа

*Статья 7 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ*

1. Гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество (последнее — при наличии), почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату.

2. В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

3. Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу по информационным системам общего пользования, подлежит рассмотрению в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

Как следует из положений статьи 7, обращение гражданина **обязательно должно содержать:**

- фамилию, имя, отчество гражданина и
- его почтовый адрес.

Если этих данных не будет, то ответ на обращение не дается (в соответствии с частью 1 статьи 11).

В Законе не приводится термин «анонимные обращения», зато он употребляется в статье 12.3 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти. К анонимным Типовой регламент относит те сообщения, которые не содержат:

- фамилию, имя, отчество и
- почтовый адрес, а также
- *подпись автора*.

Как видите, здесь появляется еще одно требование – наличие на обращении подписи. Без нее обращение может быть признано анонимным и на этом основании не быть принятым к рассмотрению. Поэтому гражданин в своем обращении не только должен указать фамилию, имя, отчество и адрес, но и поставить личную подпись. Однако нужно отметить, что требование Типового регламента о наличии подписи относится только к письменным обращениям, составляемым в виде бумажного документа (пункт 12.9 вышеназванного документа закрепляет, что электронная цифровая подпись является не обязательной, а дополнительной информацией для электронного обращения гражданина).

Раньше, во времена действия Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 г. № 2534-VII, гражданин обязан был также указывать место своей работы или учебы. Без этих данных обращение признавалось анонимным и ответ на него не давался. Теперь эти сведения указывать не обязательно.

А вот *дата* в соответствии с частью 3 статьи 7 Закона является необходимым для оформления на обращении реквизитом. Особенно важно указание даты в том случае, когда гражданин составляет свое обращение, находясь в госоргане или органе местного управления. В этом случае дата, указанная в обращении гражданина, будет являться датой получения документа.

**К тексту обращений** граждан предъявляются всего два требования:

1. Обращение не должно содержать нецензурные или оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи. Подобные обращения остаются без ответа, а получивший их орган или должностное лицо имеет право на ответное послание гражданину о недопустимости подобного поведения.
2. Текст обращения должен поддаваться прочтению. В ином случае на него просто физически невозможно будет дать ответ. А если фамилия и почтовый адрес тоже окажутся неразборчивыми, то гражданину не смогут сообщить о возникших трудностях.

В Законе, как и в ранее действовавших актах, содержится норма, обязывающая граждан правильно адресовать свои обращения органам и должностным лицам с учетом их компетенции. Однако в соответствии с другой нормой Закона неправильно направленное обращение все равно в итоге будет переслано «правильному» адресату, при этом срок рассмотрения документа будет исчисляться с даты его получения в органе, уполномоченном на подготовку ответа.

Кроме того, гражданин должен помнить следующее. Если он неоднократно обращался с одним и тем же обращением, на которое ему многократно давались письменные ответы, то на очередное послание, не содержащее новых сведений, доводов или обстоятельств, государственный орган или орган местного самоуправления имеет право прислать уведомление о полном прекращении переписки с ним по вопросу, содержащемуся в этих обращениях. Это означает, что по иным вопросам данный орган не имеет права игнорировать обращения настойчивого гражданина.

# Права гражданина при рассмотрении обращения и гарантии его безопасности

Общий список прав гражданина при рассмотрении его обращения зафиксирован в ст. 5 Закона:

- представление дополнительных документов и материалов либо наоборот – обращение с просьбой об их истребовании;
- ознакомление с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну;
- получение письменного ответа по существу поставленных в обращении вопросов и уведомление о переадресации обращения;
- обращение с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке;
- направление заявления о прекращении рассмотрения обращения.

К гарантиям безопасности гражданина относятся (ст. 6 Закона):

- запрещение его преследования в связи с направлением обращения, содержащего критику деятельности государственных органов или органов местного самоуправления, а также
- неразглашение сведений, содержащихся в обращении, без согласия гражданина.

## Порядок рассмотрения обращений граждан

К сожалению, в отличие от отмененного Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 г. № 2534-VII, в действующем Законе подробно не описываются правила ведения делопроизводства по обращениям граждан, а также не указывается орган, который должен утвердить такие правила. Новый Закон содержит только основные положения, регламентирующие порядок такой работы. Рассмотрим наиболее важные из них.

### *Требования к регистрации и сроки рассмотрения обращений граждан*

Закон закрепляет *срок рассмотрения* обращения гражданина длиной в **33 дня** с момента получения.

**Фрагмент  
документа**

*Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ*

*Часть 2 статьи 8.* Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение 3-х дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу.

*Часть 1 статьи 12.* Письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

*Часть 2 статьи 12.* В исключительных случаях, а также в случае направления запроса, предусмотренного частью 2<sup>3</sup> статьи 10 настоящего Федерального закона, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Внимательно изучая положения Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, можно заметить, что данный документ закрепляет срок рассмотрения обращений граждан на 3 дня меньше установленного новым Законом. Разъясним арифметику вопроса: Закон предполагает регистрацию обращений в течение 3-х дней и их рассмотрение в течение 30-ти дней с момента регистрации (т.е. 33-х дней с момента получения), а Типовой регламент устанавливает срок рассмотрения в 30 дней с момента получения обращения.

**Фрагмент  
документа**

*Пункт 12.2 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утв. постановлением Правительства РФ от 28.07.2005 г. № 452*

Обращения граждан рассматриваются в федеральном органе исполнительной власти в течение 30 дней с даты поступления. При необходимости срок рассмотрения письменного обращения может быть продлен заместителем руководителя федерального органа исполнительной власти, но не более чем на 30 дней, с одновременным информированием заявителя и указанием причин продления.

Говоря о **регистрации**, стоит отметить, что **3-дневный срок** установлен впервые. Ранее действующие документы закрепляли регистрацию обращения

<sup>3</sup> В части 2 статьи 10 говорится о том, что государственный орган или орган местного самоуправления может отправить запрос в другой орган о предоставлении документов и материалов, необходимых для рассмотрения обращения гражданина. Получивший такой запрос орган обязан предоставить документы или материалы в течение 15-ти дней.

в день его поступления<sup>4</sup>. При этом срок регистрации в день поступления установлен и ныне действующей Типовой инструкцией по делопроизводству для всех входящих документов, к которым относятся и обращения граждан (п. 4.1.3 Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, утв. приказом Минкультуры России от 08.11.2005 г. № 536).

**Обнаружив данные расхождения** в положениях Закона, Типового регламента и Типовой инструкции, необходимо задать два вопроса:

1. Можно ли сказать, что Типовой регламент и Типовая инструкция противоречат новому Закону?
2. В какой срок стоит производить регистрацию и рассмотрение обращений граждан?

Ранее действовавший Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» содержал положение, по которому другими законодательными актами могли устанавливаться сокращенные сроки рассмотрений заявлений и жалоб в республиканских и местных органах, а также на предприятиях, в учреждениях и организациях. К сожалению, действующий Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ такого положения не содержит. Но говорить о явном противоречии Типового регламента и Типовой инструкции новому Закону можно было бы только в том случае, если бы они разрешали проводить регистрацию и рассмотрения в более длительные сроки.

Итак, делаем вывод:

- *федеральные органы исполнительной власти* должны производить регистрацию обращений граждан в день их поступления и рассматривать в течение 30-ти дней с момента поступления;
- *а остальные органы государственной власти и органы местного самоуправления* могут регистрировать обращения в течение 3-х дней с момента получения и рассматривать в течение 30 дней с момента регистрации, если для них не установлены сокращенные сроки другими нормативными документами.

Достаточно часто встречаются случаи, когда обращение гражданина удовлетворяет всем установленным требованиям, а значит, заслуживает ответа, но при этом получено не по адресу. Тогда оно должно быть **переадресовано** тому органу или должностному лицу, к компетенции которого относится. На это Законом отводится **7 дней** со дня регистрации обращения. Одновременно гражданин уведомляется о переадресации его обращения. Отдельно отметим: Закон запрещает пересылать жалобы на рассмотрение в тот орган или тому должностному лицу, решение или действие (бездействие) которого обжалуется.

<sup>4</sup> Например, в Типовом положении о ведении делопроизводства по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях (утв. постановлением Государственного комитета СССР по науке и технике, Государственного комитета СССР по стандартам и Главного архивного управления при Совете Министров СССР от 30.11.1981 г. № 463/162/298) используется следующая формулировка: «Все поступающие в государственные органы, на предприятия, в учреждения и организации предложения, заявления и жалобы граждан должны быть приняты, учтены, централизованно зарегистрированы на регистрационно-контрольных карточкам (форма прилагается) в день их поступления».



## ***Форма ответа на обращение гражданина***

Рассмотрение обращений граждан, по мнению законодателя, должно производиться исключительно на безвозмездной основе, т.е. *бесплатно*. Исключения составляют обращения, содержащие заведомо ложные сведения. Расходы, понесенные в связи с их рассмотрением, могут быть взысканы с гражданина, но только по решению суда.

Ответ на обращение гражданина, не зависимо от того, получено ли оно в письменном виде или по электронной почте, или же через интернет-приемную, всегда дается ***в письменном виде и отправляется по почтовому адресу***, который указал заявитель (об этом говорится в части 4 статьи 10 и части 3 статьи 7).

## ***Личный прием граждан***

Новый Закон, так же как и ранее действующий Указ Президиума Верховного Совета СССР, содержит положения, регламентирующие личный прием граждан. В соответствии с действующими правилами ***информация о месте приема, а также об установленных для этого днях и часах*** должна быть общедоступна.

Во время приема ***устное обращение*** гражданина заносится в ***карточку личного приема***. Если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе приема, о чем делается запись в карточке. В остальных случаях дается письменный ответ в течение 30-ти дней.

Кроме того, во время личного приема может быть принято ***письменное обращение*** гражданина, которое подлежит рассмотрению в соответствии с общим порядком, установленным новым Законом для таких обращений.

\* \* \*

Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предусматривает для субъектов РФ возможность детализации своих положений региональными законами и иными нормативными актами. Изменение норм федерального закона на региональном уровне допускается только в сторону увеличения прав и дополнения гарантий граждан и ни в коем случае не в сторону их ущемления.

Несмотря на то, что Закон устанавливает порядок рассмотрения обращений граждан в государственных органах и органах местного самоуправления, некоторые коммерческие организации придерживаются положений Закона в своей работе. Для этого основные положения Закона закрепляются во внутренних регламентирующих документах. Такой подход, во-первых, свидетельствует о серьезном отношении к обращениям граждан, а во-вторых, говорит о том, что в компании не забывают актуализировать локальные нормативные документы в соответствии с действующим законодательством.