



**РАНХиГС**  
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



**ИУРР**  
ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ  
И РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

**ЦЕНТР МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

## **МУНИЦИПАЛЬНАЯ БИБЛИОТЕКА**



**Выпуск 5**

# **ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РФ**

Москва  
2021

*МУНИЦИПАЛЬНАЯ БИБЛИОТЕКА*

*Выпуск 5*

**ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ  
ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН ОРГАНАМИ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РФ**

Москва  
2021

УДК 342.25(470)  
ББК 67.401  
О-75

Серия основана в 2020 году

*Составитель выпуска:*

Е.В. Луценко, В.Ф. Мамонтова

*Редакционный совет серии:*

К.А. Иванова, И.Е. Кабанова, Г.В. Миронова

О-75 Особенности рассмотрения обращений граждан органами местного самоуправления РФ / ИУРР РАНХиГС [Центр местного самоуправления; отв. ред. К.А. Иванова]. — М. : Изд-во «Проспект», 2021. — 120 с. — (Серия «Муниципальная библиотека»; 2021, вып. 5).  
ISBN 978-5-98597-470-6

Данный выпуск посвящен вопросам правоприменения Федерального закона № 59-ФЗ 02.05.2006 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Данная тема выбрана не случайно, ведь в институте обращений граждан заложены большие возможности для каждого из нас. В современных условиях в государстве обращения являются не только средством правозащиты, но и формой реализации прав граждан на участие в управлении делами государства, введенного Всеобщей декларацией прав человека и закрепленного в том числе российской Конституцией. В данном выпуске обращения граждан с практической точки зрения рассмотрены от самого момента составления обращения и до момента получения ответа на него, в том числе затронуты и этапы прохождения обращения в органах государственной власти, спорные и важные моменты, связанные с рассмотрением обращений, функции органов власти при рассмотрении обращений, права граждан, ответственность за нарушения 59-ФЗ, защита персональных данных. Представлены судебные кейсы, которые отражают проблематику, связанную с рассмотрением обращений в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

УДК 342.25(470)  
ББК 67.401

ISBN 978-5-98597-470-6

## ОГЛАВЛЕНИЕ

1. Вопросы правоприменения Федерального закона  
№ 59-ФЗ от 02.05.2006 «О порядке рассмотрения обращений  
граждан Российской Федерации» ..... 3
2. Судебные кейсы ..... 69

**ВОПРОСЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ**  
**ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 59-ФЗ ОТ 02.05.2006**  
**«О ПОРЯДКЕ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН**  
**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**  
(далее — Федеральный закон № 59-ФЗ)

*1. Какие существуют требования к составлению обращения в органы государственной власти?*

Статья 7 Федерального закона № 59-ФЗ закрепляет **требования к содержанию письменного и электронного обращения граждан** в государственные и (или) муниципальные органы и к должностным лицам, связанным с этими органами служебными отношениями (ч. ч. 1 и 2), а также к рассмотрению обращения, поступившего в форме электронного документа.

**Раскроем обязательные реквизиты письменного обращения как документа:**

— в письменном обращении в обязательном порядке должны быть указаны либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые гражданин направляет письменное обращение, либо фамилия, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица (вводная часть обращения);

— также гражданину надлежит указать свои фамилию, имя, отчество (последнее — при наличии, правило не распространяется на подачу обращения гражданами государств, в которых отчество не ис-

пользуется), почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ или уведомление о переадресации обращения;

— в описательной части обращения гражданин излагает суть предложения, заявления или жалобы;

— в заключительной части ставит личную подпись и дату.

Также в обращении может быть указан контактный телефон обратившегося гражданина.

Таким образом, в письменном обращении в обязательном порядке указываются персональные данные обратившегося лица. Следует учитывать, что персональные данные как разновидность информации личного характера являются объектом защиты. Понятие персональных данных и правовой режим их использования регламентированы Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», а в комментируемом Законе этому посвящена ч. 2 ст. 6.

Сам текст письменного обращения, исходя из буквального толкования положений комментируемого Закона, излагается в произвольной форме (основная часть обращения, описательная часть). Текст обращения должен иметь понятное содержание, быть ясным, четко сформулированным. Это требование особенно важно применительно к описательной части документа: суть обращения гражданина формулируется именно в нем.

## ***2. Какие гарантии существуют в отношении гражданина, обратившегося в государственные или муниципальные органы с обращением?***

Закон закрепляет два положения, предоставляющих гражданам, обратившимся в государственные и (или) муниципальные органы и к должностным лицам, связанным с этими органами служебными отношениями, гарантии соблюдения прав и интересов данных граждан и обеспечения их безопасности. Применение данной статьи нацелено на исключение неблагоприятных последствий для граждан, обратившихся к публичным субъектам.

Первое положение регулирует вопросы, связанные с критикой органов публичной власти. Часть 1 ст. 6 Федерального Закона № 59-ФЗ запретила преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты сво-

их прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц. Приведенная норма — пример нормы запрета, имеющей прямое отношение к гарантиям конституционных прав и свобод граждан. Граждане только тогда могут свободно и безбоязненно реализовывать свое право на обращение, когда не опасаются преследований в связи с этим. Такое преследование на практике может иметь место, как правило, в случаях сообщения в обращении информации о злоупотреблениях со стороны должностных лиц либо о недостатках в функционировании органов власти<sup>1</sup>.

Под **преследованием** подразумевается широкий спектр действий и мер воздействия на гражданина в связи с его обращением в органы власти: уголовное, административное и иные потенциальные формы преследования и ущемления прав и свобод (дисциплинарное воздействие по месту работы, угрозы, распространение порочащих честь и достоинство сведений и т.д.).

Второе положение определяет порядок защиты информации. Часть 2 ст. 6 упомянутого Закона закрепляет нормативные положения, нацеленные на **обеспечение конфиденциальности информации, содержащейся в обращении** гражданина, и, прежде всего, персональной информации, относящейся к категории информации о частной жизни лица. Закон содержит прямой запрет разглашать конфиденциальную информацию, относящуюся к интересам и личности обратившегося гражданина.

### ***3. В каких случаях возможно разглашение конфиденциальной информации гражданина, содержащейся в обращении?***

Существует два основания для легитимного разглашения третьим лицам **конфиденциальной информации, содержащейся в обращении** гражданина, и, прежде всего, персональной информации, относящейся к категории информации о частной жизни лица:

- 1) в случае, если лицо дало согласие на ее разглашение;
- 2) при необходимости для разрешения вопроса или просьбы, послуживших основанием обращения, предоставить сведения о гражданине иному государственному органу, органу местного самоу-

---

<sup>1</sup> Ст. 6, «Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (Х.В. Пешкова (Белогорцева), И.В. Баранов, Э.С. Бондарева, В.А. Майборода.

правления, должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение вопросов и просьб, сформулированных в обращении. Иное сделало бы невозможным рассмотрение жалобы по существу.

Защита информации личного характера, в том числе персональных данных — это важная составляющая информационной политики российского государства по отношению к гражданам. Понятие «персональные данные» и правовой режим их использования раскрываются Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных». **Персональные данные** — это любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных).

#### ***4. Какова форма обращения в органах публичной власти является самой распространенной?***

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что **жалоба** как форма обращения граждан в адрес государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц этих органов получила наибольшее распространение в сравнении с иными формами обращений. Граждане оформляют жалобу в тех случаях, когда усматривают в действиях (бездействии) со стороны других физических, юридических лиц, органов власти и управления, конкретных должностных лиц нарушение их прав, свобод и интересов, предусмотренных законодательством.

Пункт 4 ст. 4 Федерального Закона № 59-ФЗ закрепляет определение понятия «жалоба» — это просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Закрепленные в ст. 7 рассматриваемого Закона требования к формам письменного обращения граждан в адрес государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц этих органов применимы и к содержанию, и оформлению жалобы, равно как и к иным формам письменного обращения (предложения, заявления).

К жалобе могут прилагаться документы и материалы в целях усиления убедительности доводов обратившегося гражданина (граждан), юридического подтверждения фактов нарушения их прав, свобод и интересов. Прилагаться могут как оригиналы документов, так и их

копии. Необходимые документы и материалы могут быть предоставлены в электронной форме, равно как и печатной.

Порядок рассмотрения жалоб в адрес государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц этих органов детализирован ст. 10 Закона. В ответе органа власти (должностного лица) на жалобу может быть разъяснен порядок дальнейшего обжалования решения органа власти (должностного лица) в суд.

Мотивированный ответ на жалобу не дается в случае, если ее текст не позволяет определить суть обращения гражданина. Об этом в течение семи дней со дня регистрации обращения сообщается гражданину, направившему жалобу (ч. 4.1 ст. 11 комментируемого Закона).

Первичное обращение в органы власти происходит в виде **заявления**, т.е. просьбы гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщения о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критики деятельности указанных органов и должностных лиц, **а если в результате заявление не рассмотрено**, органом власти не предоставлен мотивированный отказ в рассмотрении заявления, либо действия органа власти не удовлетворяют обратившегося, то **гражданин подает жалобу на, соответственно, бездействие либо на действия органов власти в вышестоящий орган власти либо в прокуратуру.**

Закон об обращениях граждан в ст. 8 запрещает направление жалобы принявшему обжалуемый административный акт государственному (муниципальному) органу, должностному лицу.

*5. Имеет ли право глава местной администрации издать распоряжение, согласно которому лицо, обращающееся в орган местного самоуправления с заявлением, обязано приложить к нему документы, подтверждающие наличие основания для соответствующего обращения, и в случае непредставления таких документов обращение рассмотрению не подлежит?*

Пунктом 1 ст. 5 Закона № 59-ФЗ предусмотрено, что при рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право представлять дополнительные документы и материалы.

В соответствии с ч. 2 ст. 7 Закона № 59-ФЗ в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии только в случае необходимости.

Кроме этого, из п. 2 ч. 1 ст. 10 Закона №59-ФЗ следует, что орган местного самоуправления или должностное лицо самостоятельно запрашивает, в том числе в электронной форме, необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия.

На основании ч. 1 ст. 9 Закона №59-ФЗ обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению.

Из Определения Верховного Суда РФ от 05.10.2011 № 56-Г11-16 следует, что порядок рассмотрения заявлений граждан не может противоречить предусмотренному Законом № 59-ФЗ порядку и может устанавливать только дополнительные, по сравнению с федеральным порядком, гарантии права граждан на обращение в государственные органы. Подобный порядок не соответствует положениям ч. 1 ст. 9 Закона № 59-ФЗ, обязывающим компетентный орган принять к рассмотрению адресованное ему обращение, поскольку допускают возможность отказа гражданину в рассмотрении его обращения по существу.

Учитывая изложенное, глава местной администрации не вправе издать распоряжение, предусматривающее, что лицо, обращающееся в орган местного самоуправления с заявлением, жалобой, обязано приложить к ним документы, подтверждающие наличие основания для соответствующего обращения, а также, что в случае непредставления таких документов обращение рассмотрению не подлежит.

***6. Каков порядок рассмотрения обращения, поступившего в адрес органа местного самоуправления на английском языке (иностранном языке)?***

Возможны ситуации поступления в государственный орган или орган местного самоуправления запроса, составленного на иностранном языке.

Федеральный закон от 02.05.2006 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее —

Федеральный закон об обращениях граждан) не регламентирует язык, на котором может быть подано обращение и порядок работы с обращениями, поступившими не на русском языке. В соответствии с частью 3 статьи 1 Федерального закона об обращениях граждан установленный порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом. Таким образом, обращение гражданина (иностранного или российского) должно отвечать требованиям Федерального закона об обращениях граждан. Руководствуясь данной нормой и пунктом 6 части 1 статьи 3 Федерального закона от 01.06.2001 №53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации», обращение иностранного гражданина должно быть составлено на государственном языке Российской Федерации (русском языке), поскольку Федеральным законом об обращениях граждан не предусмотрено рассмотрение обращений, составленных на иностранных языках.

Вместе с тем, часть 4 статьи 18 Федерального закона от 09.02.2009 №8-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» предусматривает возможность рассмотрения запроса на иностранном языке в порядке, установленном соответствующим органом путем издания соответствующего нормативного акта.

Данная норма является диспозитивной, вышеназванный Закон дает право органам государственной власти и местного самоуправления принимать и рассматривать запросы, выполненные на иностранном языке, отвечать на них. Это не является их обязанностью, и установление такого порядка входит в компетенцию данных органов.

При этом следует иметь в виду, что органы государственной власти могут разрабатывать и утверждать стандартные формы письменных запросов с учетом положений названной статьи для ускорения обработки и повышения эффективности предоставления информации по конкретным направлениям деятельности указанных органов и их структурных подразделений. Несоответствие формы запроса стандартной не может служить основанием отказа в предоставлении информации. То есть даже в случае поступления запроса на иностранном языке, ответ на запрос должен быть предоставлен.

В Московской области (например, распоряжение Администрации Губернатора Московской области от 27.12.2018 №690-РАГ «Об утверждении Регламента рассмотрения обращений граждан в Администрации Губернатора Московской области»), ряде муниципальных образований Республик Адыгея, Башкортостан, Владимирской, Калужской и других областях предусмотрена норма о том, что в случае если обращение написано на иностранном языке или точечно-рельефным шрифтом слепых, срок рассмотрения обращения увеличивается на время, необходимое для перевода.

Таким образом, в случае поступления в орган обращения, изложенного не на государственном языке Российской Федерации (иностранном языке), данное обращение может быть рассмотрено в порядке, установленном Федеральным законом об обращениях граждан, только при наличии заверенного перевода на русский язык, если законами субъекта Федерации либо муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления не установлены иные правила рассмотрения обращений на иностранном языке.

***7. Каков порядок рассмотрения обращения депутата органа местного самоуправления? В отношении обращений депутата органа местного самоуправления в адрес исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления в интересах гражданина применяются ли нормы Федерального закона 59-ФЗ?***

В соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан» установленный порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами. Так, законодательством установлены особенности рассмотрения обращений частью 2, 3 статьи 17 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в отношении сенаторов и депутатов ГД ФС РФ.

Законодательством субъекта Федерации и нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления также могут быть установлены особенности рассмотрения обращений депутатов законода-

тельных органов субъекта Федерации и представительных органов местного самоуправления. Например, статьей 18 Закона Тюменской области от 27.06.1994 №1 «О статусе депутата Тюменской областной Думы» установлено, что органы государственной власти Тюменской области и должностные лица обязаны дать ответ депутату на его обращение безотлагательно, а при необходимости в дополнительном изучении — не позднее чем в месячный срок. Ответ на обращение депутата дается в письменной форме непосредственно тем должностным лицом, которому оно адресовано. Частью 7 статьи 29 Устава города Тюмени предусмотрены особенности личного приема и рассмотрения обращений депутата в органы местного самоуправления.

Позицию регулирования обращений депутатов специальным законодательством поддерживает и судебная практика. Так, согласно постановлению Оренбургского областного суда от 10 сентября 2018 г. № 4а-500/2018 «обращение депутата З.А.В. подано в связи с исполнением им своих депутатских полномочий, в рамках осуществляемой депутатской деятельности. Положения Федерального закона № 59-ФЗ не регулируют правоотношения, связанные с реализацией права на обращение лиц, замещающих государственные должности, а потому нарушение порядка рассмотрения депутатского запроса не образует объективную сторону состава административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ст. 5.59 КоАП РФ».

Согласно постановлению Архангельского областного суда от 14 ноября 2018 г. №4а-475 согласно части 3 статьи 15 закона Архангельской области «О статусе депутата Архангельского областного Собрания депутатов» от 29 ноября 1995 года №22-18-ОЗ орган государственной власти Архангельской области, орган местного самоуправления, их должностные лица, руководители организаций независимо от форм собственности, к которым обращен депутатский запрос, дают ответ на него в течение 30 дней в устной (на сессии областного Собрания) или письменной форме. Следовательно, обращение депутата Архангельского областного Собрания депутатов подлежит рассмотрению в порядке, установленном иным законом. На такие обращения Федеральный закон от 02 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» свое действие не распространяет».

Согласно постановлению Московского городского суда от 27 августа 2018 г. № 4а-4628/2018 «из содержания ч. 1 ст. 1 Федерально-

го закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» следует, что его целью является регулирование правоотношений, связанных с реализацией гражданином Российской Федерации конституционного права на обращение и установление порядка рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Вместе с тем рассмотрение обращения депутата представительного органа местного самоуправления должностным ГБУ не регулируется нормами названного Федерального закона, так как такое заявление не подпадает под понятие «обращение граждан» в том смысле, в каком оно изложено в Федеральном законе 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и подлежит рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами».

Таким образом, депутаты представительных органов муниципальных образований вправе направлять письменные обращения по вопросам депутатской деятельности в целях защиты прав и законных интересов избирателей в органы власти соответствующего муниципального образования. Обращение депутата направляется им самостоятельно и не требует оглашения на заседании представительного органа. Указанное обращение депутата не может именоваться депутатским запросом. Должностные лица органов местного самоуправления муниципальных образований, руководители организаций и общественных объединений, осуществляющих деятельность на территории какого-либо региона, к которым поступило обращение депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица по вопросам, связанным с осуществлением их полномочий, обязаны предоставить письменный ответ, а также необходимую информацию и документы не позднее одного месяца со дня получения обращения.

Такие обращения к органам государственной власти и должностным лицам практикуются депутатами для выяснения вопросов и проблем, возникающих в процессе депутатской деятельности в связи с рассмотрением предложений, заявлений и жалоб избирателей.

Ответы на обращения депутата по вопросам депутатской деятельности руководителям органов местного самоуправления, а также их должностным лицам даются, как правило, в сроки и в порядке, которые предусмотрены Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ

«О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Ответственность за нарушение общего порядка рассмотрения обращений граждан установлена статьей 5.59 КоАП РФ. То есть депутат, в принципе, может расцениваться как гражданин в данном случае. Но порядок, за нарушение которого установлена ответственность КоАП, обязывает отвечать на обращения только граждан органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные (муниципальные) учреждения.

### ***8. Возможно ли рассмотрение обращения органом власти с выездом на место?***

Часть 2 статьи 9 Федерального закона № 59-ФЗ предполагает возможность рассмотрения обращения граждан с выездом на место. Закон не называет конкретных обстоятельств, при наличии которых возникают подобные ситуации, ограничиваясь словосочетанием «в случае необходимости». Видимо, решение вопроса отдано на усмотрение того должностного лица, которому будет поручено дать ответ на обращение. Можно предположить, что такая необходимость появится в том случае, когда изложенные в обращении факты следует изучить на месте, например, когда речь идет о нарушениях при строительстве тех или иных объектов, правил противопожарной безопасности и в иных подобных случаях.

Закон не регламентирует процедуру проведения выездных проверок, однако можно сформулировать некоторые обязательные для таких случаев правила. Во-первых, следует уведомить автора или авторов обращения о конкретной дате и времени ее проведения. Во-вторых, необходимо пригласить для участия в проверке специалистов и должностных лиц, ответственных за решение того или иного вопроса. В-третьих, надо изучить и взять с собой необходимые документы и правовые акты, чтобы на месте сравнить содержащиеся в них положения с фактическими обстоятельствами. В-четвертых, для предотвращения возможных конфликтных ситуаций желательно, чтобы в рассмотрении обращения на месте участвовали представители правоохранительных органов, роль которых заключается в обеспечении общественного порядка при рассмотрении обращения. Следует продумать и возможности проведения тех или иных экспертиз, кино-, фото- и аудиосъемки. Во всех случаях результат выезда на место должен быть зафиксирован в соответствующем документе — акте, протоколе и т.п. — и подписан

всеми его участниками. Данный документ при согласии автора или авторов обращения может послужить в качестве ответа на обращение.

***9. Каковы правила составления письма при направлении обращения для рассмотрения по компетенции согласно ч.3 и ч.4 ст.8 Федерального закона 59-ФЗ? Можно ли уведомление гражданину и письмо о направлении по компетенции в иной орган составить единым письмом, в адресатах указать орган для перенаправления и вторым адресатом заявителя. В тексте указать, что «заявителю сообщается для сведения» либо необходимо составлять два отдельных письма в адрес органа и уведомление в адрес заявителя?***

При направлении обращения гражданин может заблуждаться в полномочиях органа или должностного лица, которому обращение направляется. Поэтому часть третья статьи 8 Федерального Закона № 59-ФЗ обязывает государственный орган, орган местного самоуправления и должностное лицо при получении обращения, содержащего вопросы, разрешение которых не входит в их компетенцию или превышает их полномочия, **перенаправить данное обращение в компетентный орган, компетентному должностному лицу «по подведомственности»**. На такое перенаправление органу государственной власти, местного самоуправления или должностному лицу, первоначально получившим обращение гражданина, дается семь дней. При перенаправлении обращения «по подведомственности» Закон закрепляет требование обязательного уведомления гражданина, но не содержит требований к форме такого уведомления, то есть это может быть, как единое письмо (в компетентный орган и заявителю), так и два отдельных письма соответствующим адресатам.

В случае, если решение поставленных в письменном обращении вопросов относится к компетенции нескольких государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, копия обращения в течение **7 дней** со дня регистрации направляется в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления или же соответствующим должностным лицам.

В случае, если текст письменного обращения не поддается прочтению, оно не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу

в соответствии с их компетенцией, о чем сообщается гражданину, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению. Если же и фамилия с адресом гражданина не поддаются прочтению, то у компетентного органа нет реальной возможности известить его о перенаправлении обращения или нечитаемости его текста.

Следует обратить внимание на внедряемый в настоящий момент электронный документооборот и развитие межведомственного сотрудничества, что привело к формированию принципа «одного окна».

Принцип «одного окна» при предоставлении государственных и муниципальных услуг предусматривает исключение или максимально возможное ограничение участия заявителей (граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) в процессах сбора из разных инстанций и предоставления в разные инстанции различных документов и справок, подтверждающих права заявителей на получение государственных услуг.

Основными целями реализации принципа «одного окна» являются:

- упрощение процедур получения гражданами и юридическими лицами муниципальных услуг, и сокращение сроков их предоставления;
- повышение комфортности получения гражданами и юридическими лицами муниципальных услуг;
- сокращение количества документов, предоставляемых заявителями для получения муниципальных услуг;
- исключение личных контактов заявителей с должностными лицами, принимающими решение о предоставлении (отказе в предоставлении) муниципальных услуг;
- противодействие коррупции и ликвидация рынка посреднических услуг, оказываемых в рамках предоставления муниципальных услуг коммерческими организациями на возмездной основе;
- унификация и автоматизация административных процедур предоставления муниципальных услуг;
- повышение качества информационного обеспечения деятельности органов публичной власти;
- повышение удовлетворенности получателей муниципальных услуг качеством их предоставления;
- повышение информированности населения о порядке, способах и условиях получения муниципальных услуг.

Реализация принципа «одного окна» обеспечивается посредством реорганизации существующих процессов предоставления муници-

пальных услуг, которая должна выражаться в исполнении административных процедур по сбору полного пакета документов за обратившихся заявителей на основе межведомственного и внутриведомственного взаимодействия исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, подведомственных им и (или) других уполномоченных организаций между собой.

Приоритетным направлением взаимодействия при реализации принципа «одного окна» является организация электронного обмена документами и сведениями, касающимися заявителей, которые формируются, хранятся, обрабатываются и используются в ведомственных информационных системах исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления по предметам их ведения.

Организация предоставления муниципальных услуг по принципу «одного окна» предполагает создание единых общественных мест приема и обслуживания разных категорий заявителей, в том числе обеспечивающих предоставление заявителям возможности одновременного получения нескольких государственных и муниципальных услуг при однократном обращении.

Основными формами организации предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» являются:

- Организация предоставления государственных услуг через Многофункциональные центры предоставления государственных услуг (МФЦ);
- Организация предоставления государственных и муниципальных услуг через сеть Интернет.

#### *Технология предоставления государственных (муниципальных) услуг через МФЦ*

Технология предоставления государственных (муниципальных) услуг через МФЦ включает следующие основные административные процедуры:

- заявитель лично (или через доверенное лицо) обращается к сотруднику МФЦ, представляя документ, удостоверяющий личность, и пакет документов на получение государственной (муниципальной) услуги, которые не могут быть собраны без участия заявителя;
- сотрудник МФЦ определяет предмет обращения и информирует заявителя о порядке и условиях получения государственной (муниципальной) услуги через МФЦ;

- сотрудник МФЦ заполняет в МАИС ЭГУ заявление на получение государственной (муниципальной) услуги, распечатывает его и представляет заявителю на подпись;
- сотрудник МФЦ формирует в МАИС ЭГУ документы, представленные заявителем, распечатывает и выдает заявителю расписку о приеме документов с указанием регламентных сроков исполнения государственной (муниципальной) услуги и контактных сведений для получения заявителем информации о ходе исполнения государственной (муниципальной) услуги;
- сотрудник МФЦ с применением МАИС ЭГУ формирует запросы на предоставление недостающих документов в электронном виде (при наличии технической возможности) в соответствии с соглашениями и регламентами информационного взаимодействия;
- сотрудник МФЦ направляет сформированные в МАИС ЭГУ документы заявителя и заявление в электронном виде в ответственный ИОГВ/ФОИВ/ОМСУ в соответствии с технологиями, предусмотренными соответствующими соглашениями и регламентами информационного взаимодействия;
- сотрудник МФЦ осуществляет взаимодействие в электронном виде по технологиям, предусмотренным в МАИС ЭГУ с должностными лицами ответственного ИОГВ/ФОИВ/ОМСУ для получения информации о результатах исполнения государственной (муниципальной) услуги и осуществляет посредством МАИС ЭГУ учет прохождения основных этапов государственной (муниципальной) услуги;
- сотрудник МФЦ обеспечивает организацию получения результата государственной (муниципальной) услуги из ответственного ИОГВ/ФОИВ/ОМСУ для выдачи заявителю результата государственной услуги;
- заявитель лично (или через доверенное лицо) обращается к сотруднику МФЦ, представляя документ, удостоверяющий личность, расписку о приеме документов в МФЦ и получает результат предоставления государственной (муниципальной) услуги;
- в МАИС ЭГУ формируется электронный архив обращений заявителя для использования в целях подготовки информационно-аналитических материалов по результатам обслуживания заявителей в МФЦ.

При этом Организация предоставления государственных и муниципальных услуг через сеть Интернет, также, сейчас развивается.

**10. Что следует понимать под «организациями, выполняющими публично значимые функции»? Может ли это быть ВУЗ, детский сад? А управляющая компания, являющаяся, по сути, коммерческой организацией?**

Определение понятия «организации, осуществляющие публично значимые функции» в законодательстве Российской Федерации отсутствует.

В научной юридической литературе рассматривается анализ содержания этого понятия. Например, Т. А. Фирсова, А. А. Фирсова предлагают разработать критерии квалификации организаций, которые осуществляют публично значимые функции. По мнению названных авторов, к организациям, осуществляющим публично значимые функции, должны быть отнесены те организации, предмет деятельности которых связан с поддержанием стабильности и безопасности нормальной жизнедеятельности человека, условий жизни и окружающей среды; с удовлетворением общественного интереса; с оказанием услуг населению; с реализацией прав и свобод человека и гражданина<sup>2</sup>. Представляется, что высказанное мнение заслуживает поддержки. Безусловно, государственные или муниципальные учреждения в сфере образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта выполняют публично значимые функции.

В своем Постановлении от 18 июля 2012 года № 19-П Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что «учитывая особенности и характер отношений, возникающих между гражданами (объединениями граждан) и возможными адресатами их обращений — организациями, деятельность которых является публично значимой и затрагивает права и свободы граждан, обязанность рассматривать такие обращения не противоречит их природе, притом, что как сама эта обязанность, так и порядок рассмотрения должны быть установлены законодателем четко и определенно».

Полагаем, что публично значимые функции осуществляются всеми органами, государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями, которые наделены отдельными государственными полномочиями федеральными законами и законами субъекта

---

<sup>2</sup> ст. 2, «Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (Х.В. Пешкова (Белогорцева), И.В. Баранов, Э.С. Бондарева, В.А. Майборода).

Российской Федерации, а также которые наделены отдельными муниципальными полномочиями правовыми актами муниципальных образований.

Публично значимые функции могут возлагаться и на учреждения, обеспечивающие осуществление полномочий органов государственной власти и местного самоуправления. Организации, осуществляющие «публично значимые функции» — это организации, выполняющие общественные задачи. Если есть публичные обязанности, то соответственно есть и публично значимые функции.

Соответствующие публично значимые функции осуществляются и такими негосударственными структурами, как ОАО «Российские железные дороги», нотариусы, адвокаты, банки, аудиторы, средства массовой информации, а также другими организациями, например, воинскими частями, образовательными организациями.

При рассмотрении поступившего обращения, содержащего вопрос, входящий в компетенцию соответствующей организации, осуществляющей публично значимые функции, необходимо учитывать в каком порядке данное обращение должно быть рассмотрено соответствующей организацией.

На практике встречаются случаи привлечения к административной ответственности руководителей управляющих компаний по ст. 5.59 КоАП за нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций.

Верховный Суд РФ Постановлениями от 15 февраля 2019 г. № 48-АД19-2 и № 88-АД19-2 отменил постановления нижестоящих судов, которыми руководители управляющих компаний были привлечены к вышеуказанной ответственности за нарушение предусмотренного Федеральным Законом № 59-ФЗ 30-дневного срока на дачу письменного ответа на обращение. Суд указал, что управляющая многоквартирным домом компания является обычным юридическим лицом, созданным для получения прибыли, и не относится к организациям, осуществляющим публично значимые функции. Правоотношения собственника помещений в многоквартирном доме и управляющей компании носят гражданско-правовой характер, и требования назван-

ного Закона на них не распространяются (решения по делам об освобождении от административной ответственности по ст. 5.59 КоАП сотрудников управляющих и ресурсоснабжающих организаций, Постановления Верховного Суда РФ от 14 февраля 2019 г. № 88-АД19-1, от 22 октября 2018 г. № 88-АД18-3 и т.д.).

При рассмотрении обращений по вопросам управляющих организаций, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами, важно учитывать, что обращения граждан — собственников и пользователей помещений в многоквартирном доме, касающиеся деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих предпринимательскую деятельность по управлению многоквартирными домами, рассматриваются в порядке, установленном Жилищным кодексом Российской Федерации, а также что за нарушение порядка рассмотрения таких обращений управляющие организации, осуществляющие деятельность по управлению многоквартирными домами, могут быть привлечены к административной ответственности, вплоть до лишения лицензии на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами (*на официальном сайте Верховного Суда Российской Федерации в информационно-коммуникационной сети «Интернет» (далее — в сети «Интернет») в разделе «Документы» на странице «Тематические обзоры» размещен документ «Вопрос о разграничении составов административных правонарушений при привлечении управляющей организации к административной ответственности», утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 5 июня 2019 года).*

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, нани-

мателей 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.

***11. Можно ли перенаправить обращение для рассмотрения по компетенции в организацию, выполняющую публично значимые функции? Согласно ч.4 ст.1 Федерального закона 59-ФЗ, установленный порядок рассмотрения обращений на них распространяется?***

Частью 4 ст. 1 Федерального закона № 59-ФЗ предусмотрено, что установленный Федеральным законом № 59-ФЗ порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями и их должностными лицами.

Само по себе такое определение круга адресатов обращений граждан согласуется с положениями ст. 33 Конституции РФ, из которой прямо не вытекает необходимость законодательного закрепления гарантий прав граждан при их обращении к иным, помимо органов публичной власти и их должностных лиц, самостоятельным субъектам правоотношений. Вместе с тем подобная возможность Конституцией РФ не исключается. Так, Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что отдельные публично значимые функции могут быть возложены законодателем и на иные субъекты, не относящиеся к системе публичной власти (см.: Постановления от 19 мая 1998 г. № 15-П, от 23 декабря 1999 г. № 18-П, от 19 декабря 2005 г. № 12-П, Определение от 1 июня 2010 г. № 782-О-О и др.).

Тот же подход поддерживает Европейский суд по правам человека при рассмотрении вопросов об ответственности государства за действия негосударственных организаций в случае, если такие организации выполняют публичную функцию (Постановления от 23 ноября 1983 г. по делу «Ван дер Мюсселе (Van der Musselle) против Бельгии», от 25 марта 1993 г. по делу «Костелло-Робертс (Costello-Roberts) против Соединенного Королевства», от 16 июня 2005 г. по делу «Шторк (Storck) против Германии» и др.).

Вместе с тем в отношении организаций, не выполняющих публичные функции, обязанность рассматривать обращения граждан и их объ-

единений определенным образом и в определенный срок означало бы неоправданное вмешательство в их деятельность и влекло бы ограничение их прав и свобод.

В своем Постановлении от 18 июля 2012 г. № 19-П Конституционный Суд РФ отметил, что «учитывая особенности и характер отношений, возникающих между гражданами (объединениями граждан) и возможными адресатами их обращений — организациями, деятельность которых является публично значимой и затрагивает права и свободы граждан, обязанность рассматривать такие обращения не противоречит их природе, притом что как сама эта обязанность, так и порядок рассмотрения должны быть установлены законодателем четко и определенно».

В соответствии с п. 3 ст. 26.11 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в целях осуществления полномочий органов государственной власти субъекта РФ могут создаваться государственные унитарные предприятия субъекта РФ, государственные учреждения субъекта РФ и другие организации. Будучи учредителем соответствующих организаций, создаваемых для обеспечения реализации публично значимых функций, субъект РФ вправе возлагать на такие организации обязанности, не противоречащие их определенному федеральным законодательством статусу. И субъектом РФ, равно и Российской Федерацией, и муниципальным образованием, на учреждения, создаваемые для выполнения работ, оказания услуг в сферах науки, культуры, здравоохранения, могут быть возложены обязанности по рассмотрению обращений граждан<sup>3</sup>.

Как уже было указано выше, федеральный законодатель не раскрывает содержание категории «осуществление публично значимых функций». Более того, в Законе № 59-ФЗ не содержатся нормы о том, каким образом происходит возложение осуществления публично значимых функций на конкретную организацию. В связи с чем, на практике не всегда ясно, какие организации обязаны рассматривать обращения по правилам Закона № 59-ФЗ, а какие нет. Соответственно возникают и проблемы при возложении административной ответ-

---

<sup>3</sup> Ст. 1, «Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный) (А.Б. Смушкин).

ственности за нарушение порядка рассмотрения обращений (ст. 5.59 КоАП РФ).

Разберемся в спорном вопросе на конкретных примерах.

Из п. 6.2 Постановления Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П следует: установление обязанности по рассмотрению обращений граждан государственными и муниципальными учреждениями как организациями, осуществляющими социально-культурные или иные функции некоммерческого характера соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, предполагается постольку, поскольку на такие организации возложено исполнение государственных или муниципальных публично значимых функций в рамках компетенции создавшего их публично-правового образования. Сама по себе данная обязанность является одной из гарантий реализации гражданами не только права на обращение, но и других конституционных прав, в том числе на охрану здоровья и медицинскую помощь. Таким образом, муниципальное медицинское учреждение обязано предоставлять ответ на обращение гражданина по вопросу качества медицинской помощи в учреждении в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 59-ФЗ.

С другой стороны, Верховный Суд РФ своим Постановлением (от 15.02.2019 № 88-АД19-2) не освободил управляющие компании от обязанности реагировать на запросы жильцов, а отменил административный штраф по ст. 5.59 КоАП РФ, который был наложен на руководителя управляющей компании. Нижестоящие судебные инстанции полагали, что штраф в данном случае вполне оправдан, поскольку:

— вышеназванный Закон распространяется на организации, осуществляющие публично значимые функции;

— деятельность управляющих компаний явно затрагивает права и интересы весьма значительного количества людей, а значит, может быть расценена как публично значимая,

следовательно, должностное лицо управляющей компании обязано давать ответы на обращения жильцов в течение общего срока, установленного Законом, т.е. 30 дней.

Но Верховный Суд РФ не согласился с таким подходом, указав, что эта обязанность — элемент взаимоотношения личности и государства, и ее не следует распространять на гражданско-правовые отношения. Между жильцами и управляющей компанией отношения именно такие, поскольку управляющая компания — не более чем обычное

юридическое лицо, созданное для получения прибыли, а не для исполнения публично значимых функций. Таким образом, управляющая компания не обязана соблюдать 30-дневный срок, обязательный для властных органов. Вместе с тем все вышесказанное не означает, что управляющая компания может вообще никак не реагировать на запросы жильцов. Хотя на практике ограничение доступа к информации — наиболее частое яблоко раздора между жильцами и управляющими компаниями. Жильцы почему-то хотят знать, за что платят и почему не получают того, за что заплатили, а управляющие компании уходят от прямых ответов. Впрочем, не стоит придираться именно к управляющим компаниям. Те же правления товариществ собственников жилья и кооперативов грешат этим не меньше.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, из положений части 3 статьи 8, пунктов 4 и 5 части 1 статьи 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» следует, что государственный орган обязан дать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, если указанные вопросы входят в его компетенцию; если же поставленные вопросы в его компетенцию не входят, то он пересылает обращение гражданина по подведомственности и уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией<sup>4</sup>.

Закон предписывает органу, должностному лицу в любом случае уведомить заявителя о направлении обращения на рассмотрение в другой орган в соответствии с его компетенцией независимо от того, куда направлено обращение и в каком порядке подлежит рассмотрению обращение. То есть должностное лицо направляет поступившее обращение тому субъекту рассмотрения обращения, в чью компетенцию входят поставленные в обращении вопросы, а этот круг нельзя каким-либо образом ограничить или сузить<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 23.07.2020 № 1681-О.

<sup>5</sup> Ст. 10, «Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (Х.В. Пешкова (Белогорцева), И.В. Баранов, Э.С. Бондарева, В.А. Майборода).

## ***12. Что такое коллективное обращение? Когда обращение считается коллективным?***

Коллективное обращение — обращение двух или более граждан в письменном виде, содержащее частный интерес, либо обращение, принятое на митинге, собрании и подписанное организаторами и (или) участниками митинга или собрания, имеющее общественный характер.

Федеральный закон от 02.05.2006 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не содержит определение понятия коллективного обращения. Не определен и порядок рассмотрения коллективных обращений. В соответствии с разделом II Сборника методических рекомендаций и документов, в том числе в электронном виде, по работе с обращениями и запросами российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, в приемных Президента Российской Федерации, в государственных органах и органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях и иных организациях, на которые возложено осуществление публично значимых функций, утвержденного подпунктом 4.1 пункта 4 решения рабочей группы при Администрации Президента Российской Федерации по координации и оценке работы с обращениями граждан и организаций (протокол заседания от 20.09.2018 № 15), «коллективное обращение — совместное обращение двух и более авторов по общему для них вопросу, а также обращение от имени трудовых коллективов, членов одной семьи».

Вместе с тем, право направления гражданами коллективных обращений закреплено в ч. 1 ст. 2 Закона № 59-ФЗ. Коллективные обращения включают в себя обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц. Кроме того, в комментируемой статье уточняется, что обращения направляются не только в государственные органы, органы местного самоуправления, как это предусмотрено Конституцией, но и в адрес должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления, а также в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам.

В соответствии со статьей 2 закона Московской области от 05.10.2006 №164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан» «коллективное обращение — обращение двух и более граждан по общему для них вопросу, а также обращение, принятое на митинге или

собрании путем голосования (подписанное инициаторами коллективного обращения) или путем сбора подписей». Аналогичные нормы содержатся в нормативных правовых актах Ханты-Мансийского автономного округа, Пермского края и других. Устанавливаются и особенности рассмотрения коллективных обращений, а именно: в соответствии со статьей 5 Закона Саратовской области от 31.07.2018 № 73-ЗСО «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение» по просьбе граждан, направивших коллективное обращение, ответ (или уведомление о переадресации) на него направляется лицу, указанному в обращении в качестве получателя ответа или представителю коллектива граждан, подписавших обращение. В случае если просьба о направлении ответа выражена несколькими либо всеми гражданами, подписавшими коллективное обращение, копия ответа направляется каждому из них по указанным ими адресам.

Таким образом, коллективным считается обращение, если авторами обращения указаны два и более лица. Особенности рассмотрения коллективных обращений могут быть установлены законодательством субъекта Федерации, актами органов местного самоуправления.

***13. При направлении коллективного обращения ответ дается одному заявителю, обычно подписавшемуся первым или обозначенным как инициатор «для информирования остальных» либо каждому заявителю?***

Граждане имеют право направлять коллективные жалобы в государственные органы, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам (ч. 1 ст. 2 Закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ).

Ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом (ч. 3 ст. 10 Закона №59-ФЗ).

Ответ на обращение в форме электронного документа направляется по адресу электронной почты, указанному в обращении, а на письменное обращение — по почтовому адресу, указанному в обращении (ч. 4 ст. 10 Закона №59-ФЗ). То есть, отдельно каждому заявителю направлять ответ не нужно, если это не указано в обращении.

Обращаем внимание, что отдельными нормативными актами могут устанавливаться особенности в отношении коллективных обраще-

ний в определенный орган государственной власти или в связи с определенной ситуацией.

Например, согласно п. 3.19 Инструкции по работе с обращениями граждан в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утв. Приказом Ростехнадзора от 20.08.2013 № 366, при обращении в Ростехнадзор письменный ответ на коллективное обращение граждан направляется лицу, указанному в обращении в качестве получателя ответа или представителя коллектива граждан, подписавших обращение.

Учитывая требование об обязательности направления ответа на обращение гражданина и применяя во взаимосвязи нормы части 3 статьи 5, частей 1 и 3 статьи 7 и данной нормы настоящего 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 получатель ответа в коллективном обращении не определен, то ответ направляется первому гражданину в списке обратившихся (подписавшихся), указавшему свой адрес, с предложением довести его содержание до сведения остальных авторов. Таким образом, данный гражданин выступает в качестве представителя всех граждан, подписавших данное обращение без указания своих адресов.

В случае если просьба о направлении ответа выражена всеми либо несколькими гражданами, подписавшими коллективное обращение, копия ответа направляется каждому из них по указанным ими адресам.

Также следует отметить, что существуют отдельные типы коллективных обращений, которые подлежат особому нормативному регулированию. В качестве примеров можно привести следующие:

- обращения в суд в защиту прав и законных интересов группы лиц — регулируются гл. 22.3 ГПК РФ;
- обращения в суд группы лиц с коллективным административным иском — особенности регулирования определены в ст. 42 КАС РФ;
- обращения работников в связи с коллективным трудовым спором — регулируются гл. 61 ТК РФ<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Статья: Коллективное обращение граждан (А.А. Юнда).

#### ***14. Какой существует порядок исчисления/течения сроков, установленных Федеральным законом № 59-ФЗ?***

Согласно статье 8 рассматриваемого Федерального закона № 59-ФЗ письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу.

В соответствии с данной нормой органы обязаны не позднее трех дней с момента поступления произвести регистрацию письменных обращений. Порядок регистрации Федеральным законом № 59-ФЗ не урегулирован.

Для применения данной нормы органу нужно организовать прием поступивших письменных обращений с фиксацией юридически значимых факторов: момент поступления обращения и куда или к кому поступило обращение — в орган либо должностному лицу органа. Моментом поступления письменного обращения считается момент доставки его в орган организацией, оказывающей почтовые или провайдерские услуги. Моментом поступления считается текущий день поступления письменного обращения в орган. Куда или к кому поступило обращение определяется организационно-штатной структурой службы, осуществляющей приемку соответствующих письменных обращений, или принадлежностью информационных систем.

В данной норме акцент делается на срок, в течение которого необходимо осуществить регистрацию обращения. По общему правилу, если не указано, что срок определен в рабочих днях, значит необходимо исчислять сроки в календарных днях. Настоящий Федеральный закон также не устанавливает порядок исчисления сроков. Применяя аналогию административного и гражданского права, течение срока, определенного периодом времени, начинается на следующий день после календарной даты или наступления события, которыми определено его начало (статья 191 Гражданского кодекса Российской Федерации и часть 1 статьи 4.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). Таким образом, начало течения срока для регистрации письменного обращения необходимо исчислять с момента поступления письменного обращения, включая календарную дату, когда письменное обращение поступило в орган, а окончание срока регистрации письменного обращения исчисляется в последний календарный день трехдневного срока, а если окончание срока, исчисляемого днями, приходится на нерабочий день, по-

следним днем срока считается первый следующий за ним рабочий день (часть 3 статьи 4.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статья 191 и 193 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Фиксировать куда или к кому поступило письменное обращение необходимо, потому что поступившее в орган или должностному лицу данного органа письменное обращение после регистрации может быть направлено соответственно должностному лицу данного органа либо в орган, в компетенцию которого входит решение поставленных в обращении вопросов, для которых сроки работы с данным обращением начнутся с момента поступления данного обращения к ним.

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 1 статьи 12 Федерального закона № 59-ФЗ). Настоящий Федеральный закон не определяет о каких днях идет речь — календарных или рабочих днях. По общему правилу, если не указано, что срок определен в рабочих днях, необходимо исчислять сроки в календарных днях. Таким образом, течение срока рассмотрения письменного обращения необходимо исчислять на следующий день после регистрации письменного обращения.

Законом также предусмотрен сокращенный срок для рассмотрения обращения. В двадцатидневный срок подлежат рассмотрению обращения при соблюдении двух условий:

- обращение адресовано высшему должностному лицу субъекта РФ;
- обращение содержит информацию о фактах возможных нарушений законодательства РФ в сфере миграции.

Также сроки рассмотрения обращений могут регулироваться специальными нормативными правовыми актами. Так, особые положения были включены в Закон ст. 4 Федерального закона от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», закрепившие рассматриваемые специальные сроки регистрации и рассмотрения обращений, содержащих информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции. Принятие данного Закона было направлено на реформирование миграционного

законодательства, которое преследовало своей целью системное решение проблем нелегальной трудовой миграции путем урегулирования статуса трудового мигранта<sup>7</sup>.

***15. Каков порядок рассмотрения обращения гражданина в интересах другого гражданина с использованием персональных данных этого гражданина? Должен ли орган отказать в рассмотрении обращения со ссылкой на отсутствие согласия по обработке персональных данных? Например, когда муж прикладывает паспорт жены и обращается в ее интересах, соседка в интересах соседки и прикладывает ее документы об инвалидности?***

Согласно статье 2 Федерального закона № 59-ФЗ граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц.

Данная норма в части свободной и добровольной реализации права на обращение означает невозможность обращения в орган от имени другого лица в его интересах, а возможность обращения только от своего лица в интересах другого лица.

Данная норма применяется как в части осуществления гражданами права на обращение без нарушения прав и свобод других лиц, в том числе обратившихся лично или направивших обращения, так и в соответствии с частью 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации права в части осуществления руководителями органов, должностными и уполномоченными лицами, осуществляющими рассмотрение обращений граждан — государственными и муниципальными служащими, осуществляющими личный прием граждан, в том числе их трудовых (право на отдых) и гражданских прав (право на использование изображения гражданина). Например, производство гражданином аудио- и видеосъемки в ходе осуществления права на личное обращение может повлечь за собой обнародование и дальнейшее использование изображений как иных граждан, реализующих право на личное обращение,

---

<sup>7</sup> См.: Стенограммы обсуждения законопроекта № 535567-6, заседание 179, 2 июля 2014 г. URL : <http://api.duma.gov.ru/api/transcript/535567-6> (дата обращения: 04.06.2020).

Ст. 12, «Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (Х.В. Пешкова (Белогорцева), И.В. Баранов, Э.С. Бондарева, В.А. Майборода).

так и руководителей органов, должностных и уполномоченных лиц, обеспечивающих реализацию данного правомочия, без их согласия.

Более того, поскольку частную жизнь составляют те стороны личной жизни человека, которые он в силу своей свободы не желает делать достоянием других, в соответствии с частью 1 статьи 23 и частью 1 статьи 24 Конституции Российской Федерации, 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 в орган без его согласия повлечет нарушение его конституционного права на неприкосновенность частной жизни.

Оценивая рассматриваемую правовую норму, Конституционный Суд РФ отметил, что, закрепляя принцип свободной и добровольной реализации гражданами Российской Федерации права на обращение и одновременно — недопустимость нарушения при осуществлении данного права прав и свобод других лиц, комментируемый Закон устанавливает требования, направленные на защиту чести и достоинства личности, охрану общественных отношений в сфере рассмотрения обращений граждан (ч. 2 ст. 2, ч. 3 ст. 11 и др.)<sup>8</sup>.

***16. Нужно ли отказывать в рассмотрении обращения в электронной форме, если обращение получено с электронного адреса, однако не указана фамилия гражданина, а только имя?***

В случае, если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. Данная норма применяется как для обращения в письменной форме, так и для обращения в форме электронного документа, поскольку в обращениях 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.

---

<sup>8</sup> Постановление от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области».

В соответствии с ч. 3 ст. 7 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, подлежит рассмотрению в порядке, установленном данным Федеральным законом. В обращении гражданин в обязательном порядке указывает свои фамилию, имя, отчество (последнее — при наличии), адрес электронной почты, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения. Гражданин вправе приложить к такому обращению необходимые документы и материалы в электронной форме.

Как следует из данной нормы, указание фамилии обязательно. Отсутствие указания фамилии может свидетельствовать о том, что обращение является анонимным.

В Постановлении Суда по интеллектуальным правам от 17.05.2019 № С01-326/2019 по делу № А21-8040/2018 сформулирован вывод о том, что обращение, поступившее через официальный портал на официальный интернет-сайт учреждения, подразумевает обязательную регистрацию гражданина, тем самым имеется возможность идентифицировать заявителя, следовательно, обращение не является анонимным.

То есть возможна ситуация, при которой фамилия не указана, однако обращение поступило через механизм, при котором гражданин зарегистрирован на сайте, а значит, узнать фамилию возможно.

### ***17. Гражданин направил обращение в орган государственной власти по электронным каналам связи.***

#### ***В таком случае нужно ли указывать почтовый адрес?***

С учетом особенности направления обращения (в форме электронного документа) при желании гражданина получить ответ в форме электронного документа можно указать только адрес электронной почты и не указывать почтовый адрес. Обращение будет рассмотрено, и ответ будет дан в форме электронного документа. Если же необходимо получить ответ на бумажном носителе, то для этого необходимо указать почтовый адрес.

**18. В местную администрацию поселения (на имя главы местной администрации) поступила жалоба от гражданина на неисполнение должностными лицами местной администрации обязанностей по ликвидации стихийной свалки строительного мусора, расположенной возле его дома. Глава местной администрации, получив указанную жалобу, направил ее для рассмотрения начальнику контрольного департамента местной администрации. Однако в установленный законом срок жалоба не была рассмотрена, ответ на нее заявителю не был направлен. Можно ли главу местной администрации привлечь к административной ответственности за указанное бездействие, учитывая, что в полномочия главы местной администрации (согласно контракту) входит контроль за исполнением поручений его подчиненными?**

Учитывая, что после того, как жалоба была отписана для рассмотрения другому должностному лицу, обязанность контроля за ее своевременным рассмотрением осталась у главы администрации, его бездействие привело к тому, что ответ на обращение был дан с нарушением установленного законом срока. Соответственно, в рассматриваемом случае глава местной администрации может быть привлечен к административной ответственности в виде штрафа.

**19. Должностное лицо органа местного самоуправления отказалось принимать и регистрировать письменную жалобу гражданина, ссылаясь на то, что рассмотрение подобной жалобы не входит в компетенцию данного органа. Правомерны ли подобные действия должностного лица? Если нет, возможно ли в таком случае привлечение к административной ответственности?**

В данном случае орган местного самоуправления обязан направить жалобу гражданина в течение семи дней со дня ее регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в ней вопросов, с уведомлением гражданина о переадресации жалобы. Следовательно, действия должностного лица органа местного самоуправления, выразившиеся в отказе регистрировать жалобу, неправомерны. За

указанные действия должностное лицо может быть привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

**20. Согласно ч.3 ст.13 Федерального закона № 59-ФЗ «в случае, 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 личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина.» Чем подтверждается согласие гражданина? Закон не требует от гражданина обязательного письменного подтверждения такого согласия?**

Особенности устного обращения гражданина, подразумевающего личный прием с предъявлением документа, удостоверяющего личность, раскрываются в ч. 3 ст. 13 Закона № 59-ФЗ. При этом «содержание устного обращения заносится в карточку личного приема гражданина. В случае, если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными (то есть зримыми, общеизвестными, не оспариваемыми) и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов». Закон не закрепляет получение от гражданина письменного согласия на получение устного ответа.

Указанное, в частности, означает, что такого рода устное обращение гражданина в контексте положений Закона № 59-ФЗ (в отличие от иных устных консультаций граждан) может быть положено в основу проведения мероприятия по контролю или явиться основанием для возбуждения дела об административном правонарушении и проведения административного расследования.

На каждого гражданина, обратившегося для личного приема в органы государственной власти, органы местного самоуправления или к должностному лицу, заводится карточка личного приема граждан. В этой карточке отражаются сведения о личности явившегося на прием гражданина, кратко излагается суть обращения, а также ответ на обращение.

Для органов государственной власти единой карточки личного приема граждан не существует. Каждый орган в рамках своей ком-

петенции утверждает такие формы самостоятельно. К примеру, Приказом МВД России от 12.09.2013 № 707 утверждена форма Журнала учета письменных обращений граждан и карточки личного приема граждан (Приложения № 2, 4 к Приказу).

Следует отметить, что если гражданин впоследствии намеревается защищать свои права и законные интересы в суде, то ему желательно все-таки получить письменный ответ. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в Докладе о своей деятельности еще в 2003 году отметил — анализ жалоб свидетельствует, что нарушением права граждан на обращение является отказ сотрудников соответствующих служб органов власти записать их на личный прием к должностному лицу, получение людьми отписок, необоснованных ответов либо вообще отказов в предоставлении письменного ответа, который можно было бы затем обжаловать<sup>9</sup>. Проблема остается актуальной и в настоящее время.

***21. В эпоху цифровой трансформации как следует рассматривать всё возрастающее количество обращений, поступающих через новые цифровые каналы связи органов власти и граждан (портал госуслуг, прямые линии, портал обратной связи, ГИС ЖКХ, ОНФ Помощь, другие информационные системы)? Собственноручно написанных и доставленных в орган местного самоуправления письменных обращений, писем через почту Россия становится все меньше. На первый план выходят электронные обращения и электронные сообщения. Электронные сообщения — что под ними следует понимать? Как они рассматриваются? Какие к ним требования? Какие сроки рассмотрения? Какие правовые последствия их некачественного либо несвоевременного рассмотрения?***

Федеральный закон № 59-ФЗ не содержит отдельных статей, которые бы устанавливали отдельные процедуры рассмотрения электронных обращений граждан. Более того, часть 3 статьи 7 Закона определяет, что обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного доку-

---

<sup>9</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2003 году // Российская газета. 2004. 29 августа. № 159, 160.

мента, подлежит рассмотрению в порядке, установленном данным Законом. Вместе с тем анализ текста законодательного акта позволяет выделить некоторые особенности рассмотрения подобных обращений.

Во-первых, в соответствии с частью 3 статьи 7 Закона № 59-ФЗ, в обращении в форме электронного документа гражданин в обязательном порядке указывает свои фамилию, имя, отчество (последнее — при наличии), адрес электронной почты, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения.

Во-вторых, гражданин вправе приложить к такому обращению необходимые документы и материалы в электронной форме (ч. 3 ст. 7 Закона). Однако это не означает, что гражданин обязан приложить необходимые документы и материалы только в электронной форме. Он может также направить указанные документы и материалы или их копии в письменной форме.

В-третьих, ответ на обращение, поступившее в форме электронного документа в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, направляется только в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному в обращении. Закон № 59-ФЗ не предусматривает формат ответа в электронной форме. Согласно части 3 статьи 10 Закона ответ подписывается руководителем органа, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом. При этом не указана необходимость использования простой электронной подписи и усиленной электронной подписи, установленных статьей 5 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи». В связи с этим возможно использовать электронный образ личной подписи уполномоченного лица, создав отдельный файл с ее начертанием. Однако более точным является собственноручное подписание ответа на бланке государственного органа и преобразование ответа на бумажном носителе в ответ в форме электронного документа путем сканирования. На адрес электронной почты заявителя направляется отсканированная копия ответа, а не его оригинал.

Сроки рассмотрения обращения, поступившего в форме электронного документа, аналогичны сроку рассмотрения обращения, поступившего на бумажном носителе, то же самое касается и нарушения порядка рассмотрения обращений.

В законодательстве не урегулирован порядок рассмотрения таких видов обращений, как телефонные обращения, обращения, полученные по горячей линии, обращения — сообщения в официальных ак-

каунтах органов власти в социальных сетях, сообщения от портала обратной связи на сайте <https://www.gosuslugi.ru/>, обращения, полученные через специализированные ведомственные интернет платформы, такие как, ГИС ЖКХ, приложение ОНФ «Помощь» и т.д.

В силу части 2 статьи 3 рассматриваемого Федерального закона субъекты Федерации могут устанавливать дополнительные гарантии права граждан на обращение, в том числе по видам и способам обращений. Так, согласно статье 4 закона Московской области от 05.10.2006 № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан», устные обращения также могут поступать по специально организованным «телефонам доверия», «горячим линиям», во время «прямых эфиров» по радио и телевидению. Аналогичная норма также содержится в законе Челябинской области.

Таким образом, закрепление в правовых актах статуса электронных сообщений через интернет платформы как способа подачи обращений граждан влечет за собой необходимость рассматривать их в рамках Федерального закона об обращениях граждан, если в отношении них не предусмотрено иное правовое регулирование. Однако полагаем, что закрепление такого статуса в настоящее время преждевременно и федеральным законодательством не предусмотрено.

При использовании электронных способов получения обращений необходимо учитывать цель, поставленную государством в рамках национального проекта «Цифровая экономика», а именно «использование преимущественно отечественного программного обеспечения государственными органами, органами местного самоуправления и организациями» (паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7). Поэтому даже организация дистанционного личного приема граждан посредством видео-конференц-связи является процессом, требующим дополнительного правового регулирования и применения отечественного программного обеспечения, которые, как правило, отсутствуют на уровне региона или муниципалитета. В ближайшее время потребуется создание новой технической и правовой базы по работе с обращениями граждан в электронных средствах массовой коммуникации и иных интернет системах.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 16.11.2020 № 1844 «Об утверждении Правил предоставления субсидии из феде-

рального бюджета автономной некоммерческой организации по развитию цифровых проектов в сфере общественных связей и коммуникаций «Диалог Регионы» на создание и обеспечение функционирования в субъектах Российской Федерации центров управления регионов и Правил создания и функционирования в субъектах Российской Федерации центров управления регионов», в субъектах Федерации в настоящее время созданы Центры управления регионом. Среди функций данного центра указана, в том числе, координация работ по мониторингу и обработке всех видов обращений и сообщений граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации, и юридических лиц любых организационно-правовых форм вне зависимости от места их государственной регистрации, поступающих в органы и организации, в том числе с использованием федеральных, региональных, муниципальных систем обратной связи и обработки сообщений, а также публикуемых гражданами и юридическими лицами в общедоступном виде в социальных сетях, мессенджерах, иных средствах электронной массовой коммуникации.

Согласно пункту 1.31 федерального проекта «Цифровое государственное управление» национального проекта «Цифровая экономика», до 31.12.2022 года планируется усовершенствование механизмов обработки обращений, мониторинга и анализа результатов рассмотрения обращений; подключение к инфраструктуре единой системы по работе с обращениями граждан государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, иных организаций, осуществляющих публично значимые функции.

Согласно пункту 1.10 Федерального проекта «Цифровое государственное управление», до 31.12.2024 года будет создана платформа идентификации, включая биометрическую идентификацию, облачную квалифицированную электронную подпись, цифровые профили гражданина и юридического лица, а также единое пространство доверия электронной подписи на базе единой системы идентификации и аутентификации, позволяющая идентифицировать гражданина (заявителя) при направлении обращений граждан или организаций в государственные органы и органы местного самоуправления. Согласно пункту 1.16 Федерального проекта «Цифровое государственное управление», до 31.12.2024 года будет создано единое окно цифровой

обратной связи, включая обращения, жалобы, в том числе по государственным услугам, функциям, сервисам.

Таким образом, цифровая трансформация института обращений граждан в Российской Федерации — это ближайшая перспектива деятельности органов государственных органов и органов местного самоуправления в особенности, как наиболее близкому к населению институту публичной власти. А нормативное регулирование этих процессов является необходимым и обязательным элементом трансформации.

***22. Гражданин направил в орган местного самоуправления (по месту жительства) письмо с просьбой разъяснить ему порядок действий по обеспечению его садовым земельным участком. Обязан ли орган местного самоуправления направлять ответ на данную просьбу? Если обязан, но проигнорирует данную просьбу, могут ли понести административную ответственность должностные лица, нарушившие эту обязанность?***

Рассмотрение данной просьбы гражданина относится к компетенции органа местного самоуправления, следовательно, он обязан, за исключением случаев, предусмотренных законодательством, обеспечить объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения гражданина и дать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов. Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан должностными лицами органов местного самоуправления влечет наложение административного штрафа согласно КоАП.

***23. Какие правила проведения личных приемов граждан в период пандемии? Можно ли актами органов местного самоуправления ограничить / приостановить личные приемы граждан в организациях?***

В соответствии со статьей 13 Федерального закона № 59-ФЗ личный прием граждан в государственных органах, органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. При этом информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах должна быть доведена до сведения граждан.

Следует напомнить, что ст. 33 Конституции прямо предусматривает право граждан на личное обращение. Личный прием, ско-

рее всего, следует рассматривать как способ подачи обращений и как одну из форм реализации конституционного права граждан на обращение. Личный прием не исключает возможности подачи письменного обращения.

В связи с введением в регионах России ограничений, связанных с распространением коронавирусной инфекции (COVID-19), в целях сокращения количества посетителей в органах власти возможно введение временного приостановления или ограничения личного приёма граждан, с возможностью направления обращений в письменной форме (через сайт, посредством электронной почты). Данная информация должна быть размещена на стендах, официальных сайтах органов власти.

#### ***24. Какие правовые акты регулируют сферу обращений граждан?***

Источниками правового регулирования правоотношений в сфере рассмотрения обращений граждан являются:

Во-первых, статьи 2, 17, 18, 19, 33 Конституции Российской Федерации, устанавливающие права человека и гражданина, и прежде всего, в статье 33, право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления. Также нельзя забывать и про международные договоры.

Во-вторых, Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». ФЗ № 59-ФЗ безусловно, является основополагающим нормативным правовым актом, регулирующим общественные отношения о рассмотрении обращений граждан, однако он не распространяется на те общественные отношения по рассмотрению обращений граждан, которые урегулированы федеральными конституционными законами, иными федеральными законами. В действующей законодательной системе институт внесудебных (досудебных) обращений регламентирован различными законодательными актами, то есть отдельными федеральными конституционными законами, федеральными законами урегулированы общественные отношения по подаче и рассмотрению специальных внесудебных обращений граждан.

В качестве примера федерального конституционного закона, регулирующего правоотношения в рассматриваемой сфере, следует назвать Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Фе-

дерации». Данный Федеральный конституционный закон определяет порядок назначения на должность и принципы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается в соответствии с Конституцией в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. Уполномоченный рассматривает жалобы граждан на основе правил, предусмотренных названным выше Федеральным конституционным законом.

Среди правовых актов, регулирующих сферу рассмотрения обращений граждан, необходимо учитывать следующие правовые акты:

— Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», предусматривающий порядок подачи запросов о предоставлении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

— Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (заявление о предоставлении услуги, направление жалобы на услугу);

— статьи 42.3, 44, 45 Закона РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей»;

— Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», содержащий специальные правила о рассмотрении жалоб предпринимателей;

— статьи 5.59, 13.27, 13.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ;

— статья 10 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»;

— статья 17 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;

— статья 12 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»;

— статьи 122-127 Федерального закона от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» и т.д.

В-третьих, это законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которыми в силу части 2 статьи 3 могут быть установлены положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливающие гарантии прав граждан на обращения, дополняющие гарантии, установленные Федеральным законом № 59-ФЗ. Законы о дополнительных гарантиях права граждан на обращения приняты и действуют по настоящее время в Санкт-Петербурге, Республиках Бурятия, Калмыкия, Тыва, Краснодарском, Хабаровском краях, Архангельской, Воронежской, Нижегородской областях, Еврейской автономной области. В региональном законодательстве устанавливаются сокращенные сроки рассмотрения обращений, особенности рассмотрения коллективных обращений, уточняются источники поступления обращения, например, телефонные звонки, «горячие линии», и процедуры работы с определенными видами обращений, формируются правила проведения личного приема.

В-четвертых, это подзаконные акты, как федеральные, так и региональные, а также местные. Например, постановление Правительства РФ от 16.08.2012 № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, государственных корпораций, наделенных в соответствии с федеральными законами полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, и их должностных лиц, организаций, предусмотренных частью 1.1 статьи 16 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», и их работников, а также многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и их работников».

И, наконец, необходимо учитывать и судебную практику по вопросам обращения граждан. Так, постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О

порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области кардинально расширило круг субъектов рассмотрения обращений граждан и организаций и сыграло значительную роль в развитии законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан и практики правоприменения данной сферы.

***25. Какой порядок действий должностных лиц органов местного самоуправления при получении обращения гражданина с приложенными к нему оригиналами документов, либо наградами, либо даже деньгами?***

Согласно части 2 статьи 7 рассматриваемого Федерального закона в случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

Из нормы части 2 статьи 7 Федерального закона об обращениях граждан следует, что доводы могут быть изложены лишь в документах и материалах либо их копиях. В соответствии с данной нормой прилагаемые гражданином оригиналы документов не являются содержанием обращения, а только лишь фактами, подтверждающими доводами, указанными в обращении. При этом необходимо иметь в виду, что под документами понимается зафиксированная на носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать (ГОСТ Р 7.0.8-2013, п. 7).

Учитывая изложенное, доводы не могут содержаться в прилагаемых гражданином к обращению вещах или ином имуществе, а только в документах.

Кроме того, важно понимать, что приложенные к письменному обращению оригиналы документов, созданные в единичном экземпляре (паспорт, военный билет, трудовая книжка, пенсионное удостоверение) имеют для гражданина юридическое значение и могут потребоваться в дальнейшем гражданину для осуществления своих прав. Поэтому в случае, если к письменному обращению приложены различные вещи, включая наличные деньги, ценные бумаги, оригиналы удостоверений о наградах, единичные экземпляры документов, иное имущество, следует составить акт в целях фиксации данной ситуации. Более того, в случае приложения к обращению денежных средств необходимо проанализировать обращение гражданина с точки зрения

законодательства о противодействии коррупции и необходимости направления информации в правоохранительные органы.

Обращения, поступившие в государственный орган с оригиналами документов (или иных материалов, денежных средств), упоминаемых гражданином в обращении как приложенные к обращению, регистрируются с актом, оформленным согласно действующей Инструкции по работе с обращениями граждан в соответствующем органе власти.

Как правило, такой акт оформляется за тремя подписями представителей соответствующего органа власти. Акт составляется в двух экземплярах и утверждается руководителем или должностным лицом, в адрес которого поступило обращение, или уполномоченными ими должностными лицами. Один экземпляр акта остается в органе власти, а второй отправляется в адрес гражданина, направившего обращение.

Оригиналы документов, представленные вместе с обращением, подлежат направлению в адрес гражданина вместе с ответом на его обращение с описью вложения в данное почтовое отправление.

Приведем несколько примеров.

Так, постановлением Губернатора Хабаровского края от 03.07.2017 №74 «Об утверждении Порядка рассмотрения обращений граждан и организаций, поступивших в Правительство Хабаровского края» установлено, что «при обнаружении во вложении оригиналов документов (паспорт, военный билет, свидетельства и т.п.), денежных купюр и других ценностей в течение трех дней со дня поступления обращения составляется акт в трех экземплярах».

Распоряжением Администрации Президента Карачаево-Черкесской Республики от 10.09.2010 № 18-р «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по организации рассмотрения обращений граждан в Администрации Президента Карачаево-Черкесской Республики и Правительстве Карачаево-Черкесской Республики» установлено, что если к тексту письма приложены ценные бумаги и подлинники документов (паспорта, военные билеты, трудовые книжки, пенсионные удостоверения, фотографии), то они возвращаются заявителю сотрудниками Управления по работе с обращениями граждан.

Постановлением администрации Златоустовского городского округа Челябинской области от 21.10.2014 № 398-п «Об утверждении административного регламента «Организация рассмотрения обращений граждан и личного приема граждан в Управлении муниципальной ми-

лиции и территориальном отделе Администрации Златоустовского городского округа» предусмотрено, что приложенные к обращению подлинники документов, присланные заявителем, остаются в деле, если в обращении не содержится просьба об их возврате.

В постановлении Правительства Республики Тыва от 26.06.2007 № 694 «Об утверждении Положения о рассмотрении обращений граждан и об организации личного приема граждан в Правительстве Республики Тыва», постановлении Администрации муниципального образования «Город Адыгейск» Республики Адыгея от 31.12.2010 № 240 «Об утверждении административного регламента отдела по общим и кадровым вопросам исполнения муниципальной функции по рассмотрению письменных обращений и организации личного приема граждан администрации муниципального образования «Город Адыгейск» указано, что «к ответу могут прилагаться подлинники документов, представленных заявителем к письму. Если в письме не содержится просьбы об их возврате, они остаются в деле».

***26. Что означает своевременность при рассмотрении обращения? Достаточно ли соблюдения срока, установленного статьей 12 Федерального закона № 59-ФЗ?***

Своевременность рассмотрения обращения предполагает прежде всего соблюдение сроков, установленных статьей 12 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан», а именно: 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, за исключением случая, указанного в части 1.1 настоящей статьи. Норма части 1.1. устанавливает специальный срок рассмотрения обращения — в течение двадцати дней для обращений, содержащих информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции. В случае невозможности обеспечения своевременного рассмотрения обращения срок может быть продлен не более чем на 30 дней с уведомлением о продлении срока рассмотрения обращения согласно ч. 2 ст. 12 Федерального Закона № 59-ФЗ.

Ситуация продления срока возможна как исключительный случай, а также в случае направления запроса, предусмотренного частью 2 статьи 10 настоящего Федерального закона. В таком случае срок рас-

смотрения обращения будет составлять не более шестидесяти дней со дня его регистрации. Продление срока рассмотрения обращения может быть только однократным.

Федеральный закон № 59-ФЗ не закрепляет, какие конкретно случаи можно считать исключительными для принятия решения о продлении срока рассмотрения письменного обращения. Вместе с тем, однозначно описывается единственный случай обоснованного продления срока рассмотрения письменного обращения — это направление запроса, предусмотренного частью 2 статьи 10 Федерального закона об обращениях граждан. Обязанность доказать обоснованность продления срока рассмотрения обращения в любом случае будет возлагаться на орган, рассматривающий обращение и принявший решение о продлении срока его рассмотрения.

При этом необходимо иметь в виду, что пунктом 1 части 1 статьи 10 указанного Федерального закона предусмотрена обязанность государственного органа, органа местного самоуправления на обеспечение объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения обращения.

Критерии «объективности» и «своевременности» прокомментированы Конституционным судом РФ в определении от 29.09.2020 № 2354-О. Суд указал на то, что «Федеральный закон обязывает государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обеспечить объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, а также дать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов (пункты 1 и 4 части 1 статьи 10). Причем государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица осуществляют в пределах своей компетенции контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан (статья 14), а лица, виновные в нарушении указанного Федерального закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации (статья 15)».

Полагаем, что своевременность рассмотрения обращения обеспечивается соблюдением сроков рассмотрения обращения с учетом возможности рассмотрения в минимальные сроки, так, чтобы ответ для заявителя был актуальным. Так, согласно материалам проверки органов прокуратуры города Тюмени, вопросы, актуальные для гражда-

нина к определенной дате, необходимо рассматривать с учетом требований о своевременности ответа на обращение для конкретного гражданина. Например, вопрос о наличии ограничений при торжественной регистрации брака в период эпидемии, где заявителем указана конкретная дата регистрации брака. Такое обращение, по мнению прокуратуры, должно быть рассмотрено до даты регистрации брака. Так как ответ гражданину, отправленный в 30-дневный срок, будет уже неактуальным для заявителя, ведь дата регистрации брака уже прошла. Таким образом, сроки, установленные статьей 12 Федерального закона об обращениях граждан, являются предельными сроками. Полагаем, что своевременность рассмотрения обращения обеспечивается, в том числе, и актуальностью получения ответа для самого гражданина.

К тому же, своевременность рассмотрения обращения в настоящее время обеспечивается в числе прочего введением электронных систем документооборота в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

### ***27. В каких случаях ответ на обращение гражданина можно подписать электронной цифровой подписью должностного лица?***

При подписании ответа на обращение гражданина, поступившее в форме электронного документа, должностное лицо вправе использовать как собственноручную подпись, так и электронную подпись.

При собственноручном подписании должностным лицом ответа гражданину на обращение, поступившее в электронной форме, для его направления в форме электронного документа необходимо преобразовать ответ на бумажном носителе в ответ в форме электронного документа путем сканирования, при этом в адрес автора обращения направляется электронная копия ответа, а не его оригинал.

В случае направления гражданину ответа в форме электронного документа с использованием электронной подписи необходимо учитывать наличие у гражданина соответствующей технической возможности проверки подлинности электронной подписи.

При этом в обязательном порядке к электронному письму прилагаются подписанный файл и файл подписи, полученные из системы электронного документооборота органа власти. Гражданин информируется о способе проверки подлинности электронной подписи с использованием сервиса на портале государственных услуг.

**28. Должно ли быть подписано должностным лицом либо уполномоченным лицом уведомление о направлении обращения по компетенции, отправляемое в порядке ст. 8 и с учетом ч. 3 ст. 10 Федерального закона № 59-ФЗ или уведомление может быть направлено автоматически системой электронного документооборота органа?**

Согласно ст. 10 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», ответ на обращение гражданина подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом. По аналогии права данная норма действует и в отношении направления уведомлений о переадресации обращений. Уведомление обычно направляется одновременно с перенаправлением обращения в уполномоченный орган. Относительно формы уведомления следует отметить, что оно должно предполагать такой способ доставки, который фиксирует его получение заявителем, поскольку бремя доказывания надлежащего исполнения обязанности по уведомлению о переадресации лежит на органе, осуществившем перенаправление обращения по компетенции.

**29. Какие критерии оставления обращения без ответа по существу, если обращение содержит оскорбительные выражения? Что можно отнести к оскорбительным выражениям, а что является правомерными доводами в жалобе на нарушение прав гражданина?**

В силу ч. 3 ст. 11 Закона № 59-ФЗ государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи (далее — недопустимое обращение), вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом. Условием возникновения такой ситуации является получение письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи.

Остановимся отдельно и на раскрытии понятий.

Оскорбление — умышленное унижение чести и достоинства личности.

Довод в жалобе гражданина — это высказывание, действие или обстоятельство, описываемое гражданином в качестве доказательства его правоты.

Законодателем установлено право, а не обязанность органа, рассматривающего обращение, на оставление обращения без ответа. Решение о подготовке ответа по существу либо оставления его без ответа принимается соответствующим органом самостоятельно в порядке, установленном данным органом, в том числе во взаимосвязи с частью 3 статьи 10 настоящего Федерального закона. Второе, что следует из части 4 статьи 11: гражданину необходимо указать на недопустимость злоупотребления правом. Согласно определению Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2019 г. № 325-О, данная часть статьи Закона, исходя из принципа свободной и добровольной реализации гражданами права на обращение, предполагающего недопустимость нарушения при этом прав и свобод других лиц, направлена на защиту чести и достоинства личности, охрану общественных отношений в сфере рассмотрения обращений граждан. В определении Конституционного суда указано, что данная норма не допускает произвольного оставления обращения без ответа по существу поставленных в нем вопросов и потому не может рассматриваться как нарушающая конституционные права и свободы граждан. Ранее эта позиция указывалась Конституционным судом в определении от 13 октября 2009 г. № 1264-О-О от 29 мая 2012 г. №888-О.

При применении части 3 статьи 11 ФЗ № 59-ФЗ действительно могут возникать сложности при отнесении тех или иных выражений к оскорбительным, так как критерии отнесения их к таковым являются субъективными. Как правило, это непристойная лексика и фразеология, нецензурные выражения, фразы, оскорбляющие общественную мораль и нормы общественных приличий, выражения в неприличной форме, затрагивающие достоинство другого лица. В основе отнесения тех или иных выражений к оскорбительным лежит дефиниция, установленная частью 5.61 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а именно под оскорблением понимается унижение чести и достоинства личности. Оскорбление может быть нанесено только умышленно, в виде высказывания нецензурного слова, образующего неприличную форму языкового выражения мысли гражданина.

Подобные обращения возможно направлять в правоохранительные органы для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении по обращению, содержащему оскорбления, выраженные в неприличной форме, с уведомлением автора в порядке пункта 5 части 1 статьи 10 Федерального закона об обращениях граждан.

В судебной практике норма недопустимости злоупотребления правом при рассмотрении обращений, содержащие нецензурные и оскорбительные выражения, угрозы жизни или здоровью, также применяется. Такие обращения, а также исковые заявления не подлежат рассмотрению судом с применением инструментов, предусмотренных действующим законодательством РФ (например, апелляционное определение Красноярского краевого суда от 05.11.2014 по делу № 33-10504).

### ***30. Какие существуют исключительные случаи при продлении срока обращения?***

Часть 2 статьи 12 Федерального закона № 59-ФЗ приводит два основания для продления срока рассмотрения обращения на дополнительные 30 дней:

1) Первую возможность составляют **«исключительные случаи»**. Непосредственно комментируемый Закон не дает определения данной оценочной категории. Однако Конституционный Суд РФ в Определении от 20 ноября 2014 г. № 2633-О отметил, что использование в правовой норме оценочных понятий не свидетельствует о неопределенности ее содержания, поскольку разнообразие фактических обстоятельств делает невозможным установление их исчерпывающего перечня в Законе, а использование законодателем оценочной характеристики преследует цель эффективного применения нормы к неограниченному числу конкретных правовых ситуаций.

Таким образом, «исключительные случаи» в правовом смысле комментируемой нормы, выявленном Конституционным Судом РФ, фактически отнесены к дискреционному полномочию первоначального органа, должностного лица, ссылающегося на них для продления срока, а в последующем — к дискреции суда, оценивающего обоснованность такого утверждения.

Стоит отметить, что даже и при отсутствии так называемых «исключительных случаев» продление срока само по себе не образует состава административного правонарушения, ответственность за которое уста-

новлена ст. 5.59 КоАП, тогда как нарушение обычного срока рассмотрения обращения влечет наступление такой ответственности.

2) Вторую возможность продления срока рассмотрения обращения образует необходимость **истребования из иного органа сведений для ответа по существу**.

Правом на продление срока рассмотрения обращения наделены руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо. О наделении лица полномочиями на продление срока рассмотрения обращения должен быть принят ненормативный акт (приказ, распоряжение и т.п.) в органе государственной власти, органе местного самоуправления.

Продление срока рассмотрения обращения может быть **только однократным**, и решение о продлении срока рассмотрения обращения принимает только орган, рассматривающий обращение.

Форма и срок направления уведомления о продлении срока рассмотрения обращения в соответствии с исключительным случаем или в связи с направлением запроса комментируемым Законом не установлены, и в указанной связи представляется верным направление такого уведомления в течение 30 дней со дня регистрации обращения в той же форме (в письменной или в форме электронного документа), в какой поступило исходное обращение.

### ***31. Существует ли обязанность органа местного самоуправления направлять уведомление о регистрационном номере обращения гражданина?***

Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не устанавливает обязательность уведомления заявителя о том, что его заявление получено, зарегистрировано и принято к рассмотрению.

В ч. 2 ст. 8 указанного федерального закона установлено, что письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу.

Вместе с тем в развитие положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» федеральные органы исполнительной власти принимают нормативные правовые акты по порядку рассмотрения обращений, где указываются положения

об уведомлении заявителя по электронной почте о том, что его заявление получено, зарегистрировано и принято к рассмотрению.

Порядок регистрации входящих документов, в том числе обращений граждан, регулируется приказом Росархива России от 22.05.2019 № 71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления», а также инструкциями по делопроизводству соответствующих органов».

Однако необходимо отметить, что в силу части 2 статьи 3 названного Федерального закона правовыми актами субъектов Российской Федерации могут быть установлены дополнительные гарантии в части регистрации обращений граждан. Так, законом Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.09.2017 № 60-ЗАО «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Ямало-Ненецком автономном округе» установлено, что «после регистрации письменного обращения, обращения в форме электронного документа гражданину направляется уведомление о принятии обращения с указанием даты его принятия, сообщается присвоенный обращению регистрационный номер и телефон, по которому заявитель сможет узнать информацию о рассмотрении обращения». Необходимость указывать регистрационный номер в ответе на обращение гражданина содержится в правовых актах, регулирующих порядок рассмотрения обращений граждан в следующих регионах: Калининградской области, Республике Тыва, Ненецком автономном округе и др.

Необходимо учитывать, что развитие информационных технологий и практики направления электронных обращений посредством интернет-порталов органов местного самоуправления, электронных приемных должностных лиц или органов, личного кабинета портала государственных услуг и т.п. часто содержит техническую возможность автоматического сообщения гражданину о регистрационном номере его обращения. Таким образом, в технологических регламентах процессов использования данных систем может быть предусмотрено автоматические направление уведомлений гражданину о регистрации его обращения на портале с сообщением регистрационного номера обращения, что является несомненным плюсом в упорядочивании работы с обращениями граждан как для самого заявителя, так и для органа власти. Тем не менее такое уведомление является правом, а не обязанностью государственного органа и/или органа местного самоуправления.

### ***32. Какими правами обладает гражданин при рассмотрении обращения?***

Рассматриваемый закон содержит перечень прав, которыми гражданине могут воспользоваться в процессе рассмотрения их обращений:

1. Право гражданина **предоставлять при рассмотрении обращения дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании**, в том числе в электронной форме. Это право дает возможность гражданину уже в процессе рассмотрения обращения предоставлять дополнительные документы, которые он не прилагал к своему обращению в момент его подачи или направления в уполномоченный орган. Кроме того, при рассмотрении обращения гражданин может обратиться к должностным лицам, уполномоченным рассматривать его обращение, с просьбой об истребовании дополнительных документов, которые могут пролить свет на проблему, обозначенную в тексте обращения. Следует отметить, что особо оговорено право гражданина на предоставление дополнительных документов и материалов **в электронной форме**. Право предоставлять дополнительные документы и материалы в электронной форме, а также право направлять просьбы об истребовании дополнительных документов и материалов в электронной форме значительно ускоряет процедуру получения соответствующей информации по обращению, а, следовательно, ускоряет время рассмотрения обращения.

2. Право гражданина **знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения**.

Закрепленное комментируемой статьей право гражданина на ознакомление с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, напрямую вытекает из конституционного положения, установленного ч. 2 ст. 24 Конституции о том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

3. Право граждан **на получение письменного ответа по существу поставленных в обращении вопросов**.

4. Право на **обращение с жалобой на принятое по обращению решение** или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации. Таким образом,

гражданин вправе обжаловать принятое по его обращению решение в административном порядке в вышестоящий орган или руководителю должностного лица, которое рассматривало обращение. У гражданина также есть право обратиться в суд. Обжалование в суде осуществляется по правилам, предусмотренным КАС, который содержит в том числе специальную главу 22 «Производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих».

5. Право на **обращение с заявлением о прекращении рассмотрения обращения**. Это означает, что на этапе рассмотрения обращения гражданин вправе заявить свое желание о прекращении рассмотрения обращения, которое им было подано ранее, причем причины, по которым гражданин изменил свое решение, значения не имеют.

### ***33. Со всеми ли документами и материалами может знакомиться гражданин при рассмотрении обращения?***

Гражданин имеет право знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения. Право гражданина на ознакомление с документами и материалами ограничено в двух случаях:

- если ознакомление с документами и материалами не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц;
- если документы и материалы, с которыми гражданин желает ознакомиться, не содержат сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.

К примеру, в Определении Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2013 г. № 134-О «По жалобе граждан Андреевой Татьяны Алексеевны и Юрченко Даниила Вадимовича на нарушение их конституционных прав положением пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» было проанализировано нормативное содержание п. 2 ст. 5 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Конституционный Суд указал, что установленное оспоренной нормой ограничение на предоставление гражда-

нину документов и материалов, касающихся рассмотрения его обращения, предполагает, что уполномоченный орган (должностное лицо) в соответствующих случаях отказывает гражданину в доступе к указанным документам и материалам на том основании, что содержащаяся в них информация, затрагивающая права, свободы и законные интересы других лиц, хотя и не защищается в качестве государственной или иной охраняемой федеральным законом тайны, однако отнесена к сведениям, распространение которых в Российской Федерации в установленном федеральным законом порядке ограничено или запрещено.

Отказывают в ознакомлении с документами и материалами при рассмотрении жалобы еще и тогда, когда документы и материалы, с которыми гражданин желает ознакомиться, содержат сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну. В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» информация может относиться к **общедоступной информации** и к **информации ограниченного доступа**. Статьей 9 названного Федерального закона урегулированы общественные отношения по ограничению доступа к информации. Предусматривается, что ограничение доступа к информации устанавливается федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Обязательным является соблюдение конфиденциальности информации, доступ к которой ограничен федеральными законами.

В соответствии со ст. 5 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне», **государственную тайну** составляют следующие сведения:

- сведения в военной области;
- некоторые сведения в области экономики, науки и техники;
- сведения в области внешней политики и экономики;
- сведения в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, а также в области противодействия терроризму;
- сведения в области обеспечения безопасности лиц, в отношении которых принято решение о применении мер государственной защиты.

### **34. В каких случаях ответ на обращение гражданина государственным органом (органом местного самоуправления) не дается?**

Письменное обращение, в котором не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, рассматривается **без подготовки ответа**.

Если в обращении гражданина обжалуется **судебное решение**, то в течение семи дней со дня регистрации оно возвращается гражданину, направившему обращение, **с разъяснением порядка обжалования** судебного решения. Термином «судебное решение» в буквальном смысле охватывается судебный акт, постановленный судом, созданным законом именем Российской Федерации, разрешающий гражданско-правовой, арбитражный спор или спор в рамках административного судопроизводства по существу, то есть с указанием на удовлетворение либо отказ в удовлетворении заявленного требования.

Обращения, в которых содержатся **нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи**, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом.

В Определении Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2019 г. № 325-О указано, что данная часть статьи Закона, исходя из принципа свободной и добровольной реализации гражданами права на обращение, предполагающего недопустимость нарушения при этом прав и свобод других лиц, направлена на защиту чести и достоинства личности, охрану общественных отношений в сфере рассмотрения обращений граждан; данная норма не допускает произвольного оставления обращения без ответа по существу поставленных в нем вопросов и потому не может рассматриваться как нарушающая конституционные права и свободы граждан. Такая позиция Конституционного Суда ранее формулировалась неоднократно: см. Определения от 13 октября 2009 г. № 1264-О-О, от 29 мая 2012 г. N№888-О и др.

Ответ на обращение не дается в случае, если его текст не поддается прочтению. Об этом решении гражданин уведомляется, если его фамилия и адрес поддаются прочтению. Текст обращения в письменной форме может не поддаваться прочтению из-за неразборчивого

почерка гражданина, а также в случаях попадания на текст посторонних веществ, обесцвечивания красителя текста, смывания текста или любого иного его повреждения, не дающего возможности прочесть текст обращения для определения сути предложения, заявления или жалобы.

Стоит иметь в виду, что и текст обращения в форме электронного документа также может не поддаваться прочтению при направлении в электронной форме, не пригодной для восприятия человеком, с использованием неверных протоколов переадресации или конвертаций форматов обращений.

Таким образом, поскольку нет возможности прочитать обращение, то и нет возможности разрешить содержащийся в нем вопрос по существу или направить в иные органы в соответствии с их компетенцией. Об этом сообщается гражданину, направившему обращение, если возможно прочитать его адрес и фамилию, в течение 7 дней со дня регистрации в форме, которая определяется по аналогии с правилами для направления уведомлений.

В случае, если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства. Данная норма направлена на предотвращение злоупотребления гражданами правом обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления путем **многократного направления обращений, совпадающих по своему предмету и основаниям.**

Также в случае поступления в орган власти обращения, ответ на который уже размещен на сайте данного органа власти, то возможно направление ответа заявителю **с сообщением электронного адреса официального сайта, на котором размещен ответ на обращение** по вопросу, затрагивающему интересы неопределенного круга лиц. Такая практика размещения ответов на часто задаваемые вопросы по существу является интеграцией в нормативно-правовое регулирование практики, принятой политикой модерации предметных интернет-ресурсов в разделах FAQ (frequently asked questions) — ответы на часто задаваемые вопросы.

В случае, если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих **государственную или иную охраняемую федеральным законом**

**тайну**, гражданину, направившему обращение, сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений.

### ***35. Что понимается под элементом очередности приема граждан в органах публичной власти?***

Процедура проведения личного приема включает определенные стадии: запись на личный прием (факультативная стадия); прибытие гражданина в предусмотренные для личного приема место и время, идентификация его личности и установление очередности личного приема; личное общение с должностным лицом, включающее изложение сути устного требования или предъявление письменного обращения; оформление карточки личного приема.

Для того чтобы обеспечить отдельным категориям граждан более льготные условия для обращения на личный прием, ч. 7 статьи 13 комментируемого федерального закона предусмотрено право **на личный прием в первоочередном порядке** для отдельных категорий граждан в случаях, предусмотренных законодательством РФ.

Например, Федеральным законом от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусмотрено право сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы на прием в первоочередном порядке руководителями и другими должностными лицами федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления, иных муниципальных органов, организаций независимо от форм собственности, органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований. Правом на первоочередной прием они могут воспользоваться только при обсуждении вопросов, входящих в круг их деятельности.

В соответствии с Законом РФ от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе героев Советского Союза, героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации и полные кавалеры ордена Славы по вопросам, регулируемым названным Законом, принимаются в первоочередном порядке руководителями и иными должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации по вопросам своей деятельности пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами расположенных на территории РФ органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, руководителями общественных объединений, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований, администрацией мест принудительного содержания. Такое право Уполномоченному предоставлено Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Субъекты РФ вправе регулировать вопрос об организации личного приема граждан, в том числе устанавливать право первоочередного, внеочередного приема отдельных категорий граждан в законах и иных нормативных правовых актах субъектов РФ.

Например, Законом Пензенской области от 28 декабря 2012 г. № 2327-ЗПО «О порядке рассмотрения обращений в Пензенской области» установлены дополнительные гарантии для реализации права на обращение. Правом на личный прием в первоочередном порядке пользуются:

- инвалиды войны, ветераны Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий; инвалиды I и II групп;
- граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие чернобыльской и других радиационных аварий и катастроф;
- родители, супруги погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий, военнослужащих, погибших при исполнении обязанностей военной службы;
- бывшие узники концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны;
- реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий;
- граждане, награжденные нагрудным знаком «Почетный донор России», «Почетный донор СССР»;
- лица, удостоенные звания «Почетный гражданин Пензенской области»;

— многодетные родители (лица, их заменяющие), воспитывающие несовершеннолетних детей; родители (лица, их заменяющие) ребенка-инвалида;

— родители-воспитатели детских домов семейного типа, опекуны (попечители), приемные родители; беременные женщины;

— дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей; лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (ст. 5 названного Закона).

### ***36. Помимо рассмотрения обращений граждан, какие функции выполняют органы государственной власти и органы местного самоуправления в рамках названной деятельности?***

Статья 14 рассматриваемого Федерального закона № 59-ФЗ определяет необходимость контроля над деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц по рассмотрению обращений граждан. В качестве целей контроля можно назвать:

— анализ содержащихся в обращениях мнений заявителей о деятельности государственных органов;

— выявление отношения граждан к результатам рассмотрения их обращений как к показателям действенности и эффективности решений государственных органов;

— своевременное реагирование государственных органов на тревожные сигналы, содержащиеся в обращениях, поступающих с мест;

— определение перспективных направлений работы и разработки объективных оценочных показателей деятельности государственных органов;

— повышение эффективности работы;

— укрепление авторитета государственных органов среди населения<sup>10</sup>.

Контроль представляет собой одну из функций в деятельности любого государственного органа. За законностью обеспечения государственной защиты осуществляется ведомственный контроль, то есть контроль, осуществляемый силами и средствами конкретных

---

<sup>10</sup> *Беляев А.В.* Гражданин и государство: актуальные вопросы правового и организационно-методологического обеспечения работы с обращениями граждан в государственных органах (часть III) // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2004. № 1 (55). С. 20.

структурных подразделений конкретных ведомств, осуществляющих государственную защиту, а также контроль нижестоящих органов вышестоящими.

В системе федеральных органов исполнительной власти проводится регулярная систематизация работы по практике рассмотрения обращений и приема граждан.

В органах прокуратуры проводится регулярный комплексный анализ поступивших обращений и практики их разрешения в органах прокуратуры. Проведение такого анализа возложено на начальников главных управлений, управлений и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Главной военной прокуратуры, прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных прокуроров и прокуроров иных специализированных прокуратур. Анализ проводится не реже одного раза в полугодие. Аналитические справки о практике рассмотрения обращений и приема граждан за первое полугодие и год нарастающим итогом с начала отчетного периода к 1 февраля и 1 августа представляются в Управление по рассмотрению обращений и документационному обеспечению Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Итоги анализа используются для прогнозирования и планирования надзорной деятельности (см. п. п. 6–8 Приказа Генпрокуратуры России от 30 января 2013 г. № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации»).

### ***37. Что именно проверяется органами государственной власти при осуществлении контрольных мероприятий по рассмотрению обращений граждан?***

При проведении контрольных мероприятий за соблюдением порядка рассмотрения обращений в обязательном порядке проверяется:

- исполнение требований законодательства;
- организация учета и регистрации поступающих обращений и запросов в устной, письменной и электронной форме, порядок рассмотрения, направления исполнителям;
- порядок доклада обращений и запросов руководству государственного органа, органа местного самоуправления;
- организация личного приема заявителей уполномоченными лицами и руководителями государственного органа, органа местно-

го самоуправления и рассмотрение обращений (в том числе наличие и исполнение графика личного приема);

— соответствие помещений приемной государственного органа, органа местного самоуправления требованиям и нормам (в том числе организация рабочих мест, наличие необходимого оборудования, режима работы и пр.);

— соблюдение сроков рассмотрения обращений и запросов, контроль за их соблюдением;

— организация информационно-аналитической и справочной работы по обращениям;

— информация о результатах рассмотрения вопросов, содержащихся в обращениях, с анализом принятых решений.

Проведение контрольных мероприятий осуществляется работниками государственного органа или органа местного самоуправления, уполномоченными на проведение контрольных мероприятий руководителем соответствующего государственного органа или органа местного самоуправления. В ходе проведения контроля они могут: запрашивать в установленном порядке и получать документы и материалы, брать письменные и устные пояснения должностных лиц, давать им предложения, проводить совещания и консультации, взаимодействовать с органами прокуратуры Российской Федерации и другими органами власти, устанавливать должностным лицам сроки представления доклада о плане устранения недостатков и реализации предложений по итогам проведения контроля.

Результатом проведения контрольных мероприятий является **справка (акт) о состоянии работы с обращениями и запросами в соответствующем органе**, которая должна содержать описательную часть, выводы, содержащие информацию о выявленных недостатках (при наличии) и предложения (рекомендации) по их устранению. В дальнейшем осуществляется контроль за устранением недостатков и реализацией высказанных предложений.

### ***38. Какое отношение к обращениям граждан имеет Фонд информационной демократии?***

В соответствии с Указом Президента РФ от 17.04.2017 № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» Фонд развития информационной демократии и гражданского общества «Фонд информационной демократии»

определен в качестве некоммерческой организации, уполномоченной на осуществление мониторинга и анализа результатов рассмотрения обращений граждан и организаций, общественных инициатив, а также анализа мер, принятых по таким обращениям и инициативам.

Уполномоченная некоммерческая организация:

а) ежемесячно представляет в Администрацию Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации итоговые материалы, подготовленные на основании мониторинга и анализа результатов рассмотрения обращений граждан и организаций, общественных инициатив, а также анализа мер, принятых по таким обращениям и инициативам;

б) обеспечивает органам местного самоуправления доступ к указанным выше итоговым материалам (в части, их касающейся), размещенным на интернет-ресурсе «Российская общественная инициатива».

### ***39. Какие функции выполняет Администрация Президента Российской Федерации в области обращений граждан?***

На основании Указа Президента РФ от 17.04.2017 № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» Администрация Президента Российской Федерации обеспечивает мониторинг и анализ результатов рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, направленных в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам (далее — обращения граждан и организаций), мониторинг и анализ результатов рассмотрения общественных инициатив граждан Российской Федерации, размещенных на интернет-ресурсе «Российская общественная инициатива» (далее — общественные инициативы), а также анализ мер, принятых по таким обращениям и инициативам.

### ***40. Существует ли ответственность за нарушения Федерального закона № 59-ФЗ?***

В соответствии со ст. 15 Федерального закона № 59-ФЗ лица, виновные в нарушении Федерального закона № 59-ФЗ, несут ответствен-

ность, предусмотренную законодательством Российской Федерации. В случае нарушения должностными лицами возложенных на них обязанностей, связанных с рассмотрением обращений граждан, они могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности. КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 5.39) и непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление в государственный орган (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде (ст. 19.7).

Дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.59 КоАП (нарушение порядка рассмотрения обращений граждан), может быть возбуждено исключительно прокурором, который в соответствии со ст. 28.4 КоАП выносит по этому поводу мотивированное постановление.

По данным органов прокуратуры, наиболее распространенные нарушения при рассмотрении обращений — игнорирование 30-дневного срока рассмотрения обращений граждан (ст. 12 комментируемого Закона), а также несоблюдение требований закона об уведомлении заявителей о переадресации обращения для рассмотрения в другой государственный орган, к чьей компетенции относится решение поставленных в нем вопросов (ч. 3 ст. 8 комментируемого Закона).

#### ***41. Кто осуществляет возмещение гражданам причиненных убытков, возникших в случае недолжного рассмотрения обращений граждан?***

Комментируемый закон устанавливает для граждан гарантийный механизм взыскания убытков и компенсации вреда в связи с реализацией своего права на обращение в адрес публичного субъекта: гражданин имеет право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения, **по решению суда**. Приведенное положение комментируемого Закона применяется во взаимосвязи с положениями ГК, определяющего, что убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездей-

ствия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом РФ или муниципальным образованием. Компенсация морального вреда регламентирована ст. 151 и иными положениями ГК.

Возмещение убытков и компенсация морального вреда — способы защиты гражданских прав. Как отметил Конституционный Суд, «гражданским законодательством установлены дополнительные гарантии для защиты прав граждан и юридических лиц от незаконных действий (бездействия) органов государственной власти, направленные на реализацию положений статей 52 и 53 Конституции Российской Федерации, согласно которым каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, в том числе злоупотреблением властью» (п. 2 Определения Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2002 г. № 22-О «По жалобе открытого акционерного общества «Большевик» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации»).

#### ***42. При направлении обращения в орган государственной власти гражданин указал заведомо ложные сведения. Кто несет в таком случае ответственность?***

Заведомо ложные обращения — это обращения, содержащие сведения, полностью или частично не соответствующие действительности и предполагающие осведомленность заявителя о ложности излагаемых им фактов. Ответственность за добросовестную ошибку гражданина возникнуть не может.

Расходы, понесенные государственным органом, органом местного самоуправления, 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. Однако к обвинению гражданина в распространении сведений, не соответствующих дей-

ствительности, при обращении в правоохранительные органы надо относиться с особой осторожностью, поскольку гражданин может неправильно понять природу и цель действий другого лица и обратиться, считая явной угрозой себе, с заявлением в органы внутренних дел, прокуратуру или судебные органы. Подобные ситуации уже являлись предметом судебных разбирательств в некоторых субъектах Российской Федерации.

По смыслу ст. 152 ГК РФ, опровержению подлежат не соответствующие действительности сведения, порочащие честь, достоинство или деловую репутацию гражданина, а не мнения, суждения.

#### ***43. Как органы местного самоуправления могут использовать такой инструмент взаимодействия с органами государственной власти, как обращение?***

При инициировании процедуры удаления главы муниципального района в отставку по инициативе представительного органа местного самоуправления возникла противоречивая ситуация. Высшее должностное лицо субъекта не стал отвечать на поступившую информацию об инициировании процедуры удаления главы муниципального образования, мнение не высказывал.

Возникла противоречивая ситуация, поскольку в соответствие с ч.4 ст. 74.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку осуществляется **с учетом мнения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.**

Согласно определению Конституционного Суда РФ от 02.11.2011 № 1464-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Львовского городского Совета депутатов Курской области на нарушение конституционных прав и свобод положениями части 13 статьи 35, пункта 2 части 4 статьи 36, пункта 2 части 2 и части 4 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», мнение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в данном случае имеет для представительного органа муниципального образования рекомендательный характер.

Таким образом, мнение высшего должностного лица субъекта РФ является, скорее, выражением политической поддержки или недоведения главе муниципального образования.

Несмотря на рекомендательный характер такого мнения, по требованию Федерального закона № 131-ФЗ, если с инициативой об удалении главы муниципального образования в отставку выступили депутаты представительного органа, то необходимо не только уведомить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, **но и получить его мнение**. Причем **получение мнения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об удалении главы муниципального образования в отставку является существенным и императивным требованием** Федерального закона № 131-ФЗ, без наличия которого процедура удаления главы муниципального образования в отставку является неправомерной.

Выражение мнения главы субъекта РФ должно быть либо в письменной форме, либо выражено лично в ходе заседания представительного органа муниципального образования и зафиксировано протоколом заседания.

При этом в Федеральном законе № 131-ФЗ не указаны сроки, в течение которых высшее должностное ли субъекта РФ должно такое мнение предоставить (выразить).

Поэтому для того, что продолжить процедуру удаления главы муниципального образования в отставку, представительному органу возможно воспользоваться таким способом взаимодействия, как обращение. Представляется, что сроком ответа на такое обращение является общий срок ответа на обращение, установленный в законодательстве. Ответ на такое обращение, также, является обязанностью высшего должностного лица субъекта РФ.

## СУДЕБНЫЕ КЕЙСЫ

### *О публично-значимых функциях*

Постановление Верховного Суда РФ от 15.02.2019 № 48-АД19-2

Как указал суд, в рассматриваемом случае правоотношения собственника помещений в многоквартирном доме или проживающего в таком помещении лица с управляющей организацией носят гражданско-правовой характер и не свидетельствуют об осуществлении обществом публично значимых функций, следовательно, требования Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ на них не распространяются. При этом в Определении от 27 июня 2017 года № 1361-О Конституционный Суд РФ также указал, что ч. 4 ст. 1 Закона № 59-ФЗ не позволяет распространять положения данного Закона на гражданско-правовые отношения, возникающие между гражданами и юридическими лицами, в том числе созданными публично-правовыми образованиями. Поскольку начальник цеха не является субъектом вменяемого ему административного правонарушения (ст. 5.59 КоАП РФ), суд прекратил производство по делу.

### *Обязанность или право реагирования на обращение?*

Апелляционное определение Московского городского суда от 02.04.2019 по делу № 33-10166/2019

Учитывая, что истцом заявлены требования к организации, при этом указанная организация не относится к государственным органам и органам местного самоуправления, суд пришел к выводу, что Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ не регулирует действия ответчика по обращениям граждан, реагирование на обращение гражд-

дан является правом данной организации, но не обязанностью (ст. 1 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ, ст. 50 ГК РФ). Таким образом, суд отказал в удовлетворении исковых требований как о признании бездействия организации незаконным, так и о взыскании денежных средств с казны РФ.

### ***О важности трактовки сути обращения гражданина***

**Постановление Верховного Суда РФ от 31.07.2019 № 7-АД19-5**

Судебные инстанции пришли к выводу о том, что по своему содержанию обращение гражданина по электронной почте в соответствии с п. п. 2, 3 ст. 4 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ является как предложением-рекомендацией органу местного самоуправления по организации дороги и зоны отдыха в микрорайоне города, так и заявлением, содержащим соответствующую просьбу. Суд отметил, что, исходя из содержания ответа, подготовленного начальником отдела жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства администрации, указанное обращение расценивалось не в качестве некоего распорядительного документа, как о том указывается в жалобе, а в качестве обращения гражданина, отвечающего признакам, указанным в ст. 4 Федерального закона № 59-ФЗ, содержащего просьбу о согласовании намерения по проектам формирования и предоставления земельных участков и проведения работ в границах соответствующего микрорайона и подлежащего рассмотрению в порядке, предусмотренном указанным Федеральным законом. Таким образом, суд признал обоснованным привлечение начальника отдела жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства администрации к административной ответственности.

### ***Злоупотребление правом***

**Апелляционное определение Пензенского областного суда от 21.01.2020 по делу № 33-176/2020**

Как следует из материалов дела, ответчик обратился в защиту своих прав и законных интересов должностным лицам, которые в силу закона обязаны проверять поступившую информацию. Неподтверждение данной информации не является распространением не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство истцов. При этом требования о привлечении к гражданско-правовой ответственности в результате направления гражданином обращения могут быть удовлетворены лишь в случае, если при рас-

смотрении дела суд установит, что обращение в указанные органы не имело под собой никаких оснований и продиктовано не намерением исполнить свой гражданский долг или защитить права и охраняемые законом интересы, а исключительно намерением причинить вред другому лицу, то есть имело место злоупотребление правом (ст. 6 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»). Таким образом, суд отказал в удовлетворении требований административного истца о признании сведений не соответствующими действительности и порочащими честь и достоинство, взыскании компенсации морального вреда.

### ***Технические проблемы при направлении обращения***

**Апелляционное определение Московского городского суда от 16.01.2020 по делу № 33а-435/2020, 2а-490/2019**

Как указал суд, гражданин (заявитель) не должен ущемляться в гарантированных законом правах исключительно по тому обстоятельству, что в органах прокуратуры произошел технический сбой при обработке обращения (ст. 5 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»). В то же время отсутствие у органов прокуратуры обращения заявителя фактически не позволяет инициировать проверочные мероприятия и, как следствие, направить какой-либо ответ по существу. Технические проблемы при работе с сайтом и обработкой поступающих обращений в данном случае могут свидетельствовать о нарушениях именно в вопросах контроля за работой специалистов и служб, отвечающих за поддержание работоспособности информационных систем, что не тождественно бездействию при рассмотрении обращения гражданина по существу, поскольку последнее не поступило в прокуратуру. Таким образом, суд отказал в удовлетворении требований административного истца об оспаривании бездействия государственного органа и об обязанности дать ответ на обращение.

### ***Если гражданин не согласен с содержанием ответа***

**Апелляционное определение Московского городского суда от 06.02.2020 по делу № 33а-780/2020, 2а-505/2019**

Как указал суд, жалоба административного истца по существу рассмотрена прокуратурой, в адрес административного истца направлен мотивированный ответ, который им получен (ст. 9 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»). Несогласие

с содержаниями ответа само по себе не свидетельствует о бездействии прокуратуры при рассмотрении обращения. При этом орган прокуратуры самостоятельно определяет порядок разрешения обращений, а суд не вправе обязать прокурора принять по итогам проверки то или иное конкретное решение, которое, по мнению административного истца, представляется правильным. Таким образом, суд отказал в удовлетворении требований административного истца о признании действий по нерассмотрению жалобы незаконными.

### ***Изменение даты и времени личного приема***

**Определение Конституционного Суда РФ от 28.11.2019 № 3004-О**

Часть 1 статьи 13 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» конкретизирует гарантированное статьей 33 Конституции РФ право граждан лично обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления. Указанная норма не предполагает произвольного и необоснованного изменения даты и времени личного приема, не допускает проведения личного приема лицом, к должностным обязанностям которого это не относится, а потому также не может расцениваться как нарушающая конституционные права заявителя, перечисленные в жалобе.

### ***Обязательность принятия обращения к рассмотрению***

**Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 31.12.2019 № 16-318/2019**

Как указал суд, предварительная проверка информации по факту поступления обращения не проводилась, соответственно, ответ по существу поставленных в обращении вопросов не направлен. Таким образом, главный государственный инспектор труда государственной инспекции труда обращение в полном объеме не рассмотрел, чем допустил нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан (ст. 9 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»). Факт нарушения главным государственным инспектором труда государственной инспекции труда установленного порядка рассмотрения обращений граждан подтверждается совокупностью собранных по делу об административном правонарушении доказательств. Таким образом, суд отказал в удовлетворении требования заявителя об отмене актов о привлечении к ответственности.

### ***Переадресация обращений гражданина***

**Определение Конституционного Суда РФ от 24.10.2019 № 2947-О**

Руководствуясь положениями п. 3 ст. 5, ч. 3 и 6 ст. 8, ч. 1 ст. 9 и п. 4 и 5 ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», суд указал, что установленное правовое регулирование не допускает произвольной переадресации обращения гражданина в государственный орган без учета нормативно установленной компетенции этого органа. Если же в обращении гражданина содержится просьба о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов, то оно не может быть перенаправлено в тот государственный орган, с действиями и (или) решениями которого заявитель связывает такие нарушения. При этом гражданин, чье обращение было перенаправлено в компетентный государственный орган для рассмотрения по существу, должен быть своевременно проинформирован об этом любым возможным способом.

### ***Направление обращений по принадлежности***

**Апелляционное определение Московского городского суда от 20.11.2019 по делу № 33а-8003/2019**

Суд отказал в удовлетворении требований гражданина о признании незаконными действий (бездействия) Генеральной прокуратуры РФ. Административный истец мотивирует свои требования тем, что направил в Генеральную прокуратуру РФ обращение, которое рассмотрено ненадлежащим образом. Суд указал, что в соответствии с ч. 3 ст. 5 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» решение о направлении обращения в другие органы является одним из решений, принимаемых по результатам предварительного рассмотрения поступившего обращения, подлежащего обязательному рассмотрению. Прямого запрета, ограничивающего направление обращений для их рассмотрения по принадлежности (за исключением прямо предусмотренных случаев) не установлено. В данном случае обращение административного истца было рассмотрено в установленном законном порядке, принято решение о направлении заявления по принадлежности, о чем дан соответствующий письменный ответ заявителю, каких-либо неправомерных действий, которыми бы нарушались права административного истца не допущено.

### ***Недостоверный ответ на обращение***

**Апелляционное определение Московского городского суда от 30.10.2019 по делу № 33а-7529/2019**

Суд отказал в удовлетворении требований гражданина к Отделу по СЗАО УФСБ России по субъектам РФ о признании незаконным ответа на обращение гражданина, обязанности предоставить доступ к информации в отношении заявителя. Как указал суд, в соответствии с ч. 3 ст. 5 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» гражданин при рассмотрении его обращения имеет право получать письменный ответ по существу поставленных вопросов либо уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных вопросов. В рассматриваемом случае суд установил, что обращение административного истца было зарегистрировано должностными лицами, принято к рассмотрению, рассмотрено, о чем административному истцу дан ответ в установленный законом срок. То обстоятельство, что административный истец полагает недостоверным данный ему ответ, не имеет юридического значения, поскольку названные им в обоснование своей позиции нормативные предписания не позволяют ему давать правовую оценку данных административным ответчиком письменных разъяснений.

### ***Личный прием граждан***

**Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 18.02.2020 № 13-КА19-3**

**Требование:** О признании незаконным решения должностного лица об отказе в личном приеме и возложении обязанности устранить нарушения.

**Обстоятельства:** Гражданин указывает, что он обратился с заявлением к должностному лицу о личном приеме, однако ему было отказано со ссылкой на нецелесообразность такого приема.

**Решение:** Требование удовлетворено, поскольку должностное лицо фактически отказало гражданину в праве на изложение своих доводов, признав личный прием нецелесообразным, не выяснив в том числе предварительно суть его обращения, в связи с чем отказ в личном приеме является преждевременным.

Гражданин обратился в суд с административным иском о признании незаконным решения заместителя Министра обороны Российской Федерации об отказе в личном приеме и возложении обязанности устранить допущенные нарушения. В обоснование заяв-

ленных требований указал, что 6 августа 2018 года он обратился с заявлением на имя заместителя Министра обороны Российской Федерации о личном приеме. Письмом от 22 августа 2018 года ему сообщено, что 22 августа 2018 года заместителем Министра обороны Российской Федерации принято решение о нецелесообразности такого приема.

Отказывая в удовлетворении заявленных гражданином требований, суд первой инстанции исходил из того, что переписка с гражданином по вопросу индексации присужденных денежных выплат была прекращена, а заместитель Министра обороны Российской Федерации, получив полную и объективную информацию относительно обращения административного истца, вправе был согласиться с решением Департамента социальных гарантий Министерства обороны Российской Федерации о нецелесообразности личного приема гражданина.

Суд апелляционной инстанции с данным выводом суда первой инстанции не согласился, указав в том числе на то, что административным ответчиком могло быть принято решение о бесосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином только в отношении его письменного обращения, тогда как оснований к признанию личного приема заместителем Министра обороны Российской Федерации нецелесообразным не имелось.

С вышеизложенными выводами суда апелляционной инстанции Судебная коллегия оснований не согласиться не усматривает.

В Министерстве обороны Российской Федерации право граждан на прием руководящими должностными лицами Министерства обороны Российской Федерации и порядок проведения такого приема предусмотрены Инструкцией «О мерах по реализации в Вооруженных Силах Российской Федерации Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», утвержденной приказом Министерства обороны Российской Федерации от 18 августа 2014 года № 555. Данный прием осуществляется в соответствии с Регламентом Министерства обороны Российской Федерации, утвержденным приказом Министерства обороны Российской Федерации от 10 января 2015 года № 1.

Пунктом 197 указанного Регламента предусмотрено, что в ходе личного приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

Однако в данном случае административному истцу фактически отказали в праве на изложение своих доводов, признав личный прием вышеназванным должностным лицом Министерства обороны Российской Федерации нецелесообразным.

***Привлечение к административной ответственности***  
**Постановление Верховного Суда РФ от 17.02.2020 № 65-АД19-6**

**Требование:** Об отмене актов о привлечении к ответственности, предусмотренной ст. 5.59 КоАП РФ, за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан.

**Решение:** В удовлетворении требования отказано, поскольку состав правонарушения доказан, процедура и сроки привлечения к административной ответственности не нарушены, наказание назначено в установленных пределах.

Постановлением мирового судьи Левобережного судебного участка Биробиджанского судебного района Еврейской автономной области от 20 марта 2019 г., оставленным без изменения решением судьи Биробиджанского районного суда Еврейской автономной области от 6 мая 2019 г. и постановлением заместителя председателя суда Еврейской автономной области от 8 июля 2019 г., председатель комитета по управлению государственным имуществом Еврейской автономной области (далее также комитет) гражданин признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и подвергнут административному наказанию в виде административного штрафа в размере 5 000 рублей.

В жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, гражданин просит отменить постановления, вынесенные в отношении его по настоящему делу об административном правонарушении, приводя доводы об их незаконности.

Основанием для привлечения гражданина к административной ответственности, предусмотренной статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, послужили изложенные в обжалуемых актах выводы о том, что он, являясь председателем комитета по управлению государственным имуществом Еврейской автономной области, в нарушение части 1 статьи 12 Закона № 59-ФЗ в установленный срок не дал ответ на обращение индивидуального предпринимателя, поступившее 23 ноября 2018 г. и именуемое заявлением, по вопросу заключения с публичным акционерным обществом договора электроснабжения (ответ на обращение дан только 14 февраля 2018 г.).

По итогам рассмотрения дела было установлено следующее.

Факт совершения административного правонарушения подтвержден собранными по делу доказательствами: постановлением о возбуждении дела об административном правонарушении, обращением индивидуального предпринимателя, ответом от 14 февраля 2019 г. на обращение, сообщением гражданина в прокуратуру Еврейской автономной области по вопросу обращения индивидуального предпринимателя и иными материалами дела, которым дана надлежащая оценка на предмет допустимости, достоверности, достаточности по правилам статьи 26.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

**Постановление Верховного Суда РФ от 10.08.2020 №18-АД20-24**

**Требование:** Об отмене актов о привлечении к ответственности, предусмотренной ст. 5.59 КоАП РФ, за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан.

**Решение:** В удовлетворении требования отказано, поскольку должностным лицом, ответственным за организацию делопроизводства при рассмотрении обращений граждан, не было зарегистрировано заявление третьего лица, проверка единственного довода обращения не была проведена, ответ был дан не по существу обращения; порядок и срок давности привлечения к административной ответственности соблюдены.

Судья Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев жалобу на вступившие в законную силу постановление мирового судьи судебного участка № 146 Калининского района Краснодарского края от 29.05.2019 № 5-169/19-146, решение судьи Калининского районного суда Краснодарского края от 15.08.2019 № 12-20-2019 и постановление судьи Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 13.03.2020 № 16-671/2020, состоявшиеся в отношении заместителя начальника Калининского районного отдела Управления Федеральной службы судебных приставов по Краснодарскому краю (далее — заместитель начальника) по делу об административном правонарушении.

Постановлением мирового судьи судебного участка № 146 Калининского района Краснодарского края от 29.05.2019 № 5-169/19-146, оставленным без изменения решением судьи Калининского районного суда Краснодарского края от 15.08.2019 № 12-20-2019 и постановлением судьи Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 13.03.2020 № 16-671/2020, заместитель начальника Калининского районного отдела Управления Федеральной службы судебных приставов по Краснодарскому краю (далее также — УФССП России

по Краснодарскому краю) заместитель начальника признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и подвергнут административному наказанию в виде административного штрафа в размере 5000 рублей.

В жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, заместитель начальника выражает несогласие с названными судебными актами, принятыми в отношении него, и ставит вопрос об их отмене.

По итогам рассмотрения дела было установлено следующее.

В Калининский районный отдел УФССП России по Краснодарскому краю 18.03.2019 поступило заявление директора государственного казенного учреждения социального обслуживания (далее также — учреждение) Б. из которого следует, что несовершеннолетняя М. была зачислена в учреждение для дальнейшего воспитания и содержания. Гражданин М. с которого судебным решением взысканы алименты на содержание дочери М. (с 09.10.2003 до ее совершеннолетия), выплату алиментов на ее расчетный счет не производит, ребенка в учреждении не посещает. Податель заявления просила административный орган о принятии мер в отношении М. злостно уклоняющегося от выплаты алиментов.

На указанное заявление заместителем начальника Калининского районного отдела УФССП России по Краснодарскому краю заместителем начальника 29.03.2019 дан ответ, подписанный электронной цифровой подписью должностного лица, о невозможности предоставить информацию о взыскании с М. алиментов на содержание дочери ввиду положений статьи 48 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Установленные прокурором Калининского района и судами обстоятельства подтверждаются собранными по делу и исследованными доказательствами, в том числе, постановлением о возбуждении дела об административном правонарушении (л.д. 2–5), копиями заявления директора государственного казенного учреждения социального обслуживания (л.д. 7), ответа на обращение (л.д. 8), письменными объяснениями заместителя начальника, в которых лицо, в отношении которого возбуждено производство по делу об административном правонарушении, в числе иного подтверждает тот факт, что является ответственным должностным лицом в Калининском районном отделе УФССП России по Краснодарскому краю за организацию делопроиз-

водства при рассмотрении обращений граждан (л.д. 9–10), копией постановления, вынесенного Калининским районным отделом УФССП России по Краснодарскому краю, об обращении взыскания (алиментов на содержание дочери) на заработную плату и иные доходы М. (л.д. 21–22) и другими представленными доказательствами, получившими оценку с точки зрения их относимости, допустимости и достаточности, по правилам статьи 26.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В обжалуемых судебных актах обоснованно отражено, что в ответе от 29.03.2019 заместителя начальника Калининского районного отдела УФССП России по Краснодарскому краю, к компетенции которого, в числе прочего, отнесено возбуждение дел об административных правонарушениях по фактам неуплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей, не указаны причины, по которым детское учреждение не вправе получить алименты на находившегося в нем ребенка с приведением норм Семейного кодекса Российской Федерации.

При этом доводы заместитель начальника об изучении материалов исполнительного производства при рассмотрении обращения Б. не подтверждаются материалами прокурорской проверки и ответом заявителю, не содержащим сведений об указанном факте, и данным фактически не по существу обращения, о чем правильно отмечено судебными инстанциями в состоявшихся по делу актах.

Таким образом, порядок и срок давности привлечения заместителя начальника к административной ответственности соблюдены.

### ***Неуведомление о переадресации обращения***

**Определение Верховного Суда РФ от 20.04.2020 № 306-ЭС20-4783 по делу № А12-18231/2019**

**Требование:** О пересмотре в кассационном порядке судебных актов по делу о признании незаконным бездействия уполномоченного органа, выразившегося в неуведомлении о переадресации обращения, непредоставлении ответа на обращение, направлении обращения на рассмотрение в орган, действие (бездействие) которого обжалуется, о признании незаконным действия, выразившегося в ответе на обращение.

**Решение:** В передаче дела в Судебную коллегию по экономическим спорам ВС РФ отказано, так как заявление истца было рассмотрено в соответствии с законодательством о порядке рассмотрения обращений, дан письменный ответ в порядке и в сроки, предусмотренные законодательством.

Судья Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев кассационную жалобу ИП на решение Арбитражного суда Волгоградской области от 09.08.2019 по делу № А12-18231/2019, постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.10.2019 и постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 22.01.2020 по тому же делу по заявлению предпринимателя о признании незаконными бездействия главы Волгограда по неуведомлению предпринимателя о переадресации обращения от 06.02.2019, по непредоставлению ответа на данное обращение заявителя, по направлению обращения (жалобы) заявителя от 06.02.2019 на рассмотрение в орган, действие (бездействие) которого обжалуется, признании незаконными действий (бездействия) администрации Дзержинского района г. Волгограда, выраженного в ответе на обращение заявителя от 06.02.2019.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 09.08.2019, оставленным без изменения постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.10.2019 и постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 22.01.2020, в удовлетворении заявленных требований отказано. В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, предприниматель просит об отмене судебных актов, ссылаясь на нарушение норм материального права и несоответствие выводов судов фактическим обстоятельствам дела.

Основания для пересмотра обжалуемых судебных актов в кассационном порядке по доводам жалобы отсутствуют.

Как следует из представленных материалов, 12.02.2019 в администрацию г. Волгограда от предпринимателя поступило обращение от 06.02.2019 о проведении проверки по факту неинформирования о нахождении демонтированного павильона, о привлечении виновных лиц к ответственности.

Администрация письмом от 05.03.2019 разъяснила предпринимателю порядок возврата спорного павильона и указала на отсутствие нарушений его прав и законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Предприниматель, полагая, что администрацией допущено бездействие, выразившееся в нарушении порядка рассмотрения его обращения, тем самым нарушены его права и законные интересы в сфере осуществления предпринимательской деятельности, обратился в арбитражный суд с настоящим заявлением.

Обращение предпринимателя от 06.02.2019 зарегистрировано в администрации г. Волгограда 12.02.2019, ему присвоен № И-1681. В данном обращении отсутствуют указания на обстоятельства, свидетельствующие о невозможности передачи данного обращения для рассмотрения главе администрации Дзержинского района г. Волгограда.

В соответствии с резолюцией первого заместителя главы Волгограда указанное обращение передано на рассмотрение главе администрации Дзержинского района г. Волгограда, начальнику управления экономического развития и инвестиций аппарата главы Волгограда, руководителю департамента городского хозяйства администрации Волгограда. Заявление предпринимателя в установленном порядке зарегистрировано администрацией Дзержинского района г. Волгограда, предпринимателю 05.03.2019 дан ответ в срок, установленный статьей 12 Закона № 59-ФЗ.

Суды указали, что Закон № 59-ФЗ не регламентирует порядок передачи обращений из одного структурного подразделения в другое одного и того же органа. При передаче обращения в структурное подразделение органа отсутствует обязанность уведомлять об этом заявителя.

Судами сделан вывод о рассмотрении заявления предпринимателя в соответствии с Законом № 59-ФЗ. Заявителю дан письменный ответ в порядке и в срок, установленные данным Законом. Оснований для признания незаконными обжалуемых действий и самого ответа не имелось.

Судья определила отказать ИП в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

***Рассмотрение обращений учреждениями, осуществляющими публично-значимые функции***

**Определение Конституционного Суда РФ от 26.02.2021 № 202-О**

**«Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Михайлина Виктора Евгеньевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также положениями пунктов 6 и 7 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов»**

Гражданин оспаривает конституционность части 4 статьи 1 Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в соответствии с кото-

рой установленный данным Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением указанными органами, должностными лицами обращений объединений граждан, в том числе юридических лиц, а также на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями и их должностными лицами.

Кроме того, заявитель оспаривает конституционность ряда положений Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 года № 354).

Заявитель направил обращение генеральному директору юридического лица, которому был присвоен статус гарантирующего поставщика электрической энергии, по вопросу о начислении платы и пеней за общедомовое потребление электроэнергии за апрель 2018 года. Не получив ответа, гражданин обратился в уполномоченный орган с требованиями о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 5.59 «Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан» КоАП Российской Федерации, в отношении генерального директора, которому было направлено его обращение.

Определением уполномоченного должностного лица от 20 июня 2019 года заявителю отказано в удовлетворении требований о возбуждении дела об административном правонарушении. Вступившим в законную силу решением суда общей юрисдикции указанное определение оставлено без изменения. Как указал суд, юридическое лицо, которому было адресовано обращение заявителя, лишилось статуса гарантирующего поставщика электрической энергии с 1 июля 2018 года, соответственно, с учетом отсутствия доказательств осуществления им публично значимых функций положения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» на данное юридическое лицо не распространяются.

Конституционный Суд Российской Федерации не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 18 июля 2012 года № 19-П признал ряд положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 30, 33, 45, 55 (часть 3) и 76, в той мере, в какой они — в силу неопределенности нормативного содержания, порождающей на практике неоднозначное их истолкование и, соответственно, возможность произвольного применения — препятствовали распространению положений данного Федерального закона на отношения, связанные с рассмотрением органами государственной власти и органами местного самоуправления обращений объединений граждан, включая юридические лица, а также рассмотрению обращений осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями и иными организациями.

Федеральный законодатель, действуя во исполнение Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2012 года № 19-П, дополнил статью 1 названного Федерального закона частью 4, расширив сферу его применения, в частности распространив его на отношения по рассмотрению обращений граждан государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями и их должностными лицами, осуществляющими публично значимые функции.

Таким образом, часть 4 статьи 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», рассматриваемая с учетом приведенной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, не может расцениваться как нарушающая конституционные права заявителя, поскольку не содержит неопределенности в указанном им аспекте.

Кроме того, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, гарантии прав граждан при их обращении к самостоятельным хозяйствующим субъектам могут быть установлены по усмотрению законодателя в порядке дополнительного обеспечения прав и свобод человека и гражданина с учетом в том числе характера деятельности тех или иных организаций как имеющих публично-правовое значение и конкретных условий развития политико-правовой системы Российской Федерации.

Рассмотрение же вопроса о наличии либо отсутствии публично значимых функций у конкретного юридического лица, как связанного

с установлением и исследованием фактических обстоятельств, не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

Что касается оспариваемых положений Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, то представленными материалами не подтверждается их применение при рассмотрении должностными лицами вопроса об обоснованности заявления гражданина о привлечении юридического лица к административной ответственности.

Конституционный Суд Российской Федерации отказал в принятии к рассмотрению жалобы гражданина.

### ***Направление обращения в другой орган***

**Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 19.08.2020 № 60-КАД20-1-К9**

**Требование:** О признании незаконным решения прокурора.

**Обстоятельства:** Истица ссылается на то, что, не согласившись с ответом заместителя прокурора края, обжаловала его прокурору Камчатского края, которому ей был дан ответ о том, что нарушений законодательства в действиях должностных лиц прокуратуры края не имеется.

**Решение:** В удовлетворении требования отказано, так как оспариваемый ответ прокурора, как и направление обращения по принадлежности руководителю УФССП России по Камчатскому краю и прокурору города для проведения проверки доводов истицы о неправомерности действий судебного пристава-исполнителя, соответствуют требованиям закона, а несогласие истицы с ответом не свидетельствует о его незаконности.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу прокуратуры Камчатского края на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Камчатского краевого суда от 21 ноября 2019 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 19 февраля 2020 года по административному делу № 2а-5217/2019 по административному исковому заявлению Васильковой Татьяны Константиновны к прокураторе Камчатского края, прокурору Камчатского края о признании незаконным решения, возложении обязанности.

Истица обратилась в суд с административным иском о признании незаконным решения прокурора Камчатского края,

оформленного письмом от 25 июня 2019 года, возложении обязанности повторно рассмотреть ее обращение.

В обоснование заявленных требований ссылалась на то, что в марте 2019 года ею было направлено обращение прокурору Камчатского края, в котором она просила принять меры прокурорского реагирования в отношении Управления федеральной службы судебных приставов России по Камчатскому краю (далее — УФССП России по Камчатскому краю) и его непосредственного руководителя в связи с допущенным ими бездействием. Данное обращение было перенаправлено руководителю УФССП России по Камчатскому краю, а также прокурору города Петропавловска-Камчатского для проверки правомерности действий судебных приставов-исполнителей Межрайонного отдела судебных приставов по исполнению особых исполнительных производств УФССП России по Камчатскому краю (далее — межрайонный отдел). Прокурор города Петропавловска-Камчатского указанное обращение также направил в адрес руководителя УФССП России по Камчатскому краю. Поскольку ответ на обращение ею получен не был, она обратилась в прокуратуру Камчатского края с заявлением о несогласии с решением органов прокуратуры края о перенаправлении ее обращения руководителю УФССП России по Камчатскому краю. На это обращение 23 мая 2019 года заместителем прокурора края ей был дан ответ о том, что ранее поданное ею обращение рассмотрено органами прокуратуры края в пределах компетенции, нарушений порядка рассмотрения обращения не допущено. Не согласившись с ответом заместителя прокурора края, истица обжаловала его прокурору Камчатского края, которым 25 июня 2019 года ей дан ответ о том, что нарушений законодательства в действиях должностных лиц прокуратуры края не имеется. Полагая такое решение прокурора Камчатского края незаконным, административный истец обратилась в суд.

Решением Петропавловска-Камчатского городского суда Камчатского края от 23 августа 2019 года в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Согласно части 3 статьи 8 Федерального закона № 59-ФЗ письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение

поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения, за исключением случая, указанного в части 4 статьи 11 этого Закона.

Инструкцией о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утв. Приказом Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 (ред. от 02.12.2020) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» предусмотрено, что по обращению, поступившему в органы прокуратуры, может быть принято решение о направлении обращения в другой орган (абзац пятый пункта 3.1). Обращения, подлежащие разрешению другими органами и организациями, в течение 7 дней со дня регистрации направляются по принадлежности с одновременным извещением об этом заявителей и разъяснением принятого решения (пункт 3.5).

Из приведенных положений законодательства следует, что они допускают направление обращения в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

В данном случае обращение истицы, содержащее доводы о несогласии с действиями (бездействием) судебного пристава-исполнителя, было направлено в указанной части руководителю УФССП России по Камчатскому краю как лицу, правомочному проводить проверку этих действий (бездействия) и давать им оценку в соответствии с пунктом 1 статьи 19 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 118-ФЗ «О судебных приставах» (в редакции, действовавшей на момент возникновения спорных правоотношений), с учетом того, что ранее эти доводы не были предметом проверки указанного лица.

Вывод судов апелляционной и кассационной инстанций о том, что обращение истицы было направлено лицу, действия которого обжалуются, противоречит содержанию сопроводительных писем за подписью начальника отдела по надзору за исполнением федерального законодательства прокуратуры края и прокурора города, из которых следует, что обращение направляется на основании статьи 8 Федерального закона № 59-ФЗ и пункта 3.5 Инструкции для рассмотрения по существу в порядке подчиненности по вопросам правомерности действий судебных приставов-исполнителей Межрайонного отдела судебных приставов в рамках исполнительного производства в отношении ООО «Ресурс».

Таким образом, сама по себе просьба о принятии меры прокурорского реагирования в отношении руководителя УФССП России по Камчатскому краю без указания на допущенное им конкретное нарушение закона, повлекшее нарушение прав и свобод заявителя, не препятствовала направлению обращения для проведения соответствующей проверки правомерности действий судебных приставов-исполнителей в порядке подчиненности.

Исходя из изложенного оспариваемый административным истцом ответ прокурора края об отсутствии в действиях должностных лиц прокуратуры края нарушений законодательства, и оснований для признания необоснованным ранее данного ответа (подписанного заместителем прокурора края) не противоречит требованиям действующего законодательства.

При таких обстоятельствах, вывод судов апелляционной и кассационной инстанций о незаконности оспариваемого ответа на обращение, в том числе о противоречии требованиям пункта 6 статьи 8 Федерального закона № 59-ФЗ, устанавливающего запрет на направление жалобы на рассмотрение в орган или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется, противоречит закону, в связи с чем апелляционное и кассационное определения подлежат отмене с оставлением в силе решения суда первой инстанции.

### ***Направление обращение по компетенции***

**Определение Верховного Суда РФ от 16.01.2020 № 304-ЭС19-25436 по делу № А75-21156/2018**

**Требование:** О пересмотре в кассационном порядке судебных актов по делу о признании незаконным решения о возложении обязанности по ликвидации захламления земельного участка.

**Решение:** В передаче дела в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ отказано, так как суды пришли к правильному выводу о том, что органы местного самоуправления вправе и обязаны оперативно устранять причины образования несанкционированных свалок, выявлять лиц, в результате деятельности которых незаконно размещаются отходы, или собственников земельных участков, привлекая их к ответственности и понуждая к ликвидации захламления отходами земельных участков, несанкционированных свалок.

Судья Верховного Суда Российской Федерации, изучив кассационную жалобу администрации Сургутского района на решение Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 25.02.2019 по делу № А75-21156/2018 и постановление Арбитраж-

ного суда Западно-Сибирского округа от 24.09.2019 по тому же делу по заявлению администрации Сургутского района (далее — администрация) к Службе по контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды, объектов животного мира и лесных отношений Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (далее — служба, административный орган) о признании незаконным решения о возложении обязанности по ликвидации захламления земельного участка или подготовке плана мероприятий (дорожной карты) по ликвидации мест несанкционированного размещения отходов со сроком ликвидации указанного захламления не позднее 03.06.2019, изложенного в извещении от 02.11.2018 № 31.3.-Исх-7152.

Как следует из судебных актов, на основании анонимного обращения о захламлении земельных участков и по поручению Ханты-Мансийской межрайонной природоохранной прокуратуры административным органом были проведены выезд и осмотр земельного участка, в ходе которых установлено захламление строительными и бытовыми отходами (остатки строительного мусора, картон, полиэтилен, автомобильные покрышки) участков, межевание которого не проводилось.

По результатам проведенных мероприятий административным органом в адрес администрации направлено извещение от 02.11.2018 № 31.3-Исх-7152, которым предложено в срок до 03.06.2019 направить в службу информацию о ликвидации захламления отходами указанного земельного участка.

Поддерживая выводы суда первой инстанции, суд округа отметил, что в силу части 1 статьи 9 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Закон № 59-ФЗ) обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательно-му рассмотрению.

Действия по пересылке заявления другому органу, в чью компетенцию входит рассмотрение поставленных вопросов, соответствуют пункту 5 статьи 8 Закона № 59-ФЗ.

При таких обстоятельствах, принимая во внимание, что проверочные мероприятия, по результатам которых администрации было направлено спорное извещение, проводились службой в соответствии с требованиями Закона № 59-ФЗ на основании анонимного обращения

о захлавлении земельных участков и поручения прокуратуры, а также отсутствие полномочий у административного органа по осуществлению муниципального земельного контроля, суд округа пришел к обоснованному выводу о соответствии оспариваемого извещения действующему законодательству и отсутствию нарушения прав и законных интересов администрации в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Отклоняя довод администрации о необоснованном возложении на нее обязанности по устранению захлавления на спорном земельном участке, суд округа разъяснил, что извещение носит информационный, разъяснительно-рекомендательный характер, поскольку в нем указано на необходимость совершения действий, которые возложены на администрацию в силу закона.

Доводы, изложенные в кассационной жалобе, повторяют позицию администрации по спору, являлись предметом рассмотрения судов и получили надлежащую правовую оценку. В связи с чем нет оснований для передачи жалобы в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ.

**Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 11.12.2020 № Ф07-8970/2020 по делу № А56-129502/2019**

**Требование:** О признании незаконным бездействия прокуратуры, об обязанности рассмотреть заявление.

**Обстоятельства:** Заявитель ссылается на то, что обратился в прокуратуру с жалобой на действия Росреестра по факту непредставления государственной услуги, однако жалоба не была рассмотрена.

**Решение:** В удовлетворении требования отказано, поскольку прокуратура в рамках предоставленных ей полномочий поручила организацию рассмотрения обращения Управлению по надзору за исполнением федерального законодательства прокуратуры, которым данное обращение направлено для рассмотрения руководителю Росреестра.

Общество с ограниченной ответственностью «Строительное управление» (далее — Общество), обратилось в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области с заявлением о признании незаконным бездействия Прокуратуры Санкт-Петербурга (далее — Прокуратура), выразившегося в нерассмотрении заявления Общества от 17.10.2019 в установленном законом порядке и об обязанности рассмотреть заявление.

Решением суда первой инстанции от 26.05.2020, оставленным без изменения постановлением апелляционного суда от 28.08.2020, в удовлетворении заявления отказано.

В кассационной жалобе Общество, ссылаясь на неправильное приращение судами первой и апелляционной инстанций норм материального и процессуального права и несоответствие их выводов фактическим обстоятельствам дела, просит отменить обжалуемые судебные акты и удовлетворить заявление.

В отзыве на кассационную жалобу Прокуратура просила обжалуемые судебные акты оставить без изменения.

Как установлено судами первой и апелляционной инстанций и подтверждается материалами дела, решением Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 08.07.2019 по делу № А56-46732/2019 суд обязал Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Санкт-Петербургу (далее — Управление) зарегистрировать заключенный между Обществом и гражданкой договор цессии от 14.11.2016 об уступке прав по договору участия в долевом строительстве от 12.01.2015 № 65-12/01-15-БО2 (далее — Договор).

Общество обратилось в Управление с заявлением об исполнении судебного решения путем регистрации Договора цессии (вх. № 2-12052ЭЛ от 03.09.2019).

Письмом от 09.09.2019 № 2-12052ЭЛ-1 Управление сообщило Обществу о том, что решение арбитражного суда от 08.07.2019 по делу № А56-46732/2019 не вступило в законную силу; кроме того, государственная регистрация сделки по заявлению № 78/115/201/2018-245 приостановлена в связи с наличием новых причин, препятствующих проведению регистрационных действий, до поступления в орган регистрации прав судебного акта или акта уполномоченного органа о снятии запретов (ограничений), указанных в уведомлении; органом регистрации прав через сектор МФЦ было направлено уведомление от 15.07.2019 о приостановлении № 78/115/201/2018-245, содержащие причины приостановления.

Общество 23.09.2019 обратилось в Прокуратуру с жалобой на действия Управление по факту непредставления государственной услуги и просило принять меры прокурорского реагирования по восстановлению законности и нарушенных прав; обязать должностных лиц Управления исполнить решение арбитражного суда по делу

№ А56-46732/2019 и зарегистрировать заключенный с участием Общества договор.

Сопроводительным письмом от 25.09.2019 № 7-р-2019 данное обращение направлено Прокуратурой руководителю Управления в целях организации рассмотрения обращения о несогласии с действиями должностных лиц Управления.

Общество 17.10.2019 повторно обратилось в Прокуратуру с жалобой (заявлением), просило принять меры прокурорского реагирования по восстановлению законности и нарушенных прав, обязать должностных лиц Управления исполнить решение арбитражного суда по делу № А56-46732/2019 и зарегистрировать заключенный с участием Общества договор цессии; по выявленным фактам нарушений законодательства привлечь должностных лиц Управления к ответственности за неисполнение решения суда.

Сопроводительным письмом от 24.10.2019 № 7-1940/2019 Прокуратура направила данное обращение руководителю Управления в целях организации рассмотрения обращения о неисполнении должностными лицами Управления решения арбитражного суда по делу № А56-46732/2019 и несогласии с ответом начальника Управления от 09.09.2019 № 2-12052эл-1. Управлению поручено уведомить заявителя в установленный законом срок о результатах рассмотрения обращения.

Полагая бездействие Прокуратуры, выразившееся в нерассмотрении заявления (жалобы) от 17.10.2019, незаконным, Общество обратилось с заявлением в арбитражный суд.

Суды, рассмотрев дело по правилам главы 24 АПК РФ не установили наличие совокупности предусмотренных процессуальным законом оснований, необходимых для удовлетворения заявления, в связи с чем отказали Обществу.

Согласно части 3 статьи 8 Федерального закона № 59-ФЗ письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения, за исключением случая, указанного в части 4 статьи 11 этого Закона.

Инструкцией о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 30.01.2013 № 45 (далее — Инструкция № 45) предусмотрено, что по обращению, поступившему в органы прокуратуры, может быть принято решение о направлении обращения в другой орган (абзац пятый пункта 3.1). Обращения, подлежащие разрешению другими органами и организациями, в течение 7 дней со дня регистрации направляются по принадлежности с одновременным извещением об этом заявителей и разъяснением принятого решения (пункт 3.5).

Из приведенных положений законодательства следует, что они допускают направление обращения в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

В настоящем деле суды, оценив имеющиеся в деле доказательства по правилам статьи 71 АПК РФ, пришли к обоснованным выводам о недоказанности заявителем бездействия Прокуратуры, которая действовала в рамках, предоставленных ей законом полномочий, а также об отсутствии нарушения прав Общества ее действиями.

Выводы судов мотивированы, не противоречат фактическим обстоятельствам дела и имеющимся в деле доказательствам. К установленным обстоятельствам конкретного спора нормы материального права применены правильно.

**Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 13.07.2020  
№ Ф06-62294/2020 по делу № А12-33203/2019**

**Требование:** О признании незаконным бездействия административного органа, выразившегося в ненаправлении письменных ответов по существу на обращения заявителя.

**Обстоятельства:** Предприниматель указал, что административный орган в установленный законом срок не рассмотрел заявления о размещении нестационарных торговых объектов, соответствующие ответы в адрес предпринимателя не направил.

**Решение:** В удовлетворении требования отказано, поскольку заявления предпринимателя были рассмотрены в установленные законом сроки, о результатах рассмотрения заявлений предприниматель был своевременно проинформирован.

В Арбитражный суд Волгоградской области обратилась индивидуальный предприниматель (далее — ИП, заявитель, предприниматель)

с заявлением о признании незаконным бездействия Администрации Волгограда (далее — Администрация, административный орган), выразившегося в не направлении письменных ответов по существу на обращения от 23.07.2019 в адрес заявителя.

К участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечена Администрация Красноармейского района Волгограда.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 25.11.2019, оставленным без изменения постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 14.02.2020, заявление ИП о признании незаконным бездействия администрации Волгограда, выразившееся в не направлении письменных ответов по существу на обращения от 23.07.2019 в адрес заявителя, оставлено без удовлетворения.

Как следует из материалов дела, 23.07.2019 ИП обратилась в Администрацию Волгограда с заявлениями (исх. № С50Г, исх. № С52Г) о включении в Схему размещения нестационарных торговых объектов на территории города Волгограда на 2017 — 2021 годы следующих мест размещения нестационарных торговых объектов: павильон площадью места размещения 30 кв. м, вид деятельности, специализация — для торговли продовольственными товарами; павильон площадью места размещения 29 кв. м, вид деятельности, специализация — для торговли цветами.

Администрацией Красноармейского района Волгограда письмом от 22.08.2019 № 40044 дан ответ на указанные заявления, в котором предпринимателю сообщено о том, что обращения направлены в структурные подразделения Администрации Волгограда и будут рассмотрены на ближайшей межведомственной комиссии. О результатах рассмотрения можно уточнить в Администрации Красноармейского района Волгограда по телефону или на сайте Администрации Волгограда.

ИП 23.07.2019 также обратилась в Администрацию Волгограда с заявлениями о включении в Проект комплексного благоустройства Красноармейского района Волгограда вышеуказанных мест размещения нестационарных торговых объектов (исх. № Б50Г, исх. № Б52Г).

Письмом от 22.08.2019 № 40034 Администрацией Красноармейского района Волгограда дан ответ на данные заявления, в котором предпринимателю сообщено о том, что ранее направленные заявления о включении мест в Схему размещения НТО вместе с заключени-

ями структурных подразделений Администрации Волгограда и будут рассмотрены на очередном заседании межведомственной комиссии. На основании принятого межведомственной комиссии решения будет определена необходимость внесения изменений в проект комплексного благоустройства.

Полагая, что бездействие Администрации Волгограда, выразившееся в не направлении письменных ответов по существу на обращения от 23.07.2019 является незаконным, ИП обратилась в арбитражный суд с настоящим заявлением.

Судом первой инстанции установлено, что обращения ИП о включении торговых павильонов в Схему размещения нестационарных торговых объектов на территории города Волгограда на 2017–2021 годы и о включении торговых павильонов в Проект комплексного благоустройства Красноармейского района Волгограда зарегистрированы в Администрации Волгограда 24.07.2019 и присвоены № К-6967, К-6967/1, К-6967/2, К-6967/3. Рассмотрение указанных обращений Администрации Волгограда поручила Администрации Красноармейского района Волгограда.

Письмами от 22.08.2019 № 40044, от 22.08.2019 № 40034 Администрацией Красноармейского района Волгограда дан ответ на указанные заявления, в котором предпринимателю сообщено о том, что обращения направлены в структурные подразделения Администрации Волгограда и вместе с заключениями структурных подразделений Администрации Волгограда будут рассмотрены на очередном заседании межведомственной комиссии. На основании принятого межведомственной комиссии решения будет определена необходимость внесения изменений в проект комплексного благоустройства.

Суд первой инстанции указывая, что ИП дан ответ по существу вышеприведенных заявлений, а также, что нормы действующего законодательства не предусматривают внесения изменений в проект комплексного благоустройства по инициативе физических и юридических лиц, пришел к выводу о том, что заявителем не доказано нарушение его прав и законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Суд апелляционной инстанции согласился с выводами суда первой инстанции.

Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 25.11.2019 и постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда

от 14.02.2020 по делу № А12-33203/2019 Судом оставлены без изменения, кассационная жалоба — без удовлетворения.

### ***О прекращении переписки с гражданином***

**Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2020 № 2354-О**

**«Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина на нарушение его конституционных прав пунктами 1 и 4 части 1 статьи 10, частью 5 статьи 11 и статьей 14 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»**

Гражданин оспаривает конституционность следующих норм Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»:

- пунктов 1 и 4 части 1 статьи 10, предусматривающих, что государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости — с участием гражданина, направившего обращение; дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в статье 11 данного Федерального закона;

- части 5 статьи 11, согласно которой, в случае если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу; о данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение;

- статьи 14, устанавливающей, что государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица осуществляют в пределах своей компетенции контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

Как следует из представленных материалов, гражданин неоднократно обращался в органы прокуратуры с жалобами на принятые по его заявлениям решения следственных органов об отказе в возбуждении уголовных дел в отношении должностных лиц государственных органов. Однако органы прокуратуры не нашли оснований для принятия мер прокурорского реагирования и впоследствии прекратили переписку с заявителем по вопросам, поставленным в его обращениях. Заявитель, полагая, что органы прокуратуры мотивированно не отклонили все доводы, содержащиеся в его обращениях, обратился в суд с административными исковыми заявлениями об оспаривании ответов прокуратуры. Суды, не установив каких-либо нарушений в порядке рассмотрения обращений заявителя органами прокуратуры, отказали в удовлетворении указанных административных исковых заявлений.

Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данных жалоб к рассмотрению.

Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» устанавливает обязанности органов публичной власти по рассмотрению обращений. В частности, данный Федеральный закон обязывает государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обеспечить объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, а также дать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов (пункты 1 и 4 части 1 статьи 10).

Кроме того, прекращение переписки с гражданином возможно только в том случае, если в его письменном обращении содержится вопрос, на который ему неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, а также при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному из них (часть 5 статьи 11).

Исполнение обязанности по рассмотрению обращений (в том числе в части того, дан ли ответ гражданину по существу поставленных им в обращении вопросов; правомерно ли с ним была прекращена переписка) подлежит судебному контролю по жалобе самого гражданина на принятое по его обращению решение или на действие (бездействие) в связи с его рассмотрением (пункт 4 статьи 5).

Таким образом, пункты 1 и 4 части 1 статьи 10, часть 5 статьи 11 и статья 14 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», действующие во взаимосвязи с иными нормами данного Федерального закона, не позволяют должностным лицам игнорировать какие-либо доводы, содержащиеся в обращении гражданина, и не допускают произвольного прекращения с ним переписки.

Вместе с тем, проверка обоснованности правоприменительных решений, как связанная с исследованием фактических обстоятельств конкретного дела, к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации не относится.

### ***Объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения***

**Определение Конституционного Суда РФ от 24.12.2020 № 2887-О**

**«Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина на нарушение его конституционных прав пунктом 4 части 1 статьи 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и абзацем четвертым статьи 109 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации»**

Гражданин оспаривает конституционность пункта 4 части 1 статьи 10 Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», согласно которому государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в статье 11 данного Федерального закона. Кроме того, заявитель просит признать не соответствующим Конституции Российской Федерации абзац четвертый (в жалобе ошибочно поименованный частью 3) статьи 109 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации (утвержден Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 года № 1495), в соответствии с которым военнослужащий, подавший обращение (предложение, заявление или жалобу), имеет право получать письменный ответ по существу поставленных в обращении (предложении, заявлении или жалобе) вопросов или уведомление о переадресации письменного обращения (предложения, заявления или жалобы) в иные органы или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение указанных вопросов.

Как следует из представленных материалов, гражданин обратился в суд с требованием о признании незаконным бездействия его непосредственного начальника, выразившегося в непредставлении письменного ответа на поданный заявителем рапорт. Решением гарнизонного военного суда, оставленным без изменения вышестоящими судами, было отказано в удовлетворении его административного искового заявления на том основании, что письменный ответ на поставленные гражданином вопросы был изложен должностным лицом на рапорте заявителя; при этом информация, содержащаяся в ответе на рапорт, была также в устной форме доведена до гражданина.

Что касается оспариваемого гражданином пункта 4 части 1 статьи 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», то, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, данный Федеральный закон, образуя законодательную основу регулирования правоотношений, связанных с реализацией гражданами Российской Федерации конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, определяет права и обязанности участников соответствующих отношений, базовые гарантии, порядок рассмотрения обращений граждан (Постановление от 18 июля 2012 года № 19-П; определения от 21 мая 2015 года № 1163-О, от 25 мая 2017 года № 1009-О, от 18 июля 2017 года № 1767-О, от 27 февраля 2020 года № 531-О и др.).

Гарантируя реализацию названного конституционного права, Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» обязывает государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обеспечить объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, а также дать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов (пункты 1 и 4 части 1 статьи 10). Такое регулирование также не может расцениваться как нарушающее конституционные права заявителя, при том что, как было установлено судами, рапорт гражданина касался вопросов его служебной деятельности и не подлежал рассмотрению в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

***Преследование гражданина в связи с обращением***  
**Определение Конституционного Суда РФ от 25.11.2020 № 2858-О**

**«Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 6 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»**

Гражданин оспаривает конституционность части 1 статьи 6 «Гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением» Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Как следует из представленных материалов, гражданину было отказано в удовлетворении его исковых требований о взыскании компенсации морального вреда, который, как он полагал, был причинен ему сведениями, содержащимися в обращении гражданки М. в правоохранительные органы. При этом суды установили, что данное обращение не содержало оскорбительных выражений и было обусловлено намерением указанного лица реализовать свое конституционное право на обращение.

Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Статья 6 названного Федерального закона предусматривает, что запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц (часть 1); при рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия; не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов (часть 2).

Действующее регулирование устанавливает особый (ограниченный) режим использования информации, которая поступила государственным органам, органам местного самоуправления и их должностным лицам в связи с получением обращений граждан, не предполагающий ее произвольного (не связанного с проверкой указанных в обращении фактов) разглашения.

Из такого же понимания обращения в государственные органы и органы местного самоуправления как конституционно необходимо средство защиты частных и публичных интересов исходит и Верховный Суд Российской Федерации, который в своих решениях указывал на недопустимость привлечения лица к гражданско-правовой ответственности за распространение порочащих честь, достоинство или деловую репутацию сведений в связи с направлением обращений в государственные органы и органы местного самоуправления, если само такое обращение обусловлено намерением ответчика реализовать свое конституционное право (пункт 10 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 года № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц»; пункт 9 Обзора практики рассмотрения судами дел по спорам о защите чести, достоинства и деловой репутации, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16 марта 2016 года).

Вместе с тем, как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, систематический характер обращений граждан, т.е. использование конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления путем постоянного направления информации, вынуждающего эти органы неоднократно проверять факты, указанные в обращениях, может свидетельствовать о намерении причинить вред лицу, о противоправных действиях которого содержалась информация в обращении (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2019 года № 3272-О).

Выяснение же того, было ли обращение в государственные органы, органы местного самоуправления обусловлено стремлением (попыткой) реализовать свои конституционные права или оно связано исключительно с намерением причинить вред другому лицу, подлежит установлению на основе фактических обстоятельств в каждом конкретном случае, имея в виду недопустимость установления судом лишь формальных условий применения нормы, на что неоднократно ориентировал в своих решениях и Конституционный Суд Российской Федерации (постановления от 6 июня 1995 года № 7-П, от 13 июня 1996 года № 14-П, от 28 октября 1999 года № 14-П, от 22 ноября 2000 года № 14-П, от 14 июля 2003 года № 12-П, от 12 июля 2007 года № 10-П, от 31 марта 2015 года № 6-П, от 5 июля 2016 года № 15-П, от 11 февраля 2019 года № 9-П и др.).

Таким образом, оспариваемое гражданином законоположение, рассматриваемое во взаимосвязи с приведенными правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, не может рассцениваться как нарушающее его конституционные права в указанном в жалобе аспекте.

### ***Достоверность предоставляемой информации***

**Определение Конституционного Суда РФ от 29.10.2020 № 2411-О**

**«Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина на нарушение его конституционных прав статьей 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и статьей 19 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»**

Гражданин оспаривает конституционность статьи 10 «Рассмотрение обращения» Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и статьи 19 «Порядок предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по запросу» Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Как следует из представленных материалов, гражданин направил обращения к депутатам Законодательного собрания Камчатского края через интернет-приемную на официальном сайте данного органа. По существу поставленных заявителем вопросов ему были направлены ответы на указанный им адрес электронной почты. Полагая, что ответы были даны с нарушением требований Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», гражданин обратился в суд с административным иском с заявлением, в котором просил признать незаконными действия (бездействие) депутатов, связанные с рассмотрением его обращений. Отказывая в удовлетворении требований заявителя, суды первой и апелляционной инстанций указали на то, что обращения гражданина представляли собой запросы информации о деятельности органа государственной власти и подлежали рассмотрению в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», а направленные заявителю ответы не нарушают его права, свободы и за-

конные интересы. В передаче кассационных жалоб для рассмотрения в судебном заседании судов кассационной инстанции заявителю было отказано.

Согласно части 1 статьи 19 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по запросу предоставляется в виде ответа на запрос, в котором содержится или к которому прилагается запрашиваемая информация либо в котором в соответствии со статьей 20 данного Федерального закона содержится мотивированный отказ в предоставлении указанной информации; в ответе на запрос указываются наименование, почтовый адрес государственного органа или органа местного самоуправления, должность лица, подписавшего ответ, а также реквизиты ответа на запрос (регистрационный номер и дата). В соответствии со статьей 11 названного Федерального закона к числу требований при обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относится достоверность предоставляемой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (пункт 1). Приведенное регулирование не допускает возможности направления недостоверных сведений, даже если запрашиваемая информация передается не в форме электронного документа, а в виде сообщения с использованием адреса электронной почты, подтверждающего, что ответ предоставляется тем органом, в который обратился пользователь информации.

Таким образом, оспариваемые законоположения не могут расцениваться как нарушающие конституционные права заявителя, тем более что, как было установлено судами, полученная им по электронной почте информация исходила от должностных лиц, к которым он обращался.

Установление того, в каком порядке подлежало рассмотрению конкретное обращение гражданина, равно как и оценка соблюдения порядка его рассмотрения, к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации не относится.

***Неуведомление заявителя перенаправлении обращения***  
**Определение Конституционного Суда РФ от 23.07.2020 № 1681-О**

**«Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина на нарушение его конституционных прав пунктом 5 части 1 статьи 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»**

Гражданин оспаривает конституционность пункта 5 части 1 статьи 10 «Рассмотрение обращения» Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Как следует из представленных материалов, заявление индивидуального предпринимателя (гражданина) в администрацию города Волгограда о включении места размещения нестационарного торгового объекта в проект комплексного благоустройства территории Краснооктябрьского района было направлено в администрацию данного района, которая, в свою очередь, по итогам рассмотрения заявления направила заявителю ответ.

Вступившим в законную силу решением Арбитражного суда Волгоградской области от 8 июля 2019 года заявителю было отказано в удовлетворении требований о признании незаконным бездействия администрации города Волгограда. Как указал суд, неуведомление заявителя о направлении его обращения на рассмотрение в администрацию района не повлекло нарушения его прав на своевременное рассмотрение обращения.

Конституционное право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления не предполагает возможности гражданина требовать по своему усмотрению ответа на поставленные в его обращении вопросы от того органа, должностного лица, которым гражданин адресует свое обращение, не учитывая при этом их компетенцию. Вместе с тем во всяком случае гражданину должен быть дан ответ по существу на все поставленные им в обращении вопросы, если их разрешение входит в компетенцию государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 марта 2017 года № 664-О).

Таким образом, оспариваемое законоположение не может рассматриваться как нарушающее конституционные права заявителя в указанном в жалобе аспекте.

Проверка же обоснованности судебных решений, в том числе в части оценки правильности действий уполномоченного органа при перенаправлении обращения по подведомственности, к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации не относится.

### ***О несогласии с ответом на обращение***

**Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 19.11.2020**

**№ Ф06-65964/2020 по делу № А49-13068/2019**

**Требование:** О признании недействительными представлений органа прокуратуры об устранении нарушений законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан.

**Обстоятельства:** Орган прокуратуры вынес оспариваемые представления, указав, что предприятие нарушило правила рассмотрения заявок граждан, поступивших посредством интернета.

**Решение:** Требование удовлетворено, поскольку обращение гражданина было направлено через личный кабинет в системе ГИС ЖКХ, предприятие считается исполнившим свою обязанность по размещению в системе ГИС ЖКХ сведений о поступившем обращении и о результатах его рассмотрения, факт несогласия заявителя с содержанием ответа не свидетельствует о его незаконности.

Муниципальное унитарное предприятие «Каменская горэлектротеплосеть» обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными представлений Каменской межрайонной прокуратуры об устранении нарушений законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан от 11.10.2019 № 07-01-2019 и от 01.10.2019 № 07-01-2019.

Решением Арбитражного суда Пензенской области от 19 мая 2020 года заявление муниципального унитарного предприятия «Каменская горэлектротеплосеть» удовлетворено. Признаны недействительными представления Каменской межрайонной прокуратуры об устранении нарушений законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан от 01.10.2019 № 07-01-2019 и от 11.10.2019 № 07-01-2019.

Постановлением Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 05.08.2020 решение Арбитражного суда Пензенской области от 19.05.2020 оставлено без изменения.

Как установлено судами и следует из материалов дела, 06.06.2019 третьим лицом (далее — ТЛ) было направлено обращение в адрес заявителя с просьбой предоставить сведения по обращению ТЛ 15.12.2018 в аварийно-диспетчерскую службу МУП «Каменская горэлектротеплосеть», а также по вопросу предоставления сведений об обращении

заявителя 04.12.2018. Данное обращение было направлено с использованием государственной информационной системы ЖКХ. В этот же день также посредством государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства должностным лицом МУП «Каменская горэлектротеплосеть» был дан ответ ТЛ о том, что учет заявок и звонков аварийно-диспетчерской службы предприятия осуществляют сотрудники указанной службы, в связи с чем ТЛ было рекомендовано обратиться в аварийно-диспетчерскую службу. 31.08.2019 ТЛ обратился в Каменскую межрайонную прокуратуру с просьбой провести проверку и рассмотреть вопрос о привлечении виновных должностных лиц к административной ответственности.

Каменская межрайонная прокуратура 1.10. и 11.10.2019 сообщила ТЛ, что проведена проверка, по результатам которой в адрес предприятия внесены представления от 01.10.2019. № 07-01-2019 и от 11.10.2019 № 07-01-2019.

В представлениях указано, что в нарушение статьи 10 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в ответе, который дан ТЛ, ненадлежащим образом рассмотрен его довод.

Предприятие, считая указанные представления незаконными, обратилось в суд.

Как следует из материалов дела и установлено судами, третье лицо обратилось через систему ГИС ЖКХ, ответ на данное обращение также был дан через систему ГИС ЖКХ. Ответ был дан своевременно.

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

Прокуратура, вынося представления, ссылается на нарушения Предприятием статьи 10 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Согласно части 4 указанной статьи Закона № 59-ФЗ, установленный данным законом порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправле-

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

Как верно указали суды, в данном случае правоотношения собственника помещений в многоквартирном доме с управляющей организацией или организацией, оказывающей коммунальные услуги, носят гражданско-правовой характер и не свидетельствуют об осуществлении Предприятием публично значимых функций, следовательно, требования Федерального закона № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» на них не распространяются.

При таких обстоятельствах суды пришли к правильному выводу об отсутствии у прокуратуры законных оснований для выдачи оспариваемых представлений.

### *Деловая репутация гражданина*

**Постановление Арбитражного суда Московского округа от 03.07.2020**

**№ Ф05-9010/2020 по делу № А40-96736/2019**

**Требование:** О признании информации, изложенной на интернет-сайте, не соответствующей действительности и порочащей деловую репутацию.

**Решение:** В удовлетворении требования отказано, поскольку ответчиками реализованы предусмотренные действующим законодательством права свободно и добровольно обращаться в государственные органы, органы местного самоуправления и к должностным лицам в целях защиты своих прав и законных интересов, либо прав и законных интересов других лиц, направленные на своевременное информирование участников гражданско-правовых отношений о фактах деятельности юридических лиц и о принятии в отношении них соответствующих решений.

Общество с ограниченной ответственностью «ЧРЗ» (далее — истец) обратилось в Арбитражный суд города Москвы с иском к Б., Некоммерческому партнерству содействия развитию гражданского общества «Гражданин» о признании не соответствующей действительности и порочащей деловую репутацию истца информации, изложенной на интернет-сайте <https://www.angrycitizen.ru/> по ссылке

<https://www.angrycitizen.ru/case/637617> под названием «Задымление в районах города»:

— «С территории площадки ОАО «Чеховский регенератный Завод» [www.chrz.ru](http://www.chrz.ru) с регулярной периодичностью, в основном в темное время суток, идет густой едкий дым»;

— «организации, которые имеют доступ и используют печи по сжиганию шин и других материалов [в том числе ОАО «ЧРЗ»] производят выбросы от сжигания резины, выбросы происходят регулярно порой в вечернее и ночное время нельзя открыть форточки в квартире, настолько едкий запах сожженной резины»;

— «[из-за производственной деятельности ОАО «ЧРЗ»] с конца октября 2016 года нельзя открыть окно в вечернее и ночное время от едкого запаха жженой резины».

Решением Арбитражного суда города Москвы от 04.12.2019, оставленным без изменения постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 26.02.2020, в удовлетворении иска отказано.

Истец обратился в Арбитражный суд Московского округа с кассационной жалобой, в которой просит отменить указанные судебные акты и направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Как установлено судами, истец просит опровергнуть как не соответствующие действительности и порочащие его деловую репутацию сведения, опубликованные в обращении Б. 16.11.2016 на портале «Сердитый Гражданин».

Истец в кассационной жалобе указывает на незаконность и необоснованность обжалуемых судебных актов, ссылаясь на то, что судами не применены статьи 4 и 7 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в связи с чем сделан неверный вывод о том, что публикация является обращением Б. в государственный орган; портал не является государственным органом; судом применена статья 63 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», которая не подлежит применению; судами не применены статьи 10 и 152 Гражданского кодекса Российской Федерации; часть 2 статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950, подлежащие применению.

Направление ответчиком спорного обращения на портал «Сердитый Гражданин» было продиктовано необходимостью привлечения

внимания компетентных органов на ситуацию, требующую, по мнению заявителя, проверки.

Принимая во внимание изложенное, суды не нашли оснований полагать, что ответчики действовали с целью причинить вред истцу, в связи с чем отказали в удовлетворении заявленных исковых требований.

Суды, оценивая представленные в материалы дела доказательства, пришли к выводам о том, что то обстоятельство, что изложенные в обращении сведения могут не найти своего подтверждения, не является основанием для привлечения заявителя к гражданско-правовой ответственности, предусмотренной статьей 152 Гражданского кодекса Российской Федерации, если соответствующее обращение обусловлено его попыткой реализовать свои конституционные права, имеющие выраженную публичную направленность, в целях привлечения внимания к общественно значимой проблеме. Иное означало бы привлечение лица к гражданско-правовой ответственности за действия, совершенные им в пределах предоставленных ему конституционных прав, а равно при исполнении им своего гражданского долга.

Суд кассационной инстанции не вправе переоценивать доказательства и устанавливать иные обстоятельства, отличающиеся от установленных судами нижестоящих инстанций, в нарушение своей компетенции, предусмотренной статьями 286, 287 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Решение Арбитражного суда города Москвы от 04 декабря 2019 года, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 26 февраля 2020 года по делу № А40-96736/2019 судом было оставлено без изменения, кассационная жалоба — без удовлетворения.

### ***Обязательные реквизиты обращения***

**Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 10.03.2020**

**№ Ф01-8945/2020 по делу № А11-6307/2019**

**Требование:** О признании незаконным решения государственной жилищной инспекции.

**Обстоятельства:** Заявитель просил привлечь энергосбытовую компанию к административной ответственности за завышение платы за электроэнергию и за отказ в ее перерасчете. Инспекция сообщила ему, что для рассмотрения обращения необходимо проведение внеплановой проверки, что его обращение не мо-

жет служить основанием для ее проведения, так как направлено по электронной почте, и что заявитель вправе обратиться в инспекцию повторно, явившись лично или направив обращение по почте либо через портал государственных услуг.

**Решение:** В удовлетворении требования отказано, поскольку оспариваемое решение соответствует нормам действующего законодательства.

Гражданка обратилась в Арбитражный суд Владимирской области с заявлением о признании незаконным изложенного в письме от 30.04.2019 № ОГ-ГЖИ-4250 решения Государственной жилищной инспекции администрации Владимирской области (далее — Инспекция, уполномоченный орган).

Как видно из материалов дела, в Инспекцию 11.04.2019 поступило обращение гражданки, из которого следует, что ООО «Энергосбыт Волга» завышает начисление платы за электроэнергию, отказывает в перерасчете платы за электроэнергию, не предоставляет сведения, указанные в Правилах предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов. При этом Тарасова Т.Р. просила привлечь ООО «Энергосбыт Волга» к административной ответственности по статье 7.23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ).

Инспекция письмом от 30.04.2019 № ОГ-ГЖИ-4250 сообщила Тарасовой Т.Р., что для объективного рассмотрения обращения необходимо проведение внеплановой проверки. Поскольку обращение гражданки направлено по электронной почте, в соответствии с действующим законодательством оно не может служить основанием для проведения органом государственного жилищного надзора внеплановой проверки. Уполномоченный орган проинформировал заявителя, что гражданка вправе обратиться повторно в Инспекцию лично либо направить обращение по почте, либо использовать систему ГИС ЖКХ ([dom.gosuslugi.ru](http://dom.gosuslugi.ru)).

Не согласившись с решением Инспекции, гражданка обратилась в арбитражный суд с соответствующим заявлением.

В части 3 статьи 7 Федерального закона № 59-ФЗ определено, что обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, подлежит рассмотрению в порядке, установленном настоящим Федеральным законом. В обращении граждан в обязательном порядке указывает свои фамилию, имя, отчество (последнее — при на-

личии), адрес электронной почты, если ответ должен быть направлен в форме электронного документа, и почтовый адрес, если ответ должен быть направлен в письменной форме. Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению (часть 1 статьи 9 Федерального закона № 59-ФЗ).

Во исполнение названных требований законодательства Инспекция рассмотрела обращение гражданки, направила письменный ответ, в котором разъяснила, что необходимо обратиться с заявлением с использованием средств информационно — коммуникационных технологий, предусматривающих обязательную авторизацию в единой системе идентификации и аутентификации, в том числе, через портал государственных услуг [www.dom.gosuslugi.ru](http://www.dom.gosuslugi.ru), либо в письменной форме.

Всесторонне и полно исследовав обстоятельства, имеющие значение для дела, оценив представленные в материалы дела доказательства в порядке статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суды пришли к верному выводу о том, что оспариваемое решение Инспекции, изложенное в письме от 30.04.2019 № ОГ-ГЖИ-4250 является законным и обоснованным, и правомерно отказали гражданке в удовлетворении заявленного требования.

### ***Подтверждение факта отправки письменного ответа гражданину***

**Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 21.12.2020 № Ф08-11054/2020 по делу № А32-16717/2020**

**Требование:** О признании незаконными действий (бездействия) регистрирующего органа, обязанности устранить допущенные нарушения.

**Обстоятельства:** Крестьянское хозяйство указывало на ненаправление регистрирующим органом ответа на заявление об исполнении вступившего в законную силу судебного акта о признании недействительным (ничтожным) договора купли-продажи земельного участка, применении последствий его недействительности в виде погашения в ЕГРН записи о регистрации договора.

**Решение:** Требование удовлетворено, поскольку в нарушение ч. 1 ст. 12 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» письменный ответ на заявление крестьянского хозяйства в установленный срок не поступил.

Арбитражный суд Северо-Кавказского округа при участии в судебном заседании от органа, осуществляющего публичные полномо-

чия — Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Краснодарскому краю, в отсутствие заявителя — крестьянского хозяйства, надлежащим образом извещенного о времени и месте судебного заседания, в том числе путем размещения информации на официальном сайте арбитражного суда в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, рассмотрев кассационную жалобу Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Краснодарскому краю на решение Арбитражного суда Краснодарского края от 30.07.2020 и постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.09.2020 по делу № А32-16717/2020, установил следующее.

Крестьянское хозяйство (далее — крестьянское хозяйство) обратилось в арбитражный суд с заявлением к Управлению Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Краснодарскому краю (далее — управление) о признании незаконными действий (бездействия) управления и его должностных лиц, выразившихся в игнорировании и надлежащем неразрешении по существу в установленном порядке и установленные сроки заявления крестьянского хозяйства от 24.12.2019 об исполнении вступившего в законную силу судебного акта, ненаправлении заявителю ответа на данное заявление заказной корреспонденцией в установленные сроки, а также игнорировании и неисполнении управлением вступивших в силу и обязательных к исполнению судебных актов по делу № А32-11660/2018. Крестьянское хозяйство также просило возложить на управление обязанность устранить допущенные нарушения прав и законных интересов заявителя.

Решением Арбитражного суда Краснодарского края от 30.07.2020, оставленным без изменения постановлением Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.09.2020, заявленные требования удовлетворены. Признано незаконным бездействие управления, выразившееся в ненаправлении в адрес крестьянского хозяйства ответа на заявление от 24.12.2019 об исполнении вступившего в законную силу судебного акта по делу № А32-11660/2018. На управление возложена обязанность рассмотреть заявление крестьянского хозяйства в установленные законодательством Российской Федерации сроки и дать мотивированный ответ. Суды исходили из отсутствия в материалах дела доказательств, свидетельствующих о направле-

нии управлением в адрес крестьянского хозяйства письменного ответа на его заявление от 24.12.2019. Данное обстоятельство позволило судам заключить о несоответствии бездействия управления нормам Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Закон № 59-ФЗ) и нарушении прав и законных интересов крестьянского хозяйства.

Согласно части 1 статьи 12 Закона № 59-ФЗ 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. В силу пункта 21 Инструкции об организации работы с обращениями и личного приема граждан в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденной приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 26.08.2015 № П/450 (далее — Инструкция), обращение, поступившее в управление, рассматривается в течение 30 календарных дней со дня его регистрации.

Обращения граждан считаются рассмотренными, если по существу поставленных в них вопросов, относящихся к компетенции управления, приняты необходимые меры и даны письменные ответы (пункт 50 Инструкции).

В соответствии с пунктом 60 Инструкции для отправки ответа гражданину в письменной форме по почтовому адресу, указанному в обращении, исходящий документ ответственным исполнителем передается в день регистрации либо на следующий за ним рабочий день в структурное подразделение управления, в компетенцию которого входит отправка корреспонденции адресату.

Суды установили, что крестьянское хозяйство 24.12.2019 обратилось в управление с заявлением, в котором в том числе просило уведомить заявителя о принятых мерах письменно заказной корреспонденцией в установленный законом срок. Данное заявление зарегистрировано уполномоченным органом 24.12.2019 (т. 1, л.д. 36, 37).

Суды правомерно указали, что в соответствии с частью 1 статьи 12 Закона № 59-ФЗ письменный ответ на заявление от 24.12.2019 должен быть предоставлен хозяйству не позднее 25.01.2020, однако на момент обращения хозяйства в суд с заявлением (07.05.2020) ответ от управления крестьянскому хозяйству не поступил.

Судебные инстанции отклонили доводы управления о том, что согласно журналу регистрации исходящей корреспонденции управления письменный ответ от 20.01.2020 № 13-748/1697 (т. 1, л.д. 94–96) на обращение хозяйства зарегистрирован 20.01.2020 и направлен крестьянскому хозяйству простым почтовым отправлением, сославшись на непредставление управлением доказательств, подтверждающих фактическую отправку письменного ответа в адрес заявителя.

Суды правильно исходили из того, что в отсутствие документов, подтверждающих передачу организации, оказывающей услуги почтовой связью, ответа на заявление от 24.12.2019, журнал регистрации исходящей корреспонденции управления не может служить достаточным и достоверным доказательством направления управлением ответа на заявление крестьянского хозяйства.

Таким образом, суды пришли к верному выводу о незаконности бездействия управления, выразившегося в ненаправлении письменного ответа крестьянскому хозяйству на заявление от 24.12.2019, в связи с чем правомерно удовлетворили заявленные требования.

### ***Повторно-поданное заявление на рассмотрение***

**Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 20.08.2020 № Ф03-2848/2020 по делу № А51-23302/2019**

**Требование:** О признании незаконным бездействия по неприятию решения по заявлению о предоставлении земельного участка в аренду без проведения торгов, обязанности рассмотреть заявление по существу.

**Обстоятельства:** Администрацией не рассмотрено в установленный срок заявление общества о предоставлении земельного участка в аренду без проведения торгов и не принято решение по нему.

**Решение:** В удовлетворении требования отказано, так как ранее по аналогичному обращению общества, касающемуся вопроса о предоставлении земельного участка, администрацией был дан ответ о невозможности предоставления участка в испрашиваемых целях.

Общество с ограниченной ответственностью «Резидент ДВ» (далее — ООО «Резидент ДВ», общество, заявитель) обратилось в Арбитражный суд Приморского края с заявлением о признании незаконным бездействия управления муниципальной собственности города Владивостока (далее — УМС, управление, уполномоченный орган) по неприятию решения по заявлению от 26.08.2019 № 18061/20у о предоставлении земельного участка с кадастровым номером 25:28:040007:265

в аренду без проведения торгов и обязанности управления рассмотреть по существу данное заявление.

Решением Арбитражного суда Приморского края от 29.01.2020 заявленные требования удовлетворены.

Постановлением Пятого арбитражного апелляционного суда от 16.06.2020 указанное решение отменено, в удовлетворении заявленных требований отказано.

В кассационной жалобе, поданной в Арбитражный суд Дальневосточного округа, ООО «Резидент ДВ» просит апелляционное постановление отменить в связи с нарушением норм материального права, оставить в силе решение суда первой инстанции.

Доводы заявителя жалобы сводятся к несогласию с выводом суда апелляционной инстанции о том, что УМС не обязано было рассматривать заявление от 26.08.2019 № 18061/20у по существу ввиду аналогично поданного ранее заявления, на которое уже был дан ответ. Вместе с тем, по мнению общества, заявления не идентичны, поскольку при повторном обращении ввиду устранения нарушения был дополнительно представлен документ, подтверждающий статус резидента свободного порта Владивосток. Общество также полагает ссылку суда на положения части 5 статьи 11 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ) неправомерной, так как земельным законодательством предусмотрен специальный порядок рассмотрения таких заявлений. Считает не основанным на нормах законодательства вывод суда о невозможности предоставления земельного участка, поскольку планируемое его использование повлекло бы нарушение СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов». Вместе с тем данные требования должны соблюдаться при размещении, проектировании, строительстве и эксплуатации объектов, а не при принятии решения о возможном представлении участка во временное владение и пользование. Выражает также несогласие относительно установленного судом полномочия по рассмотрению заявления именно заместителем главы администрации г. Владивостока.

В отзыве на кассационную жалобу УМС, возражая относительно приведенных в ней доводов, просит оставить обжалуемый судебный акт без изменения, а жалобу — без удовлетворения.

Общество обратилось в УМС с заявлением от 08.05.2019 № 7089/20у и на основании подпункта 33 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ) просило согласовать предоставление поименованного земельного участка для передачи в аренду без торгов для реализации данного инвестиционного проекта.

Письмом от 05.06.2019 № 7089/20у уполномоченным органом принято решение об отказе в предоставлении испрашиваемого земельного участка, поскольку размещение станции технического обслуживания и автомойки на указанном участке повлечет нарушение требований СанПин 2.2.1/2.1.1.1200-03; в границах смежного участка с кадастровым номером 25:28:040007:400, площадью 6306 кв. м, вид разрешенного использования «Для дальнейшей эксплуатации многоквартирного дома» расположен многоквартирный дом и детская площадка.

26.08.2019 резидент вновь подал заявление в управление № 18061/20у о предоставлении вышеуказанного земельного участка в аренду без проведения торгов в целях реализации инвестиционного проекта, в составе которого на земельном участке планируется строительство станции технического обслуживания — помещений для осмотра транспорта с целью содержания автопарка (водовозы и грузовики по развозу бутилированной воды), приложив к заявлению копию соглашения № СПВ-150/17 об осуществлении деятельности резидента свободного порта Владивосток, дополнительное соглашение от 03.10.2018 № 2, копию бизнес-плана и копию ответа на заявление от 08.05.2019.

Письмом от 21.09.2019 № 18061/20 администрацией г. Владивостока в лице первого заместителя главы администрации города заявителю сообщено, что 05.06.2019 УМС в адрес общества направлено письмо об отказе в предоставлении земельного участка (№ 7089/20у) для испрашиваемых целей.

ООО «Резидент ДВ», полагая бездействие незаконным, нарушающим его права в осуществляемой им деятельности, поскольку вопрос о предоставлении земельного участка не рассмотрен и по нему не принято решение, обратилось в арбитражный суд с настоящим заявлением.

Удовлетворяя требования заявителя, суд первой инстанции пришел к выводу о том, что управление было обязано рассмотреть по су-

шеству повторно поданное заявление общества, в том числе с учетом вновь данных пояснений и вновь приложенных документов.

Суд кассационной инстанции считает, что судом апелляционной инстанции при рассмотрении настоящего спора правильно определены законы, которые следовало применить в рассматриваемой ситуации, дана оценка всем имеющимся в деле доказательствам с соблюдением требований процессуального законодательства.

Довод заявителя жалобы о том, что, поскольку при повторном обращении устранено нарушение ввиду дополнительного представления документа, подтверждающего статус резидента свободного порта Владивосток, следовательно, УМС обязано было рассмотреть заявление от 26.08.2019 № 18061/20у по существу, подлежит отклонению кассационной коллегией, учитывая, что данное обстоятельство не влияет на суть рассматриваемого вопроса относительно невозможности представления обществу по названной выше причине в аренду для заявленной цели испрашиваемого земельного участка и в этой связи не является устраняющим обстоятельством для принятия уполномоченным органом положительного решения.

### ***Непредставление ответа на обращение***

**Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 30.01.2020**

**№ Ф06-56484/2019 по делу № А12-18073/2019**

**Требование:** О признании незаконным бездействия органа местного самоуправления, выразившегося в непредставлении ответа на обращение и в неуведомлении о переадресации обращения.

**Обстоятельства:** Заявитель полагал, что оспариваемым бездействием нарушены требования Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

**Решение:** В удовлетворении требования отказано, поскольку заявитель не обосновал и не представил доказательств нарушения его прав и законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Индивидуальный предприниматель (далее — заявитель, предприниматель, ИП) обратился в Арбитражный суд Волгоградской области к администрации Волгограда о признании незаконным бездействия по непредоставлению ответа на обращение заявителя от 20.02.2019; о признании незаконным бездействия по неуведомлению о переадресации обращения заявителя от 20.02.2019.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 13.08.2019 в удовлетворении заявленных требований отказано.

Постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.10.2019 решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

В кассационной жалобе заявитель, ссылаясь на неправильное применение судами нижестоящих инстанций норм права, а также несоответствие выводов, содержащихся в обжалуемых судебных актах, фактическим обстоятельствам и имеющимся в деле доказательствам, просит решение суда первой инстанции и постановление апелляционного суда отменить, принять по делу новый судебный акт об отказе в удовлетворении заявленных требований в полном объеме.

11.05.2018 павильон «Цветы», принадлежащей на праве собственности ИП, по указанию администрации Волгограда демонтирован.

20.02.2019 предприниматель обратился в администрацию Волгограда с заявлением о предоставлении сведений о договоре, на основании которого осуществлен демонтаж указанного павильона; об указании реквизитов для перечисления денежных средств в бюджет г. Волгограда для оплаты понесенных уполномоченным органом расходов и сумму произведенных из бюджета города расходов.

Полагая, что администрацией Волгограда допущено бездействие по не предоставлению ответа на обращение от 20.02.2019, в связи с чем нарушены требования Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Закон о порядке рассмотрения обращений граждан РФ), предприниматель обратился в арбитражный суд с настоящим заявлением.

Суд первой инстанции пришел к выводу о том, что ответ на заявление был подготовлен уполномоченным органом в сроки, установленные законодательством Российской Федерации, в связи с чем отказал в удовлетворении заявленных требований.

Проверяя законность вынесенного судебного акта, апелляционная инстанция установила, что обращение предпринимателя от 20.02.2019 в администрацию Волгограда с заявлением о предоставлении сведений о договоре, на основании которого осуществлен демонтаж павильона, а также представить реквизиты, необходимые для уплаты произведенных при демонтаже расходов.

Указанное обращение в этот же день было перенаправлено в адрес компетентного органа — Департамент городского хозяйства администрации Волгограда.

Департамент городского хозяйства администрации Волгограда представил суду ответ на обращение заявителя от 18.03.2019 № ДГХ/03-3994, однако суд апелляционной инстанции не принял его в качестве надлежащего доказательства представления ответа на заявление предпринимателя от 20.02.2019, поскольку в материалах дела отсутствуют документы, свидетельствующие о направлении данного ответа в адрес ИП.

Между тем, суд оставил в силе ранее принятый судебный акт, поскольку, как установлено апелляционным судом, ранее Арбитражным судом Волгоградской области по делу № А12-21069/2018 было отказано в удовлетворении требований предпринимателя о признании незаконным бездействия администрации Дзержинского района Волгограда и Департамента городского хозяйства администрации Волгограда по не рассмотрению в полном объеме и не даче ответа о местонахождении павильона, указанного в обращении от 22.05.2018.

В рамках указанного дела установлено, что спорный павильон был демонтирован на основании распоряжения Департамента от 11.05.2018 № 200-р «О демонтаже самовольно установленного объекта». Суды признали, что для сообщения сведений, связанных с демонтажем самовольно установленного нестационарного объекта, обратившемуся лицу необходимо предоставить документы, подтверждающие право собственности на объект.

Исследовав представленные сторонами доказательства, принимая во внимание результаты рассмотрения дела № А12-21069/2018, суд апелляционной инстанции по настоящему делу исходил из осведомленности заявителя о необходимости представления документов, подтверждающих право собственности на объект. Запрашивая у администрации Волгограда сведения в заявлении от 20.02.2019, заявитель не указал информацию о реквизитах правоустанавливающих документов на павильон, к заявлению не приложены копии указанных документов.

Такое поведение заявителя — ИП, суд апелляционной инстанции расценил как недобросовестное, а заявленные при таких обстоятельствах требования, как злоупотребление правом.

Обращаясь в суд с заявлением о признании незаконным бездействия администрации Волгограда, ИП не обосновал и не представил доказательств нарушения его прав и законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконного возложения каких-либо обязанностей, создания иных препятствий для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

При таких обстоятельствах суд не нашел правовых оснований для удовлетворения требования предпринимателя о признании незаконным бездействия по не предоставлению ответа на обращение заявителя от 20.02.2019.

Практическое пособие по актуальным вопросам  
местного самоуправления

Серия «Муниципальная библиотека»

Выпуск 5

Особенности рассмотрения обращений граждан органами  
местного самоуправления РФ

*Отв. ред. К.А. Иванова*

Подписано в печать 11.05.2020.

Печать офсетная. Бумага офсетная. Гарнитура Таймс.  
Формат 60 × 90 1/16. Усл. печ. л. 7,5. Тираж 75 экз. Заказ 361.

Отпечатано в ООО «Издательство «Перспектив»».  
121471, г. Москва, ул. Рябиновая, д. 51А, стр. 1.