

С. Степкин

**Комментарий к Федеральному
закону «О порядке рассмотрения
обращений граждан Российской
Федерации». Постатейный**



ЛитРес: Самиздат
Москва

УДК 334.01
ББК 65.29
С79

Степкин С. П.

Комментарий к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Постатейный /
Степкин С. П. — Москва: ЛитРес: Самиздат, 2020. — 200 с.

ISBN 978-5-532-04203-2

Настоящий научно-практический комментарий содержит постатейные комментарии, основанные на практике применения, сложившейся за годы действия Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», и по сути является первым комплексным научно-практическим исследованием в данной сфере правоотношений. Особое внимание уделено эффективности обращений, их содержанию и формам. Комментарий может быть полезен должностным лицам, осуществляющим работу по рассмотрению обращений граждан, государственным и муниципальным служащим, юристам, адвокатам, судьям, преподавателям юридических вузов, а также студентам и аспирантам.

ISBN 978-5-532-04203-2

© Степкин С. П., текст, 2020
© Omiko Trading LTD., оформление, 2020

Об авторе

Станислав Павлович Степкин – кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника Управления по работе с обращениями граждан Аппарата Государственной Думы, государственный советник Российской Федерации 3 класса.

Окончил Московскую финансово-юридическую академию по специальности «Юриспруденция», Российский университет дружбы народов (РУДН) по специальности «Преподаватель высшей школы» и Государственный университет управления (ГУУ) по специальности «Государственное и муниципальное управление».

Осуществлял работу с обращениями граждан в коммерческих структурах, на муниципальной службе, государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации, федеральной государственной гражданской службе, представлял интересы в суде, государственных и правоохранительных органах, органах местного самоуправления.

Научной деятельностью занимается с 2009 года, работая старшим преподавателем, доцентом, заведующим кафедрой гражданско-правовых дисциплин Московского института современного академического образования, а с 2014 по 2019 гг. – доцентом кафедры гражданско-правовых дисциплин Юридического факультета Российского государственного социального университета.

В 2012–2013 гг. осуществлял полномочия Арбитражного заседателя Арбитражного суда города Москвы (постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 ноября 2012 года № 69 и от 6 декабря 2013 года № 85).

Соавтор учебников «Основы государства и права» (под ред. д.ю.н., проф. С. А. Комарова), «Парламентаризм» (под ред. д.экон.н., проф. В. И. Добросоцкого), «Право интеллектуальной собственности» (под ред. д.ю.н., проф., Заслуженного юриста Российской Федерации Л. А. Новоселовой), учебных пособий «Правовое сопровождение внешнеэкономических сделок» (под ред. д.ю.н., проф. В. А. Бублика), «Правовое регулирование инвести-

ционной деятельности» и «Международное предпринимательское право» (под ред. д.ю.н., проф. В. С. Белых), «Современные технологии и методы научных исследований» (под ред. д. экон.н., проф. Н. В. Шумянской), монографий «Стратегия развития международных и внешнеэкономических связей Российской Федерации», «Гражданско-правовой институт акционерных соглашений», книги «Услуги представителя в гражданском, арбитражном и административном процессах: договор, компенсация, проблемы взыскания. Теория, анализ, практика», более 60 научных работ, в том числе «Особенности рассмотрения обращений граждан в Государственной Думе»¹, «Проблемы злоупотребления правом при реализации права граждан на обращения»², «Право граждан на обращения в органы государственной и муниципальной власти: пробелы в законодательстве»³, «Правовое регулирование видов обращений граждан в органы государственного и муниципального управления»⁴ и др.

Член Ассоциации юристов России и Комиссии АЮР по юридическому образованию, советник Российской академии естествознания, член редакционных советов журналов «Российское право: образование, практика, наука» (ВАК, Екатеринбург) и «Муниципальная служба: правовые вопросы» (ВАК, Москва).

Участник Интернет-энциклопедии «Ученые России»⁵.

Имеет ряд наград.

¹ Степкин С.П. Особенности рассмотрения обращений граждан в Государственной Думе // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 11. С. 57–61.

² Степкин С.П. Проблемы злоупотребления правом при реализации права граждан на обращения // Российский юридический журнал. 2019. № 1 (124). С. 54–59.

³ Степкин С.П. Право граждан на обращения в органы государственной и муниципальной власти: пробелы в законодательстве // Сборник III Международной научно-практической конференции ГУУ. 2018.

⁴ Степкин С.П. Правовое регулирование видов обращений граждан в органы государственного и муниципального управления // Сборник международного круглого стола «Юридическая наука XXI века». 2018.

⁵ Российская академия естествознания. Интернет-энциклопедия «Ученые России» // URL: <https://famous-scientists.ru/12391> (дата доступа: 19.08.2020).

Предисловие

При подготовке настоящего комментария к Федеральному закону от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон № 59-ФЗ, комментируемый закон) автор не только приводит нормы законов и сложившуюся судебную практику, ссылается на методические рекомендации, инструкции, порядки и иные локальные акты, но и сформировал практические рекомендации для читающих комментарий, поскольку среди них могут оказаться как простые граждане, студенты, преподаватели, так и государственные гражданские служащие, муниципальные служащие, должностные и уполномоченные на рассмотрение обращений лица, юристы и адвокаты. При этом автор руководствовался принципом краткости, чтобы данный комментарий можно было использовать в качестве настольной книги – справочника по вопросам порядка рассмотрения обращений граждан.

Находясь на разных сторонах, авторы обращений, гражданские и муниципальные служащие, уполномоченные на рассмотрение обращений, юристы, представляющие интересы в суде, как свои, так и своих работодателей и доверителей, видят работу с обращениями, безусловно, по-разному. Рассматривая обращения граждан, следует помнить, что в каждом из них содержится жизненная история конкретного гражданина, его попытка добиться справедливости или решить свою проблему. Но бывают и случаи, когда гражданин злоупотребляет своим правом. Часто после прочтения обращения, тебя переполняют эмоции и желание помочь, но изучив прилагаемые документы и материалы или запросив информацию в другом государственном органе или органе местного самоуправления, ты видишь, что жалобы – просто стиль его жизни. Очень важно за такими обращениями не пропустить «крики о помощи» тех, кто действительно в ней нуждается и тех, кому ты в силах помочь.

Безусловно, граждане не всегда воспринимают ситуацию объективно, и их видение может существенно отличаться от видения

тех, кто рассматривает обращения и принимает по ним решения. Именно поэтому ответ на обращение гражданина важно формулировать так, чтобы ему были понятны ход мысли отвечающего и нормативно-правовое обоснование конкретного ответа. Важно не стать черствым и продолжать стараться помочь каждому, кто в этом нуждается и просит об этом!

Гражданам в свою очередь важно понимать, что имеет значение не количество направленных обращений в различные органы и различным должностным лицам, а качество обращения, ведь в конечном счете все обращения, направленные разным адресатам, в итоге поступят в один орган согласно компетенции, где уполномоченные лица примут по нему решение. Поэтому, насколько это возможно, нужно «очистить» обращение от излишних эмоций, обвинений и уж тем более оскорблений тех, кому пишете, и постараться максимально кратко изложить суть предложения, заявления или жалобы, привести свои доводы и аргументы, если возможно, но совершенно не обязательно, нормативно обосновать свою просьбу, предложение, и приложить к обращению имеющиеся копии документов и материалов. И самое главное: чтобы оперативно решить свой вопрос, нужно правильно определить орган или должностное лицо, к компетенции которого относится решение поднятых в обращении вопросов. Не стоит сразу писать Президенту или Председателю Правительства, в законодательные органы власти и их председателям, важно начать с компетентного органа и должностного лица, и если гражданина не удовлетворил их ответ, то, в идеале, в порядке подчиненности «подниматься вверх». Так обращение будет максимально эффективным и действенным.

Стоит отметить, что в значительном количестве обращений граждан, поступающих в соответствующие органы и соответствующим должностным лицам, не ставятся вопросы, не формулируются какие-либо предложения, а выражаются мнения, в том числе критические, по различным вопросам.

Только за 2019 год Президенту Российской Федерации поступило 718 657 обращений, 320 703 запроса информации и 262 865 сооб-

щений⁶. В Генеральную прокуратуру Российской Федерации и ее органы – более 5 миллионов жалоб⁷. В Совет Федерации – 44 000 обращений⁸. В Государственную Думу – 204 300 обращений⁹ без учета обращений, принятых в региональных приемных депутатов.

Безусловно, такое количество обращений является значительным, и именно от их содержания зависит получит ли гражданин ответ по существу.

Поскольку данный комментарий не содержит глоссария, следует отметить, что под термином «**гражданин**» учитывая нормы части 3 статьи 1 Закона № 59-ФЗ в работе следует понимать:

- Гражданин Российской Федерации;
- Иностраный гражданин;
- Лицо без гражданства.

⁶ Официальный сайт Президента Российской Федерации // URL: <http://letters.kremlin.ru/digests/229> (дата доступа 19.08.2020).

⁷ Официальный сайт Российской газеты 17.06.2020 14:11 // URL: <https://rg.ru/2020/06/17/v-prokuraturu-v-2019-godu-postupilo-bolee-5-mln-zhalob-ot-grazhdan.html> (дата доступа 19.08.2020)

⁸ Официальный сайт Совета Федерации // URL: <http://council.gov.ru/services/messages/review/112859/> (дата доступа 19.08.2020).

⁹ Официальный сайт Государственной Думы // URL: <http://duma.gov.ru/representative/letters/session/> (дата доступа 19.08.2020).

Исторический экскурс

Развитие законодательства о праве граждан на обращения в российском государстве насчитывает многолетнюю историю. Впервые это право было законодательно прописано в 1497 году Иваном III в Судебнике¹⁰.

Старейшей формой обращения была «челобитная» – письменное или устное обращение с просьбами, жалобами и заявлениями одного или нескольких человек. Этот документ передавали в руки должностному лицу или самому правителю.

Важный этап в работе с обращениями граждан был связан с реформаторской деятельностью Петра I. В 1702 году специальным документом¹¹ вводилась форма прошений, подаваемых на имя царя: их нужно было писать на гербовой бумаге, и людям разных сословий следовало подписываться полным именем и фамилией. Глава «О допущении челобитчиков в коллегии» была посвящена приему устных прошений и порядку работы с ними. В 1720 году Петр I учредил при Сенате специальную должность для приема челобитных: генерала-рекетмейстера¹². Обязанностью этого лица являлось рассмотрение полученных документов, после чего они подавались на Высочайшее имя. Но подача жалоб и прошений непосредственно царю, минуя соответствующие инстанции, продолжалась, и при Петре I за это устанавливалось суровое наказание. В указе 1722 года говори-

¹⁰ Адамова Э.Р. Эволюция права граждан на обращение в органы государственной власти в России // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета. – Казань: Изд-во Казан. Ун-та, 2011, № 12. С. 16.

¹¹ Генеральный регламент или Устав от 28.02.1720, по которому Государственные Коллегии, також и все оных принадлежащих к ним канцелярий и контор служители, не токмо во внешних и внутренних учреждениях, но и во отправлении своего чина, подданнейше поступать имеют. Реформы Петра I. Сост. Лебедев В.И. // Сборник документов. – М.: Гос. соц. – эк. изд-во, 1937.

¹² Корякин В.М. Работа с обращениями граждан и прием посетителей в Вооруженных Силах Российской Федерации: практические вопросы // Право в Вооруженных Силах. 2003, № 11.

лось: челобитчики «предерзостию своею везде докучают и прошения свои приносят его величеству самому, не давая нигде покою»¹³.

В XVIII веке делопроизводство по обращениям граждан на Высочайшее имя продолжало совершенствоваться. При императрице Елизавете Петровне в 1743 году был создан отдел прошений. В июне 1763 года Екатерина II подписала Манифест о порядке рассмотрения жалоб и просьб на Высочайшее имя¹⁴. Это был первый акт, который установил порядок разбирательства обращений по существу. Он впервые разделил административное и судебное производство по обращениям в государственные органы. В апреле 1785 года была подписана «Жалованная грамота дворянству»¹⁵, в соответствии с которой дворянам жалобы следовало направлять Императорскому Величеству и в Сенат, а прошения о своих нуждах и пользах – генерал-губернатору и губернатору. Право крестьян жаловаться на помещиков при этом было ограничено. В 1786 году были введены новые правила составления всеподданнейших жалоб, в том числе произошла замена слов в прошениях: вместо «бьет челом» требовалось писать «просит имярек», «челобитные» были заменены на «прошения».

В XIX веке важные изменения в порядок производства по обращениям в органы государственной власти были внесены Манифестом «Об образовании Государственного совета»¹⁶, разработанным в январе 1810 года М. М. Сперанским – госсекретарем императора Александра I. В Государственном совете было создано специальное подразделение – Комиссия прошений, которая принимала обращения на Высочайшее имя и рассматривала три вида обращений: жалобы, прошения наград и милостей, проекты.

¹³ Законодательство Петра I. // – М., 1997. С. 86.

¹⁴ Манифест 1763 года «О порядке рассмотрения жалоб и просьб на высочайшее имя» // Российское законодательство X–XX в. Т. 6. Законодательство первой половины XIX века. – М., 1988. С. 315–316.

¹⁵ Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т.5. Отв. ред. Индова Е.И. // Законодательство периода расцвета абсолютизма. – М., Юридическая литература, 1987.

¹⁶ Российское законодательство X–XX вв. Т.6. // Законодательство первой половины XIX в. – М., 1988. С. 78.

В 1890 году указом Николая II Комиссия прошений была преобразована в Канцелярию Его Императорского Величества по принятию прошений на Высочайшее имя. Систему органов губернского уровня возглавлял Второй Департамент Правительствующего Сената, к компетенции которого относилось рассмотрение жалоб и прочих дел на местах.

Только за период 1895–1899 гг. в Канцелярию подано 9 267 прошений, из них 74 процента составили просьбы о назначении пенсий и пособий за службу, 6 процентов – просьбы о сложении казенных недоимок, 4,5 процента – просьбы о даровании различных служебных преимуществ¹⁷.

Вследствие неблагоприятной внутривластной обстановки 18 февраля 1905 года Николай II подписал Именной Высочайший Указ Правительствующему Сенату¹⁸, которым возлагал на Совет Министров рассмотрение и обсуждение петиций, поступающих на Высочайшее имя, чтобы «облегчить всем Нашим верноподданным, радеющим об общей пользе и нуждах государственных, возможность непосредственно быть Нами услышанными». Указ разрушал прежнюю сословную систему подачи петиций и предоставлял это право всем без исключения подданным Российской империи.

В 1917 году произошла Октябрьская революция, которая в корне изменила жизнь в России.

В 1918 году для приема обращений граждан открылись приемные высших органов государственной власти – ВЦИК РСФСР, ЦИК СССР, ВС СССР и РСФСР.

Первым правовым актом, определявшим работу с обращениями граждан, явилось Постановление VI Всероссийского Чрезвычайного Съезда Советов от 8 ноября 1918 года¹⁹ (п. 3), провозгласившее право каждого гражданина обжаловать действия любого должност-

¹⁷ Ремнев А.В. Канцелярия прошений в самодержавной системе правления конца XIX столетия // Исторический ежегодник. – Омск, 1998.

¹⁸ Именной Высочайший указ от 18.02.1905 // Законодательные акты переходного времени. 1904–1908 гг. // – М., 2010. С. 22.

¹⁹ Постановление VI Всероссийского Чрезвычайного Съезда Советов от 08.11.1918 «О точном соблюдении законов» // СУ РСФСР, 1918, № 90, ст. 908.