

DOI: 10.17803/1729-5920.2022.185.4.076-085

С. П. Степкин\*

## Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: проблемы и противоречия

**Аннотация.** Автором анализируются нормы Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», изменения, внесенные в данный Закон в 2010, 2013, 2014, 2015, 2017 и 2018 гг., и их обоснования, выявляются его проблемы и противоречия, анализируются труды ученых и судебная практика, в том числе позиции Конституционного Суда РФ, выраженные в многочисленных определениях и постановлениях. Сформулированные предложения по внесению изменений в рассматриваемый Закон основаны на научном и практическом анализе изученных материалов. В частности, обоснованы предложения о необходимости распространить ряд важных законоположений, применяемых в отношении письменных обращений, на обращения в форме электронного документа и устные обращения, урегулировать вопрос с устными обращениями (в том числе поданными по телефону), указать в законе сроки в рабочих, а не в календарных днях, регламентировать и расширить возможность применения прекращения переписки с гражданами, ввести правовое регулирование веерных и массовых обращений, установить единое понимание формулировки «нецензурные либо оскорбительные выражения». Публикация подготовлена на основе общенаучного диалектического метода, а также специальных методов: системно-структурного, формально-юридического, логического и сравнительно-правового. Автором ставится вопрос о необходимости правовой определенности, использования максимально понятных норм законодательного регулирования в сфере реализации права граждан на обращения. Под обращениями граждан в данной статье понимаются обращения граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц.

**Ключевые слова:** обращения граждан; обращение; закон об обращениях; право на обращение; массовые обращения; веерные обращения; устное обращение; письменные обращения; законодательство об обращениях; закон; право на обращение.

**Для цитирования:** *Степкин С. П.* Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: проблемы и противоречия // *Lex russica*. — 2022. — Т. 75. — № 4. — С. 76–85. — DOI: 10.17803/1729-5920.2022.185.4.076-085.

### Federal Law No. 59-FZ of May 2, 2006 “On the Procedure for Considering Applications from Citizens of the Russian Federation”: Problems and Contradictions

**Stanislav P. Stepkin**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor, Faculty of Law, Russian State Social University  
ul. Vilgelma Pika, d. 4, str. 1, Moscow, Russia, 129226  
stepkin.sciences@gmail.com

**Abstract.** The author analyzes the norms of Federal Law No. 59-FZ dated 02.05.2006 «On the Procedure for Considering Applications from Citizens of the Russian Federation», amendments made to this Law in 2010,

© Степкин С. П., 2022

\* *Степкин Станислав Павлович*, кандидат юридических наук, доцент, доцент юридического факультета Российского государственного социального университета  
ул. Вильгельма Пика, д. 4, стр. 1, г. Москва, Россия, 129226  
stepkin.sciences@gmail.com

2013, 2014, 2015, 2017 and 2018, and their justifications. The author identifies its problems and contradictions, analyzes the works of scientists and judicial practice, including positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, expressed in numerous definitions and resolutions. The formulated proposals for amendments to the Law under consideration are based on scientific and practical analysis of the studied materials. In particular, the author justifies the proposals on the need to extend a number of important legal provisions regarding written applications to applications in the form of an electronic document and oral applications, to settle the issue with oral applications (including those submitted by phone), to specify in the law the terms in working days, and not in calendar days, to regulate and expand the possibility of applying the termination of correspondence with citizens, introduce legal regulation of «multiple ('fan') applications» and «mass applications», to establish a common understanding of the concept of «obscene or offensive expressions». The publication was prepared on the basis of the general scientific dialectical method. The special methods used in the preparation of the publication are: system-structural, formal-legal, logical and comparative-legal. The author raises the question of the need for legal certainty, the use of the most understandable norms of legislative regulation in the implementation of the right of citizens to appeal. In this article, the citizens' applications are understood as applications of citizens, associations of citizens, including legal entities.

**Keywords:** citizens' applications; appeals; law on applications; right to apply; mass applications; multiple 'fan' applications; oral applications; written applications; legislation on applications; law; right to apply.

**Cite as:** Stepkin SP. Federalnyy zakon ot 2 maya 2006 g. № 59-FZ «O poryadke rassmotreniya obrashcheniy grazhdan Rossiyskoy Federatsii»: problemy i protivorechiya [Federal Law No. 59-FZ of May 2, 2006 "On the Procedure for Considering Applications from Citizens of the Russian Federation": Problems and Contradictions]. *Lex russica*. 2022;75(4):76-85. DOI: 10.17803/1729-5920.2022.185.4.076-085. (In Russ., abstract in Eng.).

Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Федеральный закон № 59-ФЗ) принят Государственной Думой Федерального Собрания РФ IV созыва, одобрен Советом Федерации Федерального Собрания РФ, подписан и обнародован Президентом РФ в мае 2006 г. и стал важным рубежом развития законодательства в сфере реализации права граждан на обращение. При этом в виде законопроекта за № 263597-4 он был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ Президентом РФ В. В. Путиным в январе 2006 г., активно обсуждался депутатами Государственной Думы<sup>2</sup> и на момент принятия, безусловно, охватывал основную часть вопросов, актуальных на тот период времени. Вместе с тем с развитием гражданского общества, информационных технологий и появлением новых вызовов сегодня данный закон требует уточнений.

Спецификой правоотношений, являющихся предметом правового регулирования норм, предусмотренных Федеральным законом № 59-ФЗ, выступает их двойная природа: реализация конституционного права граждан на обращение, регулируемая нормами конституционного права, и процедура рассмотрения обращений граждан, относящаяся к административно-правовому регулированию<sup>3</sup>.

С. Г. Соловьев и И. Е. Попов приходят к выводу, что нормы Федерального закона № 59-ФЗ ухудшают положение граждан и должны быть пересмотрены<sup>4</sup>. А. Е. Лапин и Н. И. Борисов в своем исследовании утверждают, что в указанном законе срок рассмотрения обращений увеличен до 30 дней<sup>5</sup>. Все авторы сравнивают принятый закон с ранее действовавшим Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»<sup>6</sup> (далее — Указ), однако, согласно нормам

<sup>1</sup> Российская газета. 05.05.2006. № 95.

<sup>2</sup> Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/263597-4> (дата обращения: 28.01.2022).

<sup>3</sup> Степкин С. П. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный). М.: ЛитРес, 2020.

<sup>4</sup> Соловьев С. Г., Попов И. Е. О совершенствовании законодательства об обращениях граждан // Российский юридический журнал. 2010. № 2. С. 139–144.

<sup>5</sup> Лапин А. Е., Борисов Н. И. Обращения граждан как инструмент повышения эффективности взаимодействия населения и власти // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2013. № 1. С. 107–114.

<sup>6</sup> Свод законов СССР. 1968. Т. 1. С. 373.

Указа, безотлагательно, но не позднее 15 дней разрешались заявления и жалобы, не требующие дополнительного изучения и проверки, для остальных обращений срок рассмотрения составлял не более одного месяца. Сокращенный до 15 дней срок рассмотрения заявлений и жалоб был установлен Указом в отношении военнослужащих и членов их семей, что ставило их в привилегированное положение по сравнению с другими категориями граждан, например с шахтерами, врачами и т.д. При этом справедливо будет согласиться с мнением М. В. Головацкой, что Федеральный закон № 59-ФЗ несовершенен и его нормы не предполагают возможности безотлагательного либо в срок до 15 дней разрешения заявлений и жалоб<sup>7</sup>. Федеральный закон № 59-ФЗ предусматривает возможность моментального ответа только в ходе личного приема и только устно (ч. 3 ст. 13). При этом, как верно отмечает А. В. Савоськин, процедура личного приема урегулирована лишь частично<sup>8</sup>. И все-таки, оценивая возможность сокращения сроков рассмотрения обращений, следует отметить, что сегодня сложно представить заявление или жалобу, которые не требуют проверки и дополнительного изучения, а само применение сокращенных сроков рассмотрения обращений допустимо в современном мире вызовов лишь в качестве возможности, иное бы означало значительное увеличение штата и затрат на доработку систем автоматизированного делопроизводства рассматривающих обращения граждан организаций.

Д. А. Сергеева, анализируя определения Конституционного Суда Российской Федерации, в своем труде обращает внимание на то, что «сомнения в конституционности затронули восемь из восемнадцати статей Федерального закона»<sup>9</sup>. При этом проведенный анализ показывает, что с момента принятия Федерального закона № 59-ФЗ Конституционным Судом Рос-

сийской Федерации вынесено более 200 определений об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан на нарушение их конституционных прав положениями данного закона. И лишь одним постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2012 № 19-П<sup>10</sup>, принятым в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области, нормы ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 2 и ст. 3 Федерального закона № 59-ФЗ признаны не соответствующими ч. 1 ст. 19, ст. 30, 33, 45, ч. 3 ст. 55 и ст. 76 Конституции Российской Федерации.

При этом к Федеральному закону № 59-ФЗ все эти годы было излишне аккуратное отношение, по принципу «не навреди», в связи с чем изменения в него вносились не слишком часто (в 2010, 2013, 2014, 2015, 2017 и 2018 гг.) и очень точно, без учета необходимости внесения изменений в остальной текст данного закона. Шесть из восьми законопроектов предложены депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, один из которых — совместно с членом Совета Федерации (в настоящее время сенатор Российской Федерации). По одному разу законопроекты о внесении изменений в Федеральный закон № 59-ФЗ предложены к рассмотрению Правительством Российской Федерации (законопроект № 191991-6) и Парламентом Кабардино-Балкарской Республики (законопроект № 166308-6).

Так, в июне 2010 г. в ч. 2 и 4 ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ были внесены изменения в части уточнения семидневного срока в отношении возвращения гражданину обращения, в котором он обжалует судебное решение, и уведомления гражданина о том, что текст его обращения не поддается прочтению<sup>11</sup>. А в июле 2010 г. внесены изменения в п. 1 ст. 4, п. 1 ст. 5, ч. 3 ст. 7, п. 2 ч. 1 и ч. 4 ст. 10 Федерального закона № 59-ФЗ, дополняющие возмож-

<sup>7</sup> Головацкая М. В. К вопросу о порядке рассмотрения обращений граждан // Юрист. 2007. № 5. С. 11–13.

<sup>8</sup> Савоськин А. В. Личный прием граждан: проблемы правового регулирования и практики реализации // Lex russica. 2019. № 10. С. 71–83.

<sup>9</sup> Сергеева Д. А. Приращение конституционного содержания института обращений граждан определениями Конституционного Суда России // Проблемы в российском законодательстве. 2017. № 2. С. 264–270.

<sup>10</sup> 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» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 29.06.2010 № 126-ФЗ «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”» // Российская газета. 02.07.2010. № 144.

ность подачи обращения в форме электронного документа, запроса в других органах и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия, необходимых для рассмотрения обращения документов и материалов в электронной форме, а также устанавливающие возможность предоставления ответа гражданину на его обращение, поступившее в форме электронного документа, по адресу электронной почты, указанному в обращении, или в письменной форме по почтовому адресу, указанному в обращении<sup>12</sup>.

С. М. Зубарев и С. В. Сабаева в своем исследовании, анализируя Федеральный закон № 59-ФЗ, отмечают, что он не содержит отдельных статей, регулирующих процедуру рассмотрения именно электронных обращений<sup>13</sup>. Осмелюсь предположить, что авторы имели в виду тот факт, что в законе остались нормы, относящиеся только к рассмотрению письменных обращений.

В мае 2013 г. ст. 1 Федерального закона № 59-ФЗ дополнена частью 4, а часть 1 ст. 2 изложена в новой редакции: законодатель распространил действие Федерального закона № 59-ФЗ на государственные и муниципальные учреждения, иные организации и их должностных лиц, которые осуществляют публично значимые функции, а также уточнил право не только граждан, но и объединений граждан, включая юридические лица, на обращение в государственные органы, органы местного самоуправления и к их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций<sup>14</sup>. К принятию данных норм, инициированных Правительством Российской Федерации, определенно подтолкнуло прямое предписание федеральному законодателю, изложенное в

постановлении Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П. Однако ни Конституционный Суд РФ, ни вышеуказанный субъект права законодательной инициативы, ни Федеральное Собрание РФ не дали единого и понятного определения термину «публично значимые функции». Поскольку этому вопросу я посвятил отдельный труд, не буду подробно на нем останавливаться. Но стоит обратить особенное внимание на тот факт, что в законе, за исключением ст. 1 и 2 Федерального закона № 59-ФЗ, остались формулировки «обращение в государственный орган, орган местного самоуправления и к должностным лицам», то есть ранее действовавшие и оставшиеся неизменными, что создает правовую неопределенность в применении данных статей закона к порядку рассмотрения обращений, направленных в организации, осуществляющие публично значимые функции.

В июле 2013 г. в ч. 1 и 5 ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ внесены изменения, установившие, что к анонимным обращениям следует относить обращения с отсутствием фамилии или почтового адреса, а прекращать переписку с гражданином возможно в случае неоднократности предоставления ему ответа по существу на его ранее направленные обращения с теми же доводами и обстоятельствами<sup>15</sup>. Ранее анонимным считалось обращение, не содержащее фамилии и почтового адреса, а вместо неоднократности упоминалась многократность, не позволяющая, например, прекращать переписку с гражданином уже третьим ответом.

В ноябре 2014 г. изменения коснулись дополнения ст. 8 Федерального закона № 59-ФЗ частью 3.1 и ст. 12 частью 1.1, устанавливающими пятидневный срок перенаправления обращений о возможных фактах нарушения законодательства в сфере миграции в территориальный орган федерального органа испол-

<sup>12</sup> Федеральный закон от 27.07.2010 № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»» (ст. 21) // Российская газета. 02.08.2010. № 169.

<sup>13</sup> Зубарев С. М., Сабаева С. В. Электронные обращения граждан в системе общественного контроля // Административное право и процесс. 2019. № 5. С. 12–17.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 07.05.2013 № 80-ФЗ «О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 1 и 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»» (ст. 2) // Официальный интернет-портал правовой информации. 08.05.2013. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 02.07.2013 № 182-ФЗ «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»» // Официальный интернет-портал правовой информации. 03.07.2013. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

нительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и уведомления гражданина, а также срок рассмотрения такого обращения — 20 дней со дня регистрации<sup>16</sup>. Законопроект был внесен в целях реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.12.2013<sup>17</sup>, п. 1.28 Поручения Президента РФ от 27.12.2013 № Пр-3086<sup>18</sup> и п. 4 Плана по реализации в 2012–2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной политики на период до 2025 года<sup>19</sup> и изначально содержал большое количество противоречий предлагаемых норм друг другу<sup>20</sup>.

В ноябре 2015 г. ст. 13 Федерального закона № 59-ФЗ дополнена частью 7, закрепляющей предоставление права на первоочередной прием льготным категориям граждан, среди которых участники Великой Отечественной войны, инвалиды I и II групп, ветераны боевых действий и родители (опекуны, попечители, приемные родители), на попечении которых находится трое и более детей<sup>21</sup>.

В ноябре 2017 г. в ст. 5, 7, 10 и 11 Федерального закона № 59-ФЗ внесены изменения, определяющие, что ответ на обращение в форме электронного документа дается только по адресу электронной почты, указанному в

обращении, а на обращение в письменной форме — только в письменной форме по почтовому адресу, указанному в обращении (ч. 4 ст. 10). Соответственно, и приложения к обращению теперь должны подаваться в той же форме, в которой подано обращение (ч. 3 ст. 7). В Федеральный закон № 59-ФЗ введен новый вид обращения — обращение, не имеющее сути, на которое ответ не дается, однако гражданин уведомляется о данном факте в течение семи дней (ст. 11 дополнена частью 4.1), гражданину теперь можно сообщить в ответе адрес официального сайта в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, на котором размещен ответ на обращение по вопросу, затрагивающему интересы неопределенного круга лиц (статья 11 дополнена частью 5.1, изменен п. 3 ст. 5)<sup>22</sup>. Пожалуй, именно эти изменения внесены очень ограниченно. Так, статья 8 Федерального закона № 59-ФЗ, регулирующая вопросы направления и регистрации письменного обращения (о направлении гражданином обращения по компетенции, о сроках регистрации обращений, о перенаправлении обращения по компетенции, о рассмотрении жалоб и т.д.), содержит требования лишь в отношении письменных обращений. Аналогичная ситуация со ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ, где порядок направления обращений о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем (ч. 1), об оставлении без ответа обращения, содержащего нецензурные либо

<sup>16</sup> Федеральный закон от 24.11.2014 № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 4) // Официальный интернет-портал правовой информации. 25.11.2014. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>17</sup> Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825> (дата обращения: 29.01.2022).

<sup>18</sup> Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/20004> (дата обращения: 29.01.2022).

<sup>19</sup> Распоряжение Правительства РФ от 21.08.2012 № 1502-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2012–2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2012. № 35. Ст. 4858.

<sup>20</sup> Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/535567-6> (дата обращения: 29.01.2022).

<sup>21</sup> Федеральный закон от 03.11.2015 № 305-ФЗ «О внесении изменения в статью 13 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”» // Официальный интернет-портал правовой информации. 04.11.2015. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>22</sup> Федеральный закон от 27.11.2017 № 355-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”» // Официальный интернет-портал правовой информации. 27.11.2017. URL: <http://www.pravo.gov.ru/>

оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи (ч. 3), не поддающегося прочтению (ч. 4), обращения, не позволяющего определить суть (ч. 4.1), и о прекращении переписки (ч. 5) упоминается только в части письменного обращения. Статья 12 Федерального закона № 59-ФЗ также приводит сроки рассмотрения именно письменных обращений.

Таким образом, ряд важных законоположений может применяться к обращениям в форме электронного документа или устным обращениям лишь по аналогии права, хотя, на взгляд автора, они должны быть четко регламентированы именно в тексте данного специального закона. Ведь законодатель разделил форму подачи обращения в Федеральном законе № 59-ФЗ на три вида: письменный, в форме электронного документа и устный (п. 1 ст. 4).

Справедливым следует признать вывод И. Е. Попова о неурегулированности законодателем механизма регистрации устных обращений<sup>23</sup>, который был дополнен необходимостью общей регламентации порядка работы с устными и СМС-сообщениями. Ведь сегодня устные обращения стали приниматься не только во время личного приема (ст. 13 Федерального закона № 59-ФЗ), но и в телефонном режиме, и по видео-конференц-связи. Отсутствие подробной законодательной регламентации работы с устными обращениями дает возможность различным органам самостоятельно определять порядок работы с ними в своих локальных актах. Однако всегда ли такой подход адекватен норме права? В качестве яркого примера регулирования вопросов личного приема, приема обращений по телефону и работы с устными

обращениями можно привести Инструкцию по делопроизводству в арбитражных судах Российской Федерации (первой, апелляционной и кассационной инстанций)<sup>24</sup>.

Новый вид подачи обращения в виде СМС-сообщения появился сравнительно недавно, однако он никак не отражен в законодательстве и не урегулирован (например, считается ли такое обращение электронным и вообще обращением в понимании Федерального закона № 59-ФЗ). Устные обращения по телефону и СМС-сообщения принимают Администрация Президента Российской Федерации<sup>25</sup>, Министерство образования Новосибирской области<sup>26</sup> и др. Остается открытым вопрос возможности аудиозаписи разговоров при подаче устного обращения по телефону и аудиовидеозаписи при личном приеме, что часто помогает при рассмотрении жалоб и в случае оскорбительного поведения гражданина.

В декабре 2018 г. в ч. 3.1 ст. 8 Федерального закона № 59-ФЗ изменено наименование территориального органа, рассматривающего обращения в сфере миграции<sup>27</sup>. Это чисто техническое изменение вызвано передачей полномочий в сфере миграции в систему органов внутренних дел.

Отдельное внимание следует уделить срокам, указанным в Федеральном законе № 59-ФЗ, ведь по общему правилу, установленному ст. 190 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>28</sup>, в законе указаны календарные, а не рабочие дни. Данное законоположение заведомо ведет к нарушению норм Федерального закона № 59-ФЗ (трехдневный срок регистрации обращения или пяти-семидневный для перенаправления по компетенции), так как, напри-

<sup>23</sup> Попов И. Е. Институт права граждан на обращения в органы власти: проблемы понятия и принципиальные особенности // Вестник ЮУрГУ. 2009. № 6. С. 90–94.

<sup>24</sup> Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25.12.2013 № 100 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в арбитражных судах Российской Федерации (первой, апелляционной и кассационной инстанций)» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.01.2022).

<sup>25</sup> Официальный сайт Администрации Президента Российской Федерации. URL: <http://letters.kremlin.ru/info-service> (дата обращения: 28.01.2022).

<sup>26</sup> Официальный сайт Министерства образования Новосибирской области. URL: <http://minobr.nso.ru/page/5555> (дата обращения: 28.01.2022).

<sup>27</sup> Федеральный закон от 27.12.2018 № 528-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившим силу пункта 2 части 2 статьи 22 Федерального закона “О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации” в связи с реорганизацией государственного управления в сфере миграции и в сфере внутренних дел» (ст. 9) // Официальный интернет-портал правовой информации. 28.12.2018. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>28</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

мер, не во всех организациях возможно осуществление регистрации электронных обращений в автоматизированном режиме. Кроме того, поступающие почтовыми отправлениями письменные обращения в любом случае регистрируются в ручном режиме. Однако во исполнение норм ст. 111–113 Трудового кодекса Российской Федерации<sup>29</sup> работа с обращениями граждан обычно не производится в выходные, нерабочие и праздничные дни. Например, новогодние каникулы и Рождество Христово занимают обычно 9–10 дней (ст. 112 ТК РФ), нерабочие дни в целях недопущения дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) — 5–9 дней<sup>30</sup>, объединенные майские праздники — 8–10 дней и т.д. И несмотря на то, что нарушение сроков регистрации обращений редко влечет нарушение права гражданина на обращение, выражающееся в несвоевременном предоставлении ответа на обращение, статья 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>31</sup> устанавливает одинаковую степень ответственности за любое нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, установленного Федеральным законом № 59-ФЗ<sup>32</sup>.

Вопрос применения ст. 5.59 КоАП РФ вне зависимости от наличия либо отсутствия вредных для потерпевшего последствий подробно рассмотрен в труде В. В. Калашникова, отмечающего также формальность состава административного правонарушения<sup>33</sup>.

Законодателю следует внести изменения в Федеральный закон № 59-ФЗ, указав, что к срокам регистрации обращений (ч. 2 ст. 8), перенаправления обращений по компетенции (ч. 3, 3.1 и 4 ст. 8), уведомления граждан о перена-

правлении, о возврате обращения (ч. 2 ст. 11), о неподдающемся прочтению обращении (ч. 4 ст. 11), об отсутствии в обращении сути (ч. 4.1 ст. 11), о сообщении адреса сайта, где размещен ответ на обращение, затрагивающее интересы неопределенного круга лиц (ч. 5.1 ст. 11), следует применять рабочие, а не календарные дни.

Н. И. Гритчина совершенно обоснованно предлагает дополнить ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 59-ФЗ, указывающую на право обращаться лично, нормой о праве на обращение законного представителя и представителя действующего на основании доверенности<sup>34</sup>.

Вопрос прекращения переписки также требует подробного регулирования и расширения толкования, поскольку часто вызывает жалобы со стороны граждан и сложности у осуществляющих рассмотрение обращений. С одной стороны, в Федеральном законе № 59-ФЗ указано, что прекращение переписки возможно в случае, когда в обращениях гражданина не приводятся новые доводы или обстоятельства и ему неоднократно давались на них ответы, но, с другой стороны, стоит ли продолжать переписку с гражданином, которому организация неоднократно разъясняла свою компетенцию, а гражданин продолжает обращаться в эту организацию с иными вопросами, игнорируя вопросы компетенции, в том числе норму ч. 1 ст. 8 Федерального закона № 59-ФЗ (так как она не ведет к каким-либо последствиям и ответственности) и ранее данные разъяснения о них. Например, законодательный орган неоднократно дает гражданину разъяснения о своей компетенции со ссылками на нормы права и о том, что орган является законодательным и представительным, а гражданин продолжает направлять в

<sup>29</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Российская газета. 31.12.2001. № 256.

<sup>30</sup> Указ Президента РФ от 25.03.2020 № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» // Официальный интернет-портал правовой информации. 25.03.2020. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru); Указ Президента РФ от 20.10.2021 № 595 «Об установлении на территории Российской Федерации нерабочих дней в октябре — ноябре 2021 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. 20.10.2021. № 0001202110200047. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

<sup>31</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

<sup>32</sup> Постановление Суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 11.08.2014 по делу № 4А-361/2014; постановление Санкт-Петербургского городского суда от 12.09.2018 № 4а-1187/2018 по делу № 5-136/2018-203 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.01.2022).

<sup>33</sup> Калашников В. В. О некоторых вопросах административной ответственности за нарушение установленного законодательством порядка рассмотрения обращений граждан // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 12. С. 19–22.

<sup>34</sup> Гритчина Н. И. Особенности субъектного состава лиц, реализующих право на обращение // Вестник НГУ. Серия «Право». 2013. № 9 (1). С. 131–136.

него обращения с требованиями заменить лампочку, привлечь к ответственности следователя, пересчитать плату за жилищно-коммунальные услуги, уволить судью, перенаправить обращение в конкретный государственный компетентный орган (т.е. гражданин осознает, к чьей компетенции относится решение вопроса, изложенного в обращении, и использует организацию в качестве «оператора почтовой связи») и т.д. Или иная ситуация, когда гражданин обращается в суд по вопросу некорректного отображения итоговой информации по конкретным судебным делам на портале открытых данных судов общей юрисдикции города Москвы раздела внешнего портала судов общей юрисдикции города Москвы, получает ответ с очередной недостоверной информацией (расходящейся с принятыми судами решениями), в связи с чем гражданин вынужден направить повторное обращение с сообщением о недостоверности и, наконец, получив ответ за подписью заместителя председателя суда с подтверждением, что была допущена ошибка, вместо извинений уведомляется о возможном прекращении переписки в соответствии с ч. 5 ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ. Второй пример скорее свидетельствует о бесконтрольном использовании нормы права о прекращении переписки, ведь формально обращение было по тому же вопросу, а указание новых фактов о недостоверности ответа, видимо, по мнению этого суда, не препятствует прекращению переписки.

В связи с развитием новых информационных технологий и расширением возможностей подачи обращения в форме электронного документа, появлением сервисов массовой и веерной рассылки обращений в различные организации и различным должностным лицам, активизацией иностранных агентов и экстремистских организаций требует законодательного регулирования вопрос направления и рассмотрения массовых и веерных обращений. Ситуация, когда от одного гражданина поступает более 500–1 000 обращений в адрес разных должностных лиц и организаций (веерные обращения) или 100–250 000 обращений по одному вопросу от разных граждан в один орган или одному должностному лицу (массовые обращения), вне зависимости от тер-

риториальной подведомственности и наличия у данных органов компетенции по рассмотрению данного вопроса, уже не является редкостью. Вместе с тем при отсутствии правового регулирования понятия «веерные обращения» и «массовые обращения» плотно вошли в современную жизнь<sup>35</sup>, а количество таких обращений является угрожающим, организации и должностные лица могут не справиться с поступающим объемом в установленные Федеральным законом № 59-ФЗ сроки, что вызовет справедливые нарекания граждан и массовое возбуждение дел об административных правонарушениях с последующим привлечением виновных к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ.

Г. Г. Анисимов отмечает: «прокуроры (не только в Липецкой области) вынуждены рассматривать обращения, фактически являющиеся массовой рассылкой, указывающие на нарушения, выявленные в других регионах, не поддающиеся прочтению, содержащие исключительно эмоциональные переживания по какому-либо поводу»<sup>36</sup>. Именно такое поведение следовало бы отнести, на наш взгляд, к злоупотреблению правом, однако в Федеральном законе № 59-ФЗ термин «злоупотребление правом» используется лишь единожды в отношении «письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи» (ч. 3 ст. 11).

Немалые нарекания граждан, а также сложности у рассматривающих обращения вызывает отсутствие единого понимания словосочетания «нецензурные либо оскорбительные выражения» (ч. 3 ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ). И поскольку в ст. 5.61 КоАП РФ понятие «оскорбление» определяется как «унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной или иной противоречащей общепринятым нормам морали и нравственности форме», отнести те или иные высказывания гражданина к унижающим честь и достоинство лица, к которому он обращается, может только эксперт-лингвист и суд. Однако уже сейчас сформировалось мнение специалистов Института русского языка РАН, согласно

<sup>35</sup> Письмо Банка России от 16.11.2021 № 46-7-1/1612 (п. 53) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.01.2022).

<sup>36</sup> Анисимов Г. Г. О некоторых проблемах при рассмотрении обращений граждан в органах прокуратуры и вариантах совершенствования правового регулирования этих правоотношений // Законность. 2022. № 1. С. 31–34.

которому неприличные и грубо-просторечные слова не относятся к нецензурным словам и выражениям<sup>37</sup>.

Подводя итог данного исследования, хотелось бы подчеркнуть, что Президент России В. В. Путин уже обращал внимание на то, что «наше законодательство должно быть понятно и комфортно добропорядочным гражданам, в том числе приезжающим в Россию... <...> Законодательство должно в полной мере отвечать

и быть адекватным тем вызовам и угрозам, с которыми мы сталкиваемся»<sup>38</sup>.

Б. М. Исаева в своем исследовании верно отмечает, что эффективность реализации права на обращение зависит и от правовой определенности<sup>39</sup>. В связи с этим следует заключить, что текст законодательного акта должен быть максимально понятным и прозрачным, а Федеральный закон № 59-ФЗ требует существенных изменений.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Анисимов Г. Г.* О некоторых проблемах при рассмотрении обращений граждан в органах прокуратуры и вариантах совершенствования правового регулирования этих правоотношений // *Законность*. — 2022. — № 1. — С. 31–34.
2. *Головацкая М. В.* К вопросу о порядке рассмотрения обращений граждан // *Юрист*. — 2007. — № 5. — С. 11–13.
3. *Гритчина Н. И.* Особенности субъектного состава лиц, реализующих право на обращение // *Вестник НГУ. Серия «Право»*. — 2013. — № 9 (1). — С. 131–136.
4. *Зубарев С. М., Сабеева С. В.* Электронные обращения граждан в системе общественного контроля // *Административное право и процесс*. — 2019. — № 5. — С. 12–17.
5. *Исаева Б. М.* Обращение граждан в органы государственной власти и местного самоуправления как форма воздействия на публичную власть // *Вестник Дагестанского государственного университета*. — 2012. — № 2. — С. 41–45.
6. *Калашников В. В.* О некоторых вопросах административной ответственности за нарушение установленного законодательством порядка рассмотрения обращений граждан // *Право в Вооруженных Силах*. — 2014. — № 12. — С. 19–22.
7. *Лапин А. Е., Борисов Н. И.* Обращения граждан как инструмент повышения эффективности взаимодействия населения и власти // *Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право»*. — 2013. — № 1. — С. 107–114.
8. *Попов И. Е.* Институт права граждан на обращения в органы власти: проблемы понятия и принципиальные особенности // *Вестник ЮУрГУ*. — 2009. — № 6. — С. 90–94.
9. *Савоськин А. В.* Личный прием граждан: проблемы правового регулирования и практики реализации // *Lex russica*. — 2019. — № 10. — С. 71–83.
10. *Сергеева Д. А.* Приращение конституционного содержания института обращений граждан определениями Конституционного Суда России // *Проблемы в российском законодательстве*. — 2017. — № 2. — С. 264–270.
11. *Соловьев С. Г., Попов И. Е.* О совершенствовании законодательства об обращениях граждан // *Российский юридический журнал*. — 2010. — № 2. — С. 139–144.
12. *Степкин С. П.* Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный). — М.: ЛитРес, 2020. — 228 с.

*Материал поступил в редакцию 29 января 2022 г.*

<sup>37</sup> Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. URL: <https://16.rkn.gov.ru/directions/mass-communications/control-nadzor-smi/spravka/p15638/> (дата обращения: 28.01.2022).

<sup>38</sup> Из выступления на встрече с членами Совета по межнациональным отношениям 9 июня 2012 г., Санкт-Петербург // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/15609> (дата обращения: 29.01.2022).

<sup>39</sup> *Исаева Б. М.* Обращение граждан в органы государственной власти и местного самоуправления как форма воздействия на публичную власть // *Вестник Дагестанского государственного университета*. 2012. № 2. С. 41–45.

## REFERENCES

1. Anisimov GG. O nekotorykh problemakh pri rassmotrenii obrashcheniy grazhdan v organakh prokuratury i variantakh sovershenstvovaniya pravovogo regulirovaniya etikh pravootnosheniy [On some problems when considering citizens' applications to the prosecutor's office and options for improving the legal regulation of these legal relations]. *Zakonnost*. 2022;1:31-34. (In Russ.).
2. Golovatskaya MV. K voprosu o poryadke rassmotreniya obrashcheniy grazhdan [On the issue of the procedure for considering citizens' applications]. *Yurist [Jurist]*. 2007;5:11-13. (In Russ.).
3. Gritchina NI. Osobennosti subektnogo sostava lits, realizuyushchikh pravo na obrashchenie [Features of the subject composition of persons exercising the right to apply]. *Vestnik Novosibirskogo Gosudarstvennogo Universiteta, Seriya: Pravo [Vestnik NSU. Series: Law]*. 2013;9(1):131-136. (In Russ.).
4. Zubarev SM, Sabaeva SV. Elektronnyye obrashcheniya grazhdan v sisteme obshchestvennogo kontrolya [Electronic applications of citizens in the system of public control]. *Administrativnoe pravo i protsess [Administrative Law and Procedure]*. 2019;5:12-17. (In Russ.).
5. Isaeva BM. Obrashchenie grazhdan v organy gosudarstvennoy vlasti i mestnogo samoupravleniya kak forma vozdeystviya na publichnyuyu vlast [Citizens' application to state authorities and local self-government bodies as a form of influence on public authorities]. *Vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta [Herald of Dagestan State University]*. 2012;2:41-45. (In Russ.).
6. Kalashnikov VV. O nekotorykh voprosakh administrativnoy otvetstvennosti za narushenie ustanovlennogo zakonodatelstvom poryadka rassmotreniya obrashcheniy grazhdan [On some issues of administrative responsibility for violation of the procedure established by law for consideration of citizens' applications]. *Pravo v Vooruzhennykh Silakh*. 2014;12:19-22. (In Russ.).
7. Lapin AE, Borisov NI. Obrashcheniya grazhdan kak instrument povysheniya effektivnosti vzaimodeystviya naseleniya i vlasti [Citizens' applications as a tool to increase the effectiveness of interaction between the population and the authorities]. *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya «Ekonomika i pravo» [Bulletin of the Udmurt University. Series: Economics and Law]*. 2013;1:107-114. (In Russ.).
8. Popov IE. Institut prava grazhdan na obrashcheniya v organy vlasti: problemy ponyatiya i printsipialnye osobennosti [Right of citizens to apply to the authorities: Problems of the concept and fundamental features]. *Vestnik YuUrGU [Bulletin of the South Ural State University]*. 2009;6:90-94. (In Russ.).
9. Savoskin AV. Lichnyy priem grazhdan: problemy pravovogo regulirovaniya i praktiki realizatsii [Personal Reception of Citizens: Problems of Legal Regulation and Implementation]. *Lex russica*. 2019;(10):71-83. (In Russ.).
10. Sergeeva DA. Prirashchenie konstitutsionnogo soderzhaniya instituta obrashcheniy grazhdan opredeleniyami Konstitutsionnogo Suda Rossii [Increase in the constitutional content of the institution of citizens' applications through the rulings of the Constitutional Court of Russia]. *Problemy v rossiyskom zakonodatelstve*. 2017;2:264-270. (In Russ.).
11. Solovev SG, Popov IE. O sovershenstvovanii zakonodatelstva ob obrashcheniyakh grazhdan [On improving the legislation on citizens' applications]. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal [Russian Juridical Journal]*. 2010;2:139-144. (In Russ.).
12. Stepkin SP. Kommentariy k Federalnomu zakonu ot 2 maya 2006 goda № 59-FZ «O poryadke rassmotreniya obrashcheniy grazhdan Rossiyskoy Federatsii». Postateyniy [Commentary to Federal Law No. 59-FZ of May 2, 2006 «On the Procedure for Considering Applications from Citizens of the Russian Federation». Article by article]. Moscow: LitRes; 2020. (In Russ.).