Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Высшая школа государственного управления

А. В. Савоськин

ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ЖИТЕЛЯМИ

Настольная книга депутата и муниципального служащего

Москва
2024

УДК 34(075)
ББК 67.400.7я7

Автор:

Савоськин Александр Владимирович — заведующий кафедрой конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева, доктор юридических наук, доцент.

Рецензенты:

Бабичев И. В. — доктор юридических наук, руководитель аппарата комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению;

Нарутто С. В. — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА).

С 13
Савоськин, Александр Владимирович.
Обращения граждан и взаимодействие органов местного самоуправления с жителями : настольная книга депутата и муниципального служащего : [учебное пособие] / А. В. Савоськин ; ред. Е. С. Шугрина ; Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Высш. шк. гос. упр. - Москва : [б. и.], 2024. - 152 с. - 1000 экз. - **ISBN** 978-5-6053574-8-3 : Б. ц. - Текст : непосредственный.

УДК 34(075)
ББК 67.400.7я7

Книга посвящена практическим вопросам работы органов местного самоуправления с обращениями граждан. Раскрываются особенности правового статуса заявителей и адресатов, виды обращений и способы их подачи, правила применения законодательства при конкуренции разных процедур рассмотрения обращений, вопросы ответственности должностных лиц за нарушение законодательства об обращениях и иные актуальные вопросы, связанные с рассмотрением обращений граждан. Особое внимание уделяется правилам организации и проведения личного приема, а также психологической безопасности должностных лиц при проведении личного приема. Раскрываются вопросы взаимодействия органов местного самоуправления с гражданами посредством официального сайта в сети Интернет и социальных сетей, включая Telegram.

Книга предназначена для выборных должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих, представителей муниципальных учреждений Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области.

Подготовлено с использованием справочной правовой системы «КонсультантПлюс», справочно-правовой системы «Гарант».

ISBN 978-5-6053574-8-3
9 785605 357483 >

© Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2024

© Савоськин А. В., 2024

Дорогие друзья!
Уважаемые коллеги!

Перед вами учебное пособие из серии книг, подготовленных в 2024 году Высшей школой государственного управления Президентской академии к годовщине образования первых органов местного самоуправления в Донецкой Народной Республике, Луганской Народной Республике, Запорожской и Херсонской областях. Органы власти и жители этих регионов уверенно создают свое будущее, шаг за шагом формируя фундамент для роста благополучия и качества жизни.

Интеграция управленцев новых регионов в систему органов публичной власти Российской Федерации невозможна без понимания особенностей государственной политики и правового регулирования в различных отраслях, а также знания современных инструментов публичного управления, системы государственного устройства, основ государственной и муниципальной службы.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации Владимира Путина Президентская академия в числе первых включилась в процесс содействия интеграции управленцев из новых субъектов, который предусматривает и обучение представителей органов публичной власти, и экспертную и консультационно-методическую поддержку, и подготовку серии учебных пособий. Мы стали единой большой командой и сделали уже очень много, но впереди еще более масштабные и важные задачи!

При подготовке серии книг авторы стремились познакомить читателей с разными аспектами деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в контексте правовых, управленческих, финансово-экономических реалий современной России.

Надеюсь, это учебное пособие станет настольной книгой и вашим верным помощником в поиске оптимальных решений при выполнении профессиональных задач.

С пожеланиями успеха,
Алексей Комиссаров,
ректор Президентской академии

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 7

Глава 1.
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ОБРАЩЕНИЯХ ГРАЖДАН 9
1.1. Нормы Конституции РФ об обращениях граждан 9
1.2. Федеральные законы об обращениях граждан 12
1.3. Законы субъектов РФ об обращениях граждан 17
1.4. Подзаконные акты об обращениях граждан 22
1.5. Пределы нормотворческих полномочий органов местного самоуправления при принятии актов об обращениях граждан 25

Глава 2.
ПОНЯТИЕ И РАЗНОВИДНОСТИ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН 29
2.1. Что считать обращением, а что сообщением 30
2.2. Виды обращений в зависимости от заявителя и их особенности 39
2.3. Виды обращений в соответствии со способом их подачи. . . . 43
2.4. Виды обращений в зависимости от цели волеизъявления 45

Глава 3.
ЛИЧНЫЙ ПРИЕМ 53
3.1. Отличие личного приема от устного общения 53
3.2. Кто проводит личный прием 55
3.3. Когда проводится личный прием 59
3.4. Требования к помещению для проведения личного приема 61
3.5. Предварительная запись на личный прием. 62
3.6. Процедура личного приема. 68
3.7. Оформление личного приема 72
3.8. Психологические правила беседы в ходе личного приема 75
3.9. Противодействие манипуляциям на личном приеме 77
3.10. Прием душевнобольных 81

Глава 4.
РАССМОТРЕНИЕ ТРАДИЦИОННЫХ ПИСЬМЕННЫХ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН 84
4.1. Требования к письменным обращениям 84
4.2. Правила регистрации письменных обращений 89
4.3. Права и обязанности заявителя 92
4.4. Рассмотрение обращения по существу 94
4.5. Требования к оформлению ответов на обращения 96
4.6. Сроки рассмотрения обращений и правила их течения 100
4.7. Отказ в рассмотрении обращений и прекращение переписки 104

Глава 5.
РАССМОТРЕНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫХ ВИДОВ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН 107
5.1. Особенности работы с досудебными жалобами на ненадлежащее оказание муниципальных услуг 108
5.2. Особенности работы с досудебными жалобами в связи с осуществлением муниципального контроля 112
5.3. Особенности работы с запросами информации о деятельности органов местного самоуправления 116

Глава 6.
ИНФОРМИРОВАНИЕ НАСЕЛЕНИЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ЕГО САЙТЕ 120
6.1. Правовое регулирование сайтов органов местного самоуправления 120
6.2. Создание и функционирование сайтов органов местного самоуправления 121
6.3. Наполнение сайтов органов местного самоуправления 124

Глава 7.
ИНФОРМИРОВАНИЕ НАСЕЛЕНИЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОЦИАЛЬНЫХ СЕТЯХ 129
7.1. Особенности и преимущества социальных сетей 130
7.2. Правовые вопросы присутствия органов местного самоуправления в социальных сетях 132

7.3. Контентная политика органа местного самоуправления в социальных сетях 134
7.4. Развитие и продвижение страницы органа местного самоуправления в социальных сетях 136

Глава 8.
ИНФОРМИРОВАНИЕ НАСЕЛЕНИЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В TELEGRAM 139
8.1. Преимущества Telegram 139
8.2. Создание канала органа местного самоуправления в Telegram 140
8.3. Развитие и продвижение канала органа местного самоуправления в Telegram 143

ВВЕДЕНИЕ

Обращения граждан — это один из древнейших и важнейших инструментов взаимодействия личности и государства. Практически во всех случаях, когда гражданин намерен вступить в коммуникацию с государством (например, чтобы получить какие-либо социально-экономические блага, принять участие в управлении делами государства, попросить о защите или восстановлении своих прав и т. д.), он должен соответствующим образом выразить свое волеизъявление. И в этом смысле разновидности обращений граждан к органам власти крайне разнообразны, а процедура рассмотрения и разрешения таких волеизъявлений может кардинально отличаться.

Обращениями являются не только письменные предложения, заявления и жалобы, но и телефонные звонки в органы власти, и судебные иски, и даже движение по «зеленому коридору» в процессе таможенного оформления при пересечении границы. Какие-то разновидности обращений подробно регламентированы законодательно (например, досудебные жалобы при осуществлении государственного (муниципального) контроля), какие-то лишь обозначены в законодательстве (порядок работы с устными обращениями, подаваемыми на личном приеме), а какие-то практически не регламентируются законодательно, но применяются на практике (например, отзывы о деятельности органов власти, а также о деятельности государственных и муниципальных учреждений).

Современное состояние работы с обращениями граждан в частности и взаимодействие органов публичной власти с населением в целом характеризуются большим обилием актов, регулирующих эту деятельность, и стремительным проникновением достижений научно-технического прогресса в эту сферу.

Настоящая книга написана для органов публичной власти новых регионов России и в первую очередь ориентирована на деятельность должностных лиц органов местного самоуправления по рас-

смотрению «традиционных» обращений по Федеральному закону от 02.05.2006 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон Об обращениях граждан РФ), но не исчерпывается ими. Так, в книге рассматриваются такие специальные виды обращений, как досудебные жалобы на не надлежаще оказанные муниципальные услуги, досудебные жалобы на неправомерные действия при осуществлении муниципального контроля, запросы информации и др.

Не случайно особое внимание уделяете личному приему граждан, поскольку в ст. 33 Конституции РФ прямо закрепляется право граждан обращаться лично, а в ст. 13 Федерального закона Об обращениях граждан РФ устанавливается обязанность руководителей всех органов публичной власти и руководителей всех государственных и муниципальных учреждений проводить личный прием. В то же время практика организации личного приема крайне разнообразна и содержит большую вариативность как в части организации предварительной записи на личный прием, так и в части непосредственного общения с заявителем.

Отдельное внимание уделяется новейшим формам взаимодействия граждан с населением. И речь идет не только о новых способах подачи обращений граждан (например, посредством Единого портала государственных и муниципальных услуг), но и о принципиально новой коммуникации с гражданами в сети Интернет (посредством официальных сайтов и социальных сетей).

Настоящая книга не является ни классическим учебным пособием, ни монографическим исследованием. Она преследует цель познакомить должностных лиц органов местного самоуправления с разновидностями обращений граждан и особенностями работы с ними. Книга помогает правильно выбирать законодательство об обращениях и надлежащим образом его применять. Она может стать хорошим подспорьем при написании собственных правовых актов о работе с обращениями граждан и взаимодействии с жителями.

ГЛАВА 1.
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ОБРАЩЕНИЯХ ГРАЖДАН

В главе будут рассмотрены:

- *система законодательства об обращениях граждан;*
- *основополагающие нормы Конституции РФ и федеральных законов об обращениях граждан;*
- *лучшие практики субъектов РФ по установлению дополнительных прав в сфере работы с обращениями граждан;*
- *пределы нормотворческих полномочий органов местного самоуправления при принятии актов об обращениях граждан;*
- *правила выбора актов, применимых при конкуренции различных порядков рассмотрения обращений граждан.*

Основные нормативные акты и методические рекомендации

1. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
2. Указ Президента РФ от 17.04.2017 № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций».
3. Методические рекомендации по практике применения Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», утв. Администрацией Президента РФ от 04.02.2021 № А1–348о.
4. Закон Донецкой Народной Республики от 26.02.2015 № 13-IНС «Об обращениях граждан».
5. Закон Луганской Народной Республики от 13.12.2019 № 115-III «О порядке рассмотрения обращений граждан Луганской Народной Республики».

1.1. Нормы Конституции РФ об обращениях граждан

Право граждан обращаться к органам публичной власти закрепляется на самом высшем уровне — в Конституции РФ, и это очень важно (как для самих граждан, так и для практики рассмотрения

обращений граждан органами власти). Здесь стоит заметить, что за рубежом право человека на обращение в конституциях встречается нечасто.

Ознакомьтесь с документом

В ст. 33 Конституции РФ говорится:

«Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».

На самом деле содержание конституционной нормы о праве граждан на обращение гораздо шире ее буквального толкования. Так, в 2012 году Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 18.07.2012 № 19-П существенно расширил понимание слов «граждане» и «государственные органы и органы местного самоуправления» и фактически ввел как новых заявителей, так и новых адресатов обращений граждан. Благодаря этому решению Конституционного Суда РФ направлять обращения в России могут не только граждане, но и организации (в том числе без образования юридического лица), а адресатами, обязанными принимать и рассматривать обращения граждан, помимо органов власти являются государственные и муниципальные учреждения, а также негосударственные организации, если они осуществляют публично значимые функции.

Ознакомьтесь с документом

В п. 2 резолютивной части Постановления Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П говорится:

«Признать взаимосвязанные положения части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не соответствующими Конституции РФ, 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, — препятствуют 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, в том числе введению законом субъекта РФ положений о возможности рассмотрения обращений такими учреждениями и организациями».

Помимо ст. 33 Конституции РФ, к обращениям граждан применимы и другие конституционные положения: ст. 2 (в части приоритета прав и свобод человека), ст. 17 (в части неотчуждаемости права на обращение и его ограничения правами и свободами иных лиц), ст. 18 (в части непосредственного действия конституционного права на обращение), ст. 19 (в контексте равенства всех лиц в их конституционном праве на обращение), ч. 4 ст. 29 (применительно к такой разновидности обращений, как запросы информации), ст. 32 (как конституционная основа политических обращений), ст. 45 (применительно к жалобам как межотраслевому институту), ст. 46 (применительно ко всем обращениям в суд), ст. 55 (в части возможности ограничения конституционного права на обращение), ч. 3 ст. 62 (в части предоставления права на обращение иностранным гражданами и лицам без гражданства), ст. 64 (в части особого статуса права на обращение как субъективного конституционного права), п. «б» ч. 1 ст. 72 (в части разграничения полномочий по регулированию обращений) и др.

Иными словами, непосредственно конституционное регулирование обращений граждан нельзя сводить к одной ст. 33 Конституции РФ, а необходимо рассматривать в комплексе всех ее норм о субъективных конституционных правах, в том числе тех из них, которые частично пересекаются по своему содержанию с правом на обращение.

Кроме того, право на обращение, закрепленное в Конституции РФ, имеет не только декларативное значение, но и сугубо прикладное. Так, ограничение прав граждан подавать обращения возможно только на уровне федерального закона и только в конституционно значимых целях, то есть для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

1.2. Федеральные законы об обращениях граждан

В настоящее время в России действует более 100 федеральных законов и 1000 подзаконных актов, в той или иной мере регламентирующих обращения граждан, порядок их подачи и рассмотрения. При этом основополагающим и универсальным законом, регулирующим обращения граждан, является Федеральный закон Об обращениях граждан РФ, поскольку, как прямо указано в его п. 1 ст. 1, им «регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином РФ закрепленного за ним Конституцией РФ права на обращение».

Обратите внимание

Нормы Федерального закона Об обращениях граждан РФ «распространяются на все обращения граждан, ***за исключением*** *обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами*» (ч. 2 ст. 1).

Иными словами, строго формально Федеральный закон Об обращениях граждан РФ применяется по остаточному принципу. В том смысле, что если какой-либо аспект работы с обращениями граждан урегулирован иным законом и этот порядок отличается от установленного Федеральным законом Об обращениях граждан РФ, то применяется «специальный» закон.

Так происходит потому, что законодатель объективно не в состоянии одним актом урегулировать все многообразие обращений, а также особенности их подачи и рассмотрения. Иные законы об обращениях не просто нужны — они неизбежны.

Обратите внимание

На практике крайне важным остается вопрос о соотношении Федерального закона Об обращениях граждан РФ с иными федеральными законами об обращениях граждан, а также этих законов между собой (когда они регулируют вопросы подачи и рассмотрения обращений граждан). Так, по-прежнему возникают вопросы соотношения норм Федерального закона Об обращениях граждан РФ и Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», лишь частично решена проблема соотношения Федерального закона Об обраще-

ниях граждан РФ и Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и т. д. Таким образом, современная проблема правового регулирования обращений заключается не в обилии актов, а в сложности их выбора.

Обратите внимание

Обязанность должностного лица самостоятельно определить вид применимого закона к обращению гражданина наглядно демонстрирует ст. 11 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации». Так, в п. 1 этой статьи указано, что обращения, содержащие сообщения о преступлениях, и ходатайства по уголовным делам рассматриваются в порядке, установленном Уголовно-процессуальным кодексом РФ. Согласно п. 2 этой же статьи все остальные обращения рассматриваются в порядке, установленном законодательством РФ (то есть Федеральным законом Об обращениях граждан РФ).

В Федеральном законе Об обращениях граждан РФ такой нормы не содержится, но требование самостоятельно определить вид применимого закона вытекает из всей совокупности положений законодательства и подкрепляется ответственностью за неверное его применение.

Обратите внимание

В России существуют различные законы, регламентирующие порядок подачи и рассмотрения обращений, при этом Федеральный закон Об обращениях граждан РФ для соответствующей сферы отношений является базовым (универсальным) и субсидиарно применяется ко всем ситуациям, когда другие федеральные законы применены быть не могут.

Правовой институт обращений граждан не может регулироваться на уровне подзаконных актов, за исключением ситуаций, прямо указанных в федеральном законе, так как иное прямо противоречит ч. 2 ст. 1 Федерального закона Об обращениях граждан РФ.

Как уже было отмечено, федеральные законы, регламентирующие порядок подачи и рассмотрения обращений, многочисленны, и число их с каждым годом только увеличивается. Вместе с тем, в зависимости от объема нормативного регулирования института обращений граждан, законы можно условно подразделить на три группы.

Первую группу представляет непосредственно Федеральный закон Об обращениях граждан РФ, который является универсаль-

ным, а потому наиболее полным (общим) законом, применяемым ко всем волеизъявлениям человека в адрес любых государственных и муниципальных органов, государственных и муниципальных учреждений, а также организаций, осуществляющих публично значимые функции.

Признак универсальности означает, что Федеральный закон Об обращениях граждан РФ, раскрывая своими положениями ст. 33 Конституции РФ, является обязательным не только для разработчиков подзаконных актов об обращениях, но и для законодателя, устанавливающего и регулирующего отдельные разновидности обращений граждан. Сказанное не означает, что иные федеральные законы не могут содержать норм, отличных от Федерального закона Об обращениях граждан РФ (это объективно невозможно и было бы бессмысленно), но предполагает учет его фундаментальных положений (прежде всего в части прав заявителя) и необходимость обоснования случаев отступления от его фундаментальных положений соответствующими конституционными целями, перечень которых является исчерпывающим: защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Вторая группа — это законы, устанавливающие отличный от Федерального закона Об обращениях граждан РФ порядок направления и рассмотрения обращений. Как правило, цель таких законов — обеспечить посредством обращений конкретное субъективное право человека либо предоставить дополнительные юридические гарантии, что предполагает совершенно особые требования к форме волеизъявления (реже — способам его подачи) и процедуре его рассмотрения.

Обратите внимание

Главная особенность специальных законов заключается в том, что они *почти полностью заменяют* собой Федеральный закон Об обращениях граждан РФ.

В рамках настоящей книги мы не ставили задачу перечислить все специальные законы, самостоятельно регулирующие порядок подачи и рассмотрения обращений граждан, однако в числе наи-

более значимых для граждан и органов местного самоуправления следует назвать:

а) все федеральные процессуальные кодексы (АПК РФ, ГПК РФ, УПК РФ; КоАП РФ, КАС РФ), а также Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»;
б) Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», Федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» и Федеральный закон «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»;
в) Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (и прежде всего, его главу 2.1, установившую институт досудебной жалобы при предоставлении государственных и муниципальных услуг);
г) Федеральные законы «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (установившие новый вид обращений — запросы информации);
д) Налоговый кодекс РФ, КоАП РФ и Федеральный закон «О таможенном регулировании в РФ», установившие специальный порядок обжалования действий (бездействия) соответствующих органов и должностных лиц, и другие федеральные законы.

Примечательно, что специальные законы также могут конкурировать между собой. Так, при внесудебном обжаловании постановлений и решений по делам об административных правонарушениях по общему правилу применяется гл. 30 КоАП РФ. В то же время при обжаловании наказаний, наложенных налоговыми органами, применяется раздел VII Налогового кодекса РФ, который при конкуренции двух специальных законов является «еще более специальным».

Анализ этой группы законов выявил негативную тенденцию включения в них положений о неприменении Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» к регулируемым соответствующим специальным законом отношениям.

Ознакомьтесь с документом

В п. 10 ст. 11.2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» говорится:

«Порядок рассмотрения жалоб на нарушения прав граждан и организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг не распространяется на отношения, регулируемые Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Обратите внимание

Все обращения в России гарантируются совокупностью положений Конституции РФ и принятым непосредственно для реализации конституционного права на обращение Федеральным законом Об обращениях граждан РФ. Поэтому отказ от его применения в субсидиарном порядке к специальным видам обращений недопустим.

Третья группа законов — законы, частично дополняющие универсальный механизм рассмотрения обращений (преимущественно обжалования) отдельными элементами, но не формирующие самостоятельных правовых подинститутов обращений граждан. Отдельные авторы не выделяют этот уровень законов, а объединяют его с предыдущим и называют «контекстно-законодательным». Признавая условность разделения специальных законов об обращениях, мы считаем выделение его не только оправданным, но и полезным.

Например, часть законов, не меняя универсальных требований к форме обращений, устанавливает сокращенный срок их рассмотрения.

Обратите внимание

Анализ третьей группы законов выявил наличие требований только к процедуре их рассмотрения, то есть особые правила касаются исключительно деятельности органов и должностных лиц, при этом они никак не влияют и не обуславливают права гражданина на подачу обращения.

Стабильный рост числа законов об обращениях (в том числе комплексного характера) наглядно свидетельствует о стремлении законодателя дополнительно урегулировать механизм взаимодействия государства и гражданина при подаче последним обращений. Особенно сильно это стало заметно после принятия Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и Федерального закона «О государствен-

ном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», определивших новый формат такого взаимодействия, возникающего исключительно при письменном (в том числе электронном) обращении гражданина.

1.3. Законы субъектов РФ об обращениях граждан

Согласно ч. 2 ст. 3 Федерального закона Об обращениях граждан РФ законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, предусмотренные Федеральным законом Об обращениях граждан РФ. Фактически речь идет о том, что субъекты Российской Федерации наделены правом устанавливать дополнительные обязанности для адресата обращения, но не для субъекта волеизъявления.

Обратите внимание

Число законов об обращениях на уровне субъектов Российской Федерации относительно невелико, но они уже приняты в Донецкой и Луганской народных республиках.

Имеющиеся в субъектах Федерации примеры законов сводятся к довольно лаконичным региональным законам с типовыми названиям: «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение» или просто «Об обращениях граждан».

Право субъектов РФ регулировать вопросы, связанные с рассмотрением обращений, соответствует конституционным полномочиям субъектов РФ по нормативному обеспечению защиты прав и свобод человека и гражданина (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции), что позволяет субъектам Федерации активно регулировать эти отношения в условиях «свободного правового поля». Однако после принятия в 2006 году Федерального закона Об обращениях граждан РФ объем регионального правового регулирования конституционного права на обращения существенным образом умень-

шился, что, очевидно, связано, с одной стороны, с урегулированием основных элементов петиционных отношений в названном законе, а с другой — с необходимостью устранения противоречий в этой сфере между федеральным и региональным правом. Так, после вступления в силу федерального закона свои аналогичные законы упразднили 44 из 74 субъектов Федерации, имевших такие законы. В то же время некоторые субъекты Федерации внесли изменения и дополнения к ранее действующим законам либо приняли новые законодательные акты об обращениях.

Обратите внимание

Вновь присоединенные субъекты РФ тоже пошли по пути принятия своих законов об обращениях граждан. На момент написания книги приняты Закон Донецкой Народной Республики от 26.02.2015 №13-IНС «Об обращениях граждан» и Закон Луганской Народной Республики от 13.12.2019 №115-III «О порядке рассмотрения обращений граждан Луганской Народной Республики». Причем оба закона были приняты еще до присоединения к России.

В настоящее время объем дополнительных гарантий конституционного права на обращение, устанавливаемых актами субъектов, увы, узок и однообразен. Вместе с тем само по себе право субъектов Федерации устанавливать повышенный уровень защиты конституционного права является, безусловно, прогрессивным, поскольку позволяет субъектам Федерации проводить апробацию новых механизмов и дополнительных гарантий для их последующего внедрения на федеральном уровне. Яркий тому пример: распространение законодательства об обращениях на государственные и муниципальные учреждения, установленное в отдельных субъектах РФ, стало предметом рассмотрения сначала Конституционного Суда РФ, а затем нашло отражение в Федеральном законе Об обращениях граждан РФ.

Лучшие практики

К числу традиционных дополнительных гарантий, устанавливаемых законами субъектов РФ, можно отнести:

1. Принципы рассмотрения обращений граждан (ст. 6 Закона Алтайского края от 29.12.2006 №152-ЗС «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края»; ст. 3 Закона Томской области от 11.01.2007 №5-ОЗ «Об обращениях граждан в государственные органы Томской области и органы местного самоуправления».
2. Наличие содержательного наполнения терминов (например, коллективное обращение (п. 6 ст. 2 Закона Московской области от 05.10.2006 №164/2006-ОЗ

«О рассмотрении обращений граждан»), должностное лицо (п. 6 ст. 2 Закона Алтайского края от 29.12.2006 № 152-ЗС «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края»; ч. 2 ст. 2 Закона Мурманской области от 09.07.2010 № 1249–01-ЗМО «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Мурманской области»), заявитель (п. 8 ст. 2 Закона Алтайского края от 29.12.2006 № 152-ЗС «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края»).

3. Выделение особых способов подачи обращений (например, телеграммой или по телефону (п. 1 ст. 4 Закона Архангельской области от 15.03.2012 № 436–29-ОЗ «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Архангельской области»).

4. Сокращенные сроки рассмотрения для отдельных обращений, например, рассмотрение обращений граждан, содержащих вопросы защиты прав ребенка и предложения по предотвращению возможных аварий и иных чрезвычайных ситуаций (ст. 3 Закона Калужской области от 27.03.2008 № 419-ОЗ «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение»; абз. 4 ст. 3 Закона Московской области от 05.10.2006 № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан»; ст. 4 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 сентября 2017 г. № 60-ЗАО «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Ямало-Ненецком автономном округе»).

5. Правила проведения личного приема и приема устных обращений (например, право на внеочередной личный прием ветеранов Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий и иных льготных категорий (ст. 4.1 Закона Московской области от 05.10.2006 № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан») или личный выездной прием (п. 5 ст. 4 Закона Астраханской области от 10.04.2012 № 14/2012-ОЗ «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Астраханской области»).

6. Дополнительные обязанности органов власти, например: систематически анализировать и обобщать предложения, заявления и жалобы граждан, содержащиеся в них критические замечания (абз. 6 ст. 5 Закона Московской области от 05.10.2006 № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан»; ст. 8 Закона Орловской области от 02.11.2013 № 1554-ОЗ «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Орловской области»); право заявителя на возврат документов, приложенных к обращению (ст. 5 Закона Архангельской области от 15.03.2012 № 436–29-ОЗ «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Архангельской области»; ст. 7.1 Закона Московской области от 05.10.2006 № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан»); порядок работы прямых и горячих линий (ст. 7 Закона Архангельской области от 15.03.2012 № 436–29-ОЗ «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Архангельской области»); гарантии получения ответа на коллективное обращение (п. 1 ст. 2 Закона Амурской области от 06.07.2011 № 510-ОЗ «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в государственные органы Амурской области и органы местного самоуправления»; ст. 10 Закона Архангельской области от 15.03.2012 № 436–29-ОЗ «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Архангельской области»); гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением (например, запрет преследования гражданина в связи с его

обращением) (ст. 7 Закона Чеченской Республики от 05.07.2006 № 12-РЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Чеченской Республике»); запрет разглашать данные о заявителе (ст. 9 Закона Республики Саха (Якутия) от 16.10.2003 83-З № 155-III «О порядке рассмотрения обращений граждан в Республике Саха (Якутия)».

Отдельно хотелось бы отметить, что некоторые субъекты РФ пошли по пути предоставления дополнительных гарантий права на обращение участникам специальной военной операции.

Ознакомьтесь с документом

Согласно п. 10–14 ст. 8 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 сентября 2017 г. № 60-ЗАО «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Ямало-Ненецком автономном округе», в редакции Закона ЯНАО от 22 декабря 2023 г. № 110-ЗАО:

«Правом на личный прием в первоочередном порядке в государственных органах автономного округа, органах местного самоуправления муниципальных образований в автономном округе обладают:

10) граждане Российской Федерации, призванные на военную службу по мобилизации в Вооруженные Силы Российской Федерации;

11) граждане, заключившие в добровольном порядке контракт о прохождении военной службы для участия в специальной военной операции, являющиеся гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами;

12) военнослужащие и сотрудники федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации, принимающие (принимавшие) участие в специальной военной операции;

13) граждане, изъявившие добровольное желание принять участие в специальной военной операции в составе отрядов «БАРС», являющиеся гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами;

14) члены семей лиц, указанных в пунктах 10–13 настоящей части (супруга (супруг), несовершеннолетние дети, дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет, дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных организациях по очной форме обучения, родители, а также лица, находящиеся на их иждивении)».

Важно отметить, что законы Донецкой и Луганской народных республик об обращениях граждан тоже содержат ряд дополнительных гарантий, перечисленных выше. Вместе с тем в них есть и некоторые прогрессивные новеллы, отсутствующие в законах иных субъектов РФ и федеральном законодательстве.

Ознакомьтесь с документом

В ст. 5 «Представительство граждан при реализации права на обращение» Закона Донецкой Народной Республики от 26.02.2015 №13-ІНС «Об обращ ениях граждан» говорится:

«1. Граждане реализуют право на обращение лично либо через своих представителей. Личное участие граждан при подаче и рассмотрении обращений не лишает их права иметь представителей, равно как и участие представителей не лишает граждан права на личное участие при подаче и рассмотрении обращений.

2. Письменные обращения от имени несовершеннолетних или недееспособных граждан подаются их законными представителями. Устные обращения несовершеннолетних или недееспособных граждан излагаются на личном приеме их законными представителями.

3. Представители граждан при подаче и рассмотрении обращений могут совершать действия, право на осуществление которых имеют граждане, в пределах предоставленных им полномочий.

4. Представители граждан осуществляют свои полномочия на основании актов законодательства, либо актов уполномоченных на то государственных органов, либо доверенности, оформленной в установленном законом порядке».

Эта норма полностью снимает правовую неопределенность в отношении представителей граждан в сфере несудебного представительства, которая существует из-за того, что нормы о представительстве находятся в Гражданском кодексе РФ, который по общему правилу не регулирует административных отношений.

В то же время приходится признать, что некоторые нормы Закона Донецкой Народной Республики от 26.02.2015 №13-ІНС «Об обращениях граждан» ограничивают конституционное право граждан на обращение, а потому нуждаются в корректировке.

Ознакомьтесь с документом

Согласно ст. 9 «Сроки подачи обращений»:

«1. Подача гражданами предложений (замечаний) и заявлений (ходатайств) сроком не ограничивается.

2. Жалоба на решение может быть подана гражданином в течение одного года с момента его принятия, но не позднее одного месяца со времени ознакомления гражданина с принятым решением. Жалобы, поданные с нарушением указанного срока, не рассматриваются».

Обратите внимание

Ограничение любого конституционного права допускается только федеральным законом. Установление срока для подачи жалоб является разновидностью ограничения и не может устанавливаться законом субъекта Федерации.

Анализ законов всех субъектов Федерации об обращениях выявил множественное дублирование в них положений федерального законодательства. В этом нет смысла, и такой подход противоречит правилам юридической техники. Региональному законодателю надлежит воздержаться от принятия норм, совпадающих с положениями Федерального закона Об обращениях граждан РФ. И наоборот, отдельные новеллы, принятые субъектами Федерации в свободном поле, являются демократичными и прогрессивными. Поэтому практику установления повышенных стандартов защиты конституционного права на обращение следует приветствовать, тем более что опыт «перетекания» прогрессивных новелл из актов субъектов Федерации в федеральное законодательство имеется.

1.4. Подзаконные акты об обращениях граждан

Традиционное для теории права деление на законы и подзаконные акты применительно к институту обращений граждан обладает некоторой спецификой и требует пояснения.

Анализ подзаконных актов, затрагивающих институт обращений граждан, следует начать с упоминания ч. 2 ст. 1 Федерального закона Об обращениях граждан РФ, согласно которой правоотношения, связанные с реализацией конституционного права на обращение, регулируются только федеральными законами. Использованная юридическая конструкция лишает иные, кроме Федерального Собрания РФ, органы власти права принимать свои акты, устанавливающие правила рассмотрения обращений граждан, отличные от порядка, определенного федеральным законом.

Можно утверждать, что регламентация конституционного права на обращение — это исключительная прерогатива законодателя.

Сказанное не исключает возможности частичного делегирования этого права иному органу (как правило, исполнительно-распорядительной власти) путем прямого указания на это в федеральном законе, но запрещает принятие любого подзаконного акта, самостоятельно регламентирующего форму обращений и порядок их рассмотрения, без прямого указания на то в федеральном законе.

Первая группа — это ***подзаконные акты, принятые в порядке делегированного правотворчества*** и содержащие нормы об обращениях, отсутствующие в законах, предопределивших их появление (далее — делегированные подзаконные акты об обращениях). Вторая группа — это ***обычные (конкретизирующие) подзаконные акты*** и не содержащие норм, имеющих самостоятельное значение для института обращений (далее — конкретизирующие подзаконные акты об обращениях).

Главная особенность первой группы в том, что делегированные подзаконные акты могут устанавливать нормы, отличные от требований Федерального закона Об обращениях граждан РФ, тогда как обычные подзаконные акты могут лишь конкретизировать (уточнять), но не менять его положений. Делегированные подзаконные акты появляются исключительно в тех ситуациях, когда их принятие прямо предписывается нормой федерального закона.

Обратите внимание

Любой федеральный закон может закрепить правила поведения, отличные от правил универсального Федерального закона Об обращениях граждан РФ. Подзаконные акты могут включать положения, отличные от Федерального закона Об обращениях граждан РФ, только если в федеральном законе для соответствующей группы отношений сделано такое исключение. Подзаконные акты, принятые в рамках делегированного правотворчества, содержат «новые нормы в точном и строгом смысле, т. е. нормы первичного значения»[1]. Они на основе закона дают новое решение в рамках компетенции правотворческого органа.

Обратите внимание

Уровень подзаконного акта при делегированном нормотворчестве значения не имеет. Органом власти, уполномоченным принять соответствующий подзаконный акт, может быть как Президент РФ или Правительство РФ, орган власти субъекта РФ, так и орган местного самоуправления.

1 Алексеев С. С. Собрание сочинений: в 10 т. Т. 3: Проблемы теории и права: курс лекций. С. 460.

Конкретизирующих подзаконных актов по вопросам рассмотрения обращений граждан (принятых вне делегированного нормотворчества) очень много, но никаких правил, отличных от положений федеральных законов, они не содержат. В то же время они могут восполнять правовые пробелы в Федеральном законе Об обращениях граждан РФ (которых, кстати, достаточно много), и в этом заключается их главная ценность.

Редкой, но полезной разновидностью подзаконных актов являются универсальные акты главы субъекта РФ по работе с обращениями граждан. Обычно они призваны восполнить правовые пробелы в федеральном законодательстве и отсутствие закона субъекта Федерации о дополнительных гарантиях права на обращение. Зачастую такие акты имеют значение не только для органов государственной власти субъекта Федерации, но и для муниципальных образований.

Лучшие практики

Методические рекомендации по работе с обращениями граждан и организаций в органах исполнительной власти, государственных органах Белгородской области, утв. Распоряжением Губернатора Белгородской области от 12 августа 2015 г. № 444-р.

Указанные Методические рекомендации предназначены для органов исполнительной власти и государственных органов Белгородской области, а также подведомственных им учреждений и организаций. Однако, согласно п. 4 этого Распоряжения Губернатора, главам администраций муниципальных районов и городских округов рекомендовано придерживаться настоящих Методических рекомендаций в части, касающейся органов местного самоуправления.

1.5. Пределы нормотворческих полномочий органов местного самоуправления при принятии актов об обращениях граждан

Нормотворческие полномочия органов местного самоуправления в Федеральном законе Об обращениях граждан РФ (в отличие от нормотворческих полномочий органов власти субъектов Федерации) не обозначены в принципе. Это, однако, не лишает их возможности принимать свои акты об обращениях граждан.

Обратите внимание

На практике подзаконные акты об обращениях принимаются почти каждым органом местного самоуправления (исключения составляют, пожалуй, только контрольно-счетные органы местного самоуправления)[2].

Муниципальные делегированные акты по вопросам обращений являются исключением. Так, базовый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит всего две нормы, предоставляющие муниципальным образованиям право самостоятельно регулировать вопросы, непосредственно связанные с волеизъявлениями граждан, а именно ст. 26 «Правотворческая инициатива» и ст. 28 «Публичные слушания».

Реализуя указанные предписания, многие муниципальные образования приняли свои подзаконные акты, подробно регламентирующие подачу гражданами правотворческих инициатив. Их анализ показывает, что требования к форме и порядку рассмотрения таких обращений по многим параметрам отличаются от правил рассмотрения обычных предложений, установленных Федеральным законом Об обращениях граждан РФ. Так, вводятся повышенные требования к форме обраще-

2 Редкие примеры: Распоряжение Председателя Контрольно-счетной палаты г. Иркутска от 01.07.2013 № 02-05-21/13 «Об утверждении Порядка о рассмотрении обращений граждан и юридических лиц в Контрольно-счетной палате города Иркутска» и Постановление Председателя Контрольно-Счетной палаты Муниципального образования город Салехард от 20.01.2011 №1 «Об утверждении Порядка обжалования действий (бездействия), решений, принимаемых при рассмотрении обращений граждан, и осуществления контроля за обеспечением доступа к информации о деятельности Контрольно-Счетной палаты муниципального образования г. Салехард».

ния (например, наличие обязательных приложений к обращению)[3], специальные сроки и порядок проведения проверки подписей инициаторов обращения (например, в городе Томске это должна сделать муниципальная избирательная комиссия по правилам действующего избирательного законодательства в течение 15 дней)[4], правила рассмотрения и перенаправления проекта (например, «если комитет городского Совета решит, что принятие соответствующего акта не относится к компетенции Совета, то комитет вправе предложить председателю Совета направить проект акта главе города Владимира или должностному лицу в соответствии с их компетенцией»[5]) и некоторые другие.

В силу п. 4 ст. 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» «порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования». Публичные слушания являются специфической формой непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления и, безусловно, предполагают волеизъявление граждан. Публичные слушания образуют самостоятельный правовой институт, поэтому законодатель предоставил муниципальным образованиям определенную свободу в регламентации волеизъявления граждан, выражаемого при подготовке и в процессе их проведения. При этом законодатель сформулировал довольно широкое правило о том, что порядок организации и проведения публичных слушаний должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте их проведения, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях. То есть законодатель воздержался от конкретных требований к предложениям граждан (в отличие от правотворческой инициативы).

В такой ситуации муниципальные образования самостоятельно урегулировали вопрос проведения публичных слушаний, в том

3 П. 3.2 Положения о правотворческой инициативе граждан: утв. Решением Тюменской городской Думы от 25.11.2005 № 274.

4 П. 3.2 Положения о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании «Город Томск»: утв. Решением Думы города Томска от 31.05.2016 № 242.

5 Гл. 4 Положения о правотворческой инициативе граждан в муниципальном образовании «город Владимир»: утв. Решением Совета народных депутатов города Владимира от 23.05.2006 № 113.

числе порядок подачи и рассмотрения инициатив, предлагаемых гражданами в процессе подготовки или непосредственно во время проведения публичных слушаний. При этом такой порядок не обязательно совпадает с нормами универсального Федерального закона Об обращениях граждан РФ.

Лучшие практики

Например, в Архангельске, Новосибирске и некоторых иных городах утверждена специальная форма предложения граждан[6], часто устанавливаются требования к срокам и порядку их подачи[7]. Достаточно часто регламентируется порядок подачи коллективного обращения, инициирующего проведение публичных слушаний. Так, для назначения Вологодской городской Думой публичных слушаний по инициативе населения необходимо внести ходатайство (заявление), подписанное не менее чем 200 человек, проживающими в городе Вологде и достигшими 18-летнего возраста. Ходатайство должно содержать: название проекта муниципального правового акта, предлагаемого к вынесению на публичные слушания; обоснование необходимости проведения публичных слушаний; фамилию, имя, отчество, адрес места жительства лиц, уполномоченных представлять интересы инициативной группы; фамилии, имена, отчества, даты рождения и адреса места жительства каждого из членов инициативной группы, а также письменные согласия заявителей на обработку персональных данных[8].

Правотворческая инициатива и публичные слушания являются не единственными ситуациями делегированного муниципального подзаконного правотворчества по вопросам обращений граждан. Перечень таких ситуаций не является исчерпывающим, так как соответствующие отсылки могут появиться в любом федеральном законе, регулирующем вопросы местного значения. Например, согласно п. 4 ст. 11.2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» органы местного самоуправления не просто вправе, а обязаны урегулировать порядок подачи и рассмотрения досудебных жалоб. Однако далеко не всегда эта обязанность ими исполняется.

Лучшие практики

Постановление главы Полевского городского округа от 16.07.2018 № 1118 «Об утверждении Особенностей подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления Полевского городского округа, должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих, муниципальных учреждений Полевского городского округа, их должностных лиц

6 П. 3 Положения о публичных слушаниях на территории муниципального образования «Город Архангельск»: утв. Решением Архангельского городского Совета от 01.09.2005 № 36; Приложение 2 Порядка организации и проведения публичных слушаний в городе Новосибирске: утв. Решением Совета депутатов г. Новосибирска от 20.06.2018 № 642 и др.

7 П. 3 Положения о публичных слушаниях в муниципальном образовании «Город Калуга» по проекту стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Калуга»: утв. Решением городской Думы г. Калуги от 13.12.2017 № 274.

8 Гл. 2 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании «Город Вологда»: утв. Решением Вологодской городской Думы от 30.11.2012 № 1409.

и специалистов, многофункционального центра, работника многофункционального центра, предоставляющих муниципальные (государственные) услуги».

Анализ конкретизирующих муниципальных подзаконных актов об обращениях показывает, что органы местного самоуправления не всегда соразмерно используют возможности подзаконного правотворчества, зачастую избыточно определяя требования к форме обращений, порядку их подачи и рассмотрения, игнорируя положения Конституции РФ и Федерального закона Об обращениях граждан РФ.

Практические выводы

- Правовое регулирование обращений граждан включает в себя три уровня: уровень Конституции РФ, уровень законов (подразделяемый на подуровни: федеральный и субъектов Федерации), а также уровень подзаконных актов, в том числе муниципальных актов.
- Нормы, закрепленные в Конституции РФ и Федеральном законе Об обращениях граждан РФ, являются первичными, и последующее регулирование (прежде всего, на уровне актов местного самоуправления) должно осуществляться в целях повышения уровня защищенности и качества реализации права граждан на обращение и не может умалять его.
- В то же время установление определенных процедур (опосредующих получение и работу с обращениями граждан) является не только допустимым, но и крайне востребованным и полезным на практике (в силу пробелов в федеральном законодательстве). Речь идет о регулировании порядка работы интернет-приемных, предварительной записи на личный прием, порядка регистрации обращений и многих других вопросов, о которых подробно говорится в последующих главах настоящей книги.

ГЛАВА 2.
ПОНЯТИЕ И РАЗНОВИДНОСТИ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

В главе будут рассмотрены:

- *вопросы разграничения обращений и сообщений;*
- *виды и особенности обращений, связанные со статусом заявителя (индивидуальные обращения граждан, коллективные обращения граждан, обращения организаций, обращения депутатов, обращения адвокатов, обращения «правозащитников» и др.);*
- *виды и особенности обращений в соответствии со способом подачи обращений (устные, традиционные письменные и электронные обращения);*
- *виды обращений в зависимости от цели их направления (предложения, заявления, запросы информации, жалобы, отзывы о деятельности органов власти, государственных и муниципальных учреждений);*
- *особенности, связанные с рассмотрением этих разновидностей обращений.*

Основные нормативные акты и методические рекомендации

1. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
2. Гл. 2.1 «Досудебное (внесудебное) обжалование муниципальных услуг» Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».
3. Ст. 18–22 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».
4. Постановление Правительства РФ от 12.12.2012 № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации

предоставления государственных и муниципальных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей».

5. Типовой общероссийский тематический классификатор обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, утв. Администрацией Президента РФ по координации и оценке работы с обращениями граждан и организаций от 28 ноября 2017 г. № А1–5093о.

2.1. Что считать обращением, а что сообщением

На практике один из самых частых вопросов — это вопрос разграничения «обращений граждан», подпадающих под действие Федерального закона Об обращениях граждан РФ (или иного специального федерального закона о работе с отдельными видами обращений), и иных «сообщений», то есть входящих документов, которые не обладают признаками обращения.

Ознакомьтесь с документом

В п. 1 ст. 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» говорится:

«Обращение гражданина — это направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа, в том числе с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления».

В приведенной выше дефиниции отсутствует развернутое определение категории «обращение». Оно подменено перечислением некоторых его видов (заявлений, предложений, жалоб), причем не всех возможных.

Обращение гражданина — это конституционно гарантированное волеизъявление человека (группы граждан или организации), соответствующее по форме нормативно установленным требованиям, выражающееся в виде письменного, устного или конклюдентного

требования о реализации или защите прав, свобод и законных интересов, обращенное к государственному (муниципальному) органу, государственному (муниципальному) учреждению или организации, осуществляющей публично значимые функции, а также к их должностным лицам.

Представленное определение содержит *необходимый и достаточный набор признаков* обращения, а именно: конституционная природа обращения; субъект обращения; волеизъявление как особая форма человеческой активности; особая процессуальная форма волеизъявления, связанная со способом его подачи; адресат; цель обращения. Только все шесть элементов в совокупности позволяют раскрыть содержание и назначение обращений граждан как юридической и фактической конституционной категории. Отсутствие любого из вышеперечисленных элементов устраняет обращение гражданина как таковое или трансформирует его в иной вид волеизъявления.

Рассмотрим каждый ***признак обращения*** подробнее.

1. ***Конституционная природа*** предполагает непосредственную связь обращений с Конституцией РФ (прежде всего, ее статьями 2, 18 и 33), которая в, свою очередь, и предопределяет содержание остальных признаков. Определяя право на обращение наиболее широко, Конституция РФ дает обоснованный повод включать в объект конституционной охраны значительный перечень видов обращений граждан, в том числе предполагаемых иными статьями основного закона, например, такими как ч. 4 ст. 29 Конституции РФ (право получить информацию), ч. 1 ст. 46 Конституции РФ (право на судебную защиту), ч. 3 ст. 50 Конституции РФ (право просить о помиловании или смягчении наказания), и многими другими.

2. В соответствии с буквальным содержанием ст. 33 Конституции РФ субъектом обращения — ***заявителем является гражданин РФ или группа граждан РФ***. Конституционный Суд РФ и в последующем Федеральный закон Об обращениях граждан РФ добавляют к ним объединения граждан РФ.

Учитывая, что в Конституции РФ и в Федеральном законе Об обращениях граждан РФ использован термин «гражданин РФ», необ-

ходимо пояснить, что с учетом ст. 17, 18, 19 и ч. 1 ст. 55 Конституции РФ и Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» конституционное право на обращение распространено на иностранных граждан и лиц без гражданства.

Согласно Конституции РФ индивидуальное право человека на обращение дополняется возможностью подачи коллективных обращений. Такие обращения ничем принципиально не отличаются от индивидуальных, поскольку субъектом волеизъявления по-прежнему остается каждый гражданин, подписавший обращение. Несколько более сложным и дискуссионным является вопрос признания субъектом обращения объединений граждан — организаций.

Изменения от 07.05.2013 в Федеральный закон Об обращениях граждан РФ прояснили ситуацию, но не устранили всех проблем. В действующей редакции правом обращения наделены не только граждане, но и их объединения, в том числе юридические лица. Если исходить из буквального смысла новой редакции статьи, то получается, что право на обращение предоставлено не юридическому лицу, и даже не объединению, а гражданину, при этом волеизъявления объединений граждан приравнены к особой разновидности коллективных обращений. На практике это не так и органы власти принимают и рассматривают все обращения, поступающие от любых организаций.

Обратите внимание

Ненадлежащими заявителями будут государственные служащие, поскольку в случае подачи ими обращений в связи с осуществлением их служебной деятельности такие обращения рассматриваются в соответствии с законом, определяющим прохождение ими службы. Это хорошо демонстрирует, например, законодательство новых субъектов РФ.

Ознакомьтесь с документом

В ч. 2 ст. 4 Закона Донецкой Народной Республики от 26 февраля 2015 г. № 13-IНС «Об обращениях граждан» говорится:

«Военнослужащие, работники органов внутренних дел и государственной безопасности имеют право подавать обращения, не касающиеся их служебной деятельности. Обращения названных лиц, связанные с прохождением службы, регулируются законодательством об этих органах».

Государственные и муниципальные служащие, конечно, не перестают быть гражданами РФ и не утрачивают своих конституционных прав, но их обращения рассматриваются по правилам Федерального закона Об обращениях граждан РФ, только если не связаны с их служебной деятельностью.

3. Следующим признаком категории «обращения граждан» является ***волеизъявление***, которое представляет собой процесс формулирования и объявления содержания обращения (выражение своей воли) адресату.

Важно учитывать, что в юриспруденции волеизъявление нужно понимать не только как одномоментный акт (например, факт подачи письменного обращения), но и как процесс, растянутый во времени, который начинается с осознания человеком своих потребностей, продолжается обдумыванием и формулированием содержания обращения, его надлежащим оформлением и лишь завершается непосредственно его подачей адресату. При этом о свершившемся волеизъявлении можно говорить только тогда, когда этот процесс завершен, то есть обращение достигло органа власти (а не было, например, написано, но не подано адресату или утеряно оператором почтовой связи).

Обратите внимание

Волеизъявление человека — это всегда свободное выражение своей воли в адрес обязанного субъекта. Однако крайне важно учитывать, о каком волеизъявлении идет речь. Дело в том, что любое обращение включает сразу два волеизъявления: первое — принять и рассмотреть обращение, второе — предоставить запрошенное в обращении благо. При этом если первое — это всегда «повеление», то второе может выступать и как «повеление», и как «просьба», на которую орган местного самоуправления реагирует сообразно своей компетенции и возможностям.

4. Признаком, непосредственно производным от волеизъявления, но не совпадающим с ним по содержанию, является ***внешняя форма обращения***, которая представляет собой нормативно установленный набор обязательных требований к реквизитам и содержанию обращения.

В зависимости от содержания и характера обращения требования к его форме могут различаться, однако, согласно Федеральному

закону Об обращениях граждан РФ, обязательными для всех письменных обращений являются: адресат, наименование обратившегося лица и адрес для направления ответа, содержание (суть) обращения, личная подпись и дата.

Обратите внимание

На практике обычно именно отсутствие каких-либо реквизитов позволяет не признавать входящий документ обращением. Несоответствие обращения обязательным требованиям к процессуальной форме влечет его юридическую ничтожность и в подавляющем числе случаев не порождает никаких правовых последствий. Поэтому административные регламенты предоставления конкретных государственных (муниципальных) услуг содержат типовое для большинства подобных актов требование о том, что «заявление и документы к рассмотрению не принимается, если нарушены требования к его форме и содержанию»[9].

Установленные в законе требования к форме обращения минимальны и создают необходимые предпосылки для надлежащего рассмотрения обращения по существу. При этом соблюдение внешней формы обращения является не самоцелью, а средством, обеспечивающим для органов власти возможность рассмотреть обращение по существу (более подробно см. параграф 4.1).

5. ***Цель*** в известной мере является ключевым элементом любого обращения, так как определяет его смысл и назначение. Цель — это объективно предполагаемый результат, к достижению которого стремится заявитель, то, для чего он подает свое обращение.

Цель направления обращения всегда предопределяет его форму и адресата. Так, ненадлежащим будет признано заявление гражданина в орган исполнительной власти субъекта РФ о взыскании морального вреда (на основании Федерального закона Об обращениях граждан РФ), так как подобного рода цель достижима только путем направления судебного иска (оформляемого по правилам Гражданского процессуального кодекса РФ).

9 Например, п. 44 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации, а также форм отметки и бланка документа о разрешении на временное проживание в Российской Федерации: утв. Приказом МВД России от 27.11.2017 № 891.

Обратите внимание

Целями граждан при направлении обращений могут быть: реализация, предоставление, защита или восстановление прав, свобод и законных интересов самого гражданина или прав и свобод третьих лиц, в том числе непосредственно не связанных с заявителем. Отсутствие цели лишает обращение смысла и не позволяет адресату отреагировать на него по существу.

Ознакомьтесь с документом

В ч. 4.1 ст. 11 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» говорится:

«В случае если текст письменного обращения не позволяет определить суть предложения, заявления или жалобы, ответ на обращение не дается и оно не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, о чем в течение семи дней со дня регистрации обращения сообщается гражданину, направившему обращение».

6. Завершающим признаком обращения является его ***адресат*** — субъект права, уполномоченный принять, рассмотреть обращение по существу поставленных в нем вопросов и проинформировать заявителя о результатах рассмотрения. Им потенциально может быть любой публичный субъект права, предусмотренный законом.

Традиционными адресатами, предусмотренными Конституцией РФ, выступают: *государственные органы, органы местного самоуправления, а также их должностные лица* вне зависимости от принадлежности к конкретной ветви власти, наличия (отсутствия) властных полномочий или территории их действия.

В настоящий момент в России к условно новым (нетрадиционным) адресатам обращений законодательно отнесены *государственные и муниципальные учреждения*, а также *иные организации и их должностные лица, осуществляющие публично значимые функции*. И если с определением такого адресата, как государственные и муниципальные учреждения, проблем на практике не возникает (за исключением того факта, что не все руководители подобных учреждений помнят о своей обязанности рассматривать обращения граждан по Федеральному закону Об обращениях граждан РФ), то что понимать под организациями, реализующими публично значимые функции, неясно уже более 10 лет.

Термин «публично значимые функции» не раскрывается ни в федеральных актах, ни в актах субъектов Федерации. На местном уровне отдельные органы пытаются восполнить возникший пробел, но выглядит это неубедительно.

Ознакомьтесь с документом

В п. 2.1 Положения об организации работы по рассмотрению обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, в администрации городского округа Верхняя Пышма, утв. Постановлением администрации городского округа Верхняя Пышма от 10.02.2016 № 141, говорится:

«Публично значимые функции — функции по осуществлению деятельности по удовлетворению публичного, то есть общественного, интереса, признанного государством, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием».

Неудачность предлагаемого определения заключается не только в тавтологии (попытке раскрыть функции через функции), но и в отсутствии содержательного наполнения вводимых терминов «признанные публичные и общественные интересы».

Из анализа судебной практики можно заключить, что организациями, осуществляющими публично значимые функции, признаны: региональные операторы по формированию фондов капитального ремонта[10], нотариальные палаты[11], третейские суды[12], а, например, банки, предоставляющие услуги гражданам, — нет[13].

10 П. 7.2 Постановления Конституционного Суда РФ от 12.04.2016 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 169, частей 4 и 7 статьи 170 и части 4 статьи 179 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы».

11 П. 2.3 Определения Конституционного Суда РФ от 03.07.2014 № 1532-О «По запросу Промышленного районного суда города Ставрополя о проверке конституционности части третьей статьи 31 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате».

12 П. 3 Постановления Конституционного Суда РФ от 18.11.2014 № 30-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 18 Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации», пункта 2 части 3 статьи 239 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О некоммерческих организациях» в связи с жалобой открытого акционерного общества «Сбербанк России»; п. 2 Определения Конституционного Суда РФ от 27.03.2018 № 744-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы акционерного общества «Восточно-Сибирский институт по проектированию объектов электроэнергетики» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 5 части 3 статьи 239 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» и др.

13 Абз. 3 п. 2 Определения Конституционного Суда РФ от 27.06.2017 № 1361-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Литовского Бориса Владимировича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»; абз. 4 п. 2 Определения Конституционного Суда РФ от 27.03.2018 № 629-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мельникова Александра Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Конституционный Суд РФ пояснил, что он понимает под организацией, осуществляющей публично значимую функцию.

Ознакомьтесь с документом

В абз. 4 п. 2 Определения Конституционного Суда РФ от 27.03.2018 № 629-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мельникова Александра Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» говорится:

«...обязанность по рассмотрению обращений граждан... предполагается постольку, поскольку на такие организации возложено исполнение государственных или муниципальных публично значимых функций в рамках компетенции создавшего их публично-правового образования».

Анализ решений Конституционного Суда РФ последних лет позволяет сделать вывод, что в настоящее время Суд установил два критерия отнесения организаций к числу осуществляющих публично значимые функции: 1) организация должна быть учреждена публично-правовым образованием (то есть государственным и муниципальным органом) и 2) осуществление публично значимых функций должно быть прямо возложено на организацию.

Закон Донецкой Народной Республики от 26 февраля 2015 г. № 13-IНС «Об обращениях граждан» в качестве адресата обращений граждан называет *средства массовой информации*. Это не соответствует ни российскому законодательству, ни правоприменительной практике.

Ознакомьтесь с документом

В абз. 2 и 3 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 09.11.2010 № 1483-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Снитко Юрия Николаевича на нарушение его конституционных прав положением части второй статьи 42 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» говорится:

«Согласно ст. 33 Конституции РФ закрепляется право граждан на обращение именно в государственные органы и органы местного самоуправления, т. е. к тем субъектам права, которые осуществляют функции публичной власти и на которые распространяются конституционные требования признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 и 18 Конституции РФ). Соответственно, вытекающая из ст. 33 Конституции РФ конституционная обязанность по рассмотрению обращений граждан и даче по каждому из них ответа также возлагается только на перечисленные в данной статье субъекты в лице государственных органов и органов местного самоуправления.

Следовательно, предусмотренное в ст. 33 Конституции РФ право само по себе не устанавливает и не предопределяет необходимость закрепления в законодательстве гарантий прав граждан при их обращении к самостоятельным хозяйствующим субъектам, включая государственные и муниципальные предприятия и учреждения, а также средства массовой информации».

Завершая анализ признаков обращений граждан как фактической и правовой категории, следует отметить, что отсутствие любого из шести вышеперечисленных признаков устраняет обращение в его конституционно-правовом смысле, превращая в сообщение. Иногда органы власти называют такие волеизъявления «не обращением», что тоже уместно.

Ознакомьтесь с документом

В подп. 7 п. 3 и п. 5 Правил организации работы с обращениями граждан в Правительстве Забайкальского края, утв. Распоряжением Губернатора Забайкальского края от 09.12.2021 № 640-р, говорится:

«Не обращение» — текст не соответствует требованиям, предъявляемым Федеральным законом № 59-ФЗ к обращениям.

К «не обращениям» относятся:

- Коммерческие (рекламные) предложения, резюме, газетные вырезки, фото, аудио- и видеофайлы, сообщения, содержащие ссылки на электронные ресурсы;
- Поздравления, благодарности, соболезнования».

Очень хорошо разделение обращений и сообщений (не обращений) демонстрирует Платформа обратной связи «Решаем вместе», функционирующая на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций)[14]. Эта платформа предназначена для подачи именно *сообщений*, как альтернативы *обращениям*.

Ознакомьтесь с документом

В п. 4 Положения о проведении эксперимента по использованию федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» для направления гражданами и юридическими лицами в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам сообщений и обращений, а также для направления такими органами и организациями ответов на указанные сообщения и обращения, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.11.2020 № 1802, говорится:

«Сообщения — это информация о необходимости решения актуальных для граждан и юридических лиц проблем, не адресованная в конкретные органы и организа-

14 Далее – Единый портал гос. услуг.

ции, направленная гражданином в форме электронного документа при условии выбора гражданином способа подачи сообщения в порядке, не предусмотренном Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

2.2. Виды обращений в зависимости от заявителя и их особенности

В зависимости от субъекта волеизъявления можно выделить:

1) *индивидуальные обращения граждан;*
2) *коллективные обращения граждан;*
3) *обращения организаций* (юридических лиц и иных объединений, не приобретших статуса юридического лица).

Несмотря на традиционность названных видов обращений, их законодательные или общепринятые определения отсутствуют.

Индивидуальное обращение — это волеизъявление одного гражданина (устное или письменное), направленное одному адресату вне зависимости от количества субъектов права, в отношении которых предполагается наступление юридически значимых последствий. Иными словами, индивидуальность или коллективность обращения зависит не от содержания, а от его формы, а именно, от заявителя, которым при индивидуальном обращении выступает отдельный гражданин.

Коллективное обращение — это волеизъявление двух и более граждан по одному предмету, сформулированное в едином документе или на личном приеме группой граждан.

Обратите внимание

Федеральное законодательство, упоминая коллективные обращения, не дает понятия этой разновидности обращений и не устанавливает специфики, связанной с их направлением и рассмотрением (то есть предполагается, что они рассматриваются так же, как и индивидуальные).

Существующий пробел постарались восполнить в некоторых субъектах РФ.

Лучшие практики

Под коллективным обращением граждан в законе Нижегородской области понимается письменное обращение двух и более граждан по общему для них вопросу, а также обращение, принятое на публичном мероприятии (собрании, митинге, демонстрации, шествии, пикетировании) и подписанное организатором, либо участниками публичного мероприятия, либо уполномоченным (уполномоченными) на данном публичном мероприятии лицом (лицами)[15].

Похожее определение предлагает законодатель Московской области, где «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»[16].

Пожалуй, самым подробным является определение, данное в законе Томской области, где «коллективное обращение — это обращение двух или более граждан по общему для них вопросу, а также обращение, принятое на собрании, конференции граждан (собрании делегатов), митинге, сходе граждан, ином публичном мероприятии, подписанное его участниками или лицом, ответственным за организацию и проведение публичного мероприятия, по поручению (решению) его участников»[17].

Проанализировав имеющиеся нормативные определения, можно заключить, что под коллективным обращением понимается либо обращение, сформулированное (и, соответственно, подписанное) группой граждан, либо сформулированное в ходе публичного мероприятия (возможно, подписанное одним уполномоченным лицом), при этом не принципиальна внешняя форма обращения, важен сам факт выражения коллективного (особенно массового) волеизъявления.

Лучшие практики

Некоторые субъекты Федерации предусматривают дополнительные гарантии подачи и рассмотрения коллективных обращений, отсутствующие в федеральном законодательстве.

Так, в Архангельской, Амурской, Томской, Саратовской и Орловской областях, а также некоторых других субъектах РФ представлены следующие однотипные гарантии: 1) письменный ответ на коллективное обращение граждан направляется лицу, указанному в обращении в качестве получателя ответа или представителя коллектива граждан, подписавших обращение; 2) если получатель ответа в коллективном обращении не определен, ответ направляется первому гражданину в списке обратившихся (подписавшихся), указавшему свой адрес места жительства; 3) в случае

15 Ст. 8 Закона Нижегородской области от 07.09.2007 № 124-З «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородской области».

16 П. 6 ст. 2 Закона Московской области от 05.10.2006 № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан».

17 П. 5 ст. 1 Закона Томской области от 11.01.2007 № 5-ОЗ «Об обращениях граждан в государственные органы Томской области и органы местного самоуправления».

если просьба о направлении ответа выражена несколькими гражданами либо всеми лицами, подписавшими коллективное обращение, копия ответа направляется каждому из них по указанным ими адресам места жительства[18]. В дополнение к указанным и в принципе традиционным для законов субъектов РФ гарантиям встречаются и иные. Например, коллективное обращение не подлежит рассмотрению только в том случае, если все лица, подписавшие обращение, представят заявления о прекращении рассмотрения обращения. В случае если коллективное обращение будет отозвано одним или несколькими гражданами, то его рассмотрение продолжается в отношении оставшихся лиц[19].

Интересное правило, касающееся приема коллективных обращений на личном приеме, предусмотрено в Алтайском крае. Так, должностное лицо, осуществляющее личный прием граждан, вправе ограничить численный состав группы, желающей прийти на личный прием. Делается это только в целях обеспечения безопасности граждан и с учетом технических возможностей помещения. При этом гражданам предоставлено право самостоятельно определить поименный состав лиц, которые посетят личный прием.

Самостоятельной проблемой, пока не нашедшей разрешения, является соотношение терминов «*коллективное обращение*» и «*петиция*». Термин «петиция» встречается в международных актах, судебных решениях, актах субъектов РФ и особенно часто в актах муниципальных образований[20].

Что касается муниципальных правовых актов, то проведенный анализ выявил менее 100 решений местных представительных органов, содержащих в своем тексте термин «петиция». Чаще всего муниципальные акты используют его в качестве синонима термину «коллективное обращение» и никак дополнительно не характеризуют. Такова ситуация, например, в актах города Ялуторовска Тюменской области, многих муниципальных образований Свердловской области и некоторых других. Однако встречаются муниципалитеты, наделяющие петицию особым статусом коллективного обращения: Солнечногорск и Климовск Московской области, Змеиногорский муниципальный район в Алтайском крае. Иногда термином «пети-

18 Ст. 10 Закона Архангельской области от 15.03.2012 № 436-29-ОЗ «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Архангельской области»; ст. 2 Закона Амурской области от 06.07.2011 № 510-ОЗ «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в государственные органы Амурской области и органы местного самоуправления»; ст. 12 Закона Томской области от 11.01.2007 № 5-ОЗ «Об обращениях граждан в государственные органы Томской области и органы местного самоуправления»; ст. 5 Закона Орловской области от 02.11.2013 № 1554-ОЗ «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Орловской области»; ст. 5 Закона Саратовской области от 31.07.2018 № 73-ЗСО «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение».

19 П. 4 ст. 15 Закона Алтайского края от 29.12.2006 № 152-ЗС «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края».

20 См., например: Устав Туринского городского округа от 09.06.2005.

ция» обозначают именно правотворческую инициативу жителей муниципального образования (например, в Челябинске, Голышмановском муниципальном районе Тюменской области, Увинском муниципальном районе Республики Удмуртия, городе Дзержинский Московской области и некоторых других).

Обратите внимание

Использование термина «петиция» запутывает и граждан, и органы власти, а потому нецелесообразно. Желательно отказаться от его использования в нормативных актах РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления. Пример отказа от этого термина уже продемонстрировали отдельные субъекты РФ. Так, в Уставе Амурской области термин «петиция» был заменен термином «обращение», от него отказались при принятии новых уставов в Магаданской и Вологодской областях, Красноярском крае и некоторых других субъектах РФ. Нецелесообразно его использовать и в нормативных актах территорий, воссоединившихся с Россией.

В то же время отсутствие специальной (дополнительной) нормативной регламентации коллективных обращений следует признать неверным. Прямое включение их в Конституцию РФ предполагает обязанность законодателя особо урегулировать порядок их рассмотрения с учетом повышенной социальной значимости вопроса, поднимаемого в коллективном (особенно массовом) обращении, и, прежде всего, путем установления сокращенных сроков и особого субъекта их рассмотрения, а также за счет дополнительных форм информирования жителей (а не только заявителей) о результатах рассмотрения коллективных обращений и принятых мерах. Именно эту специфику желательно отразить в нормативных актах об обращениях в новых субъектах РФ.

Обращения объединений граждан (организаций) — это самостоятельная разновидность обращений, подаваемая их представителями. При этом представитель должен обладать полномочиями представлять организацию на основании учредительных документов либо на основании выданной ему доверенности.

Обратите внимание

Федеральный закон Об обращениях граждан РФ не упоминает никаких особенностей подачи и рассмотрения обращений организаций, хотя фактически они есть. Так, обязательными требованиями к обращению организации являются: ее наименование, юридический адрес (при наличии), адрес для направления ответа, фами-

лия, имя и отчество руководителя организации, уполномоченного действовать от ее имени без доверенности. Полномочия лица, подписавшего обращение организации, должны подтверждаться документально.

Учитывая, что федеральный законодатель не сформулировал определения индивидуального обращения, коллективного обращения и обращения организации, соответствующие определения могут быть установлены законами новых субъектов РФ либо могут найти отражение в актах органов местного самоуправления о работе с обращениями граждан.

2.3. Виды обращений в соответствии со способом их подачи

Практикой выработаны ***два основных способа подачи обращений***: *устно и письменно*. При этом способ подачи, безусловно, напрямую зависит от формы обращения. Так, устное обращение невозможно подать посредством почты, а письменное — по телефону.

Устные обращения детально будут рассмотрены в следующей главе настоящей книги, поэтому ниже подробнее остановимся на письменных обращениях, которые, в свою очередь, *различаются по форме изготовления и по способу подачи*.

Так, *по форме изготовления письменные обращения* бывают:

а) рукописные письменные обращения, в том числе частично изготовленные машинописным способом и в последующем заполненные от руки (например, бланки заявлений);
б) машинописные письменные обращения (полностью отпечатанные на принтере).

В настоящий момент появление каких-либо иных форм изготовления письменных обращений маловероятно, чего нельзя сказать о способах их подачи. Развитие технических средств неизбежно ставит вопрос о появлении новых способов подачи обращений, что наглядно продемонстрировали поправки конца лета 2023 года в Федеральный закон Об обращениях граждан РФ.

Итак, *по способу подачи* законодательством и практикой выработаны следующие *виды письменных обращений*:

а) поданные на личном приеме (ч. 4 ст. 13 Федерального закона Об обращениях граждан РФ);
б) поданные в подразделение органа власти, отвечающее за прием корреспонденции, например, в канцелярию, секретариат, секретарю руководителя и т. п. (п. 1 ст. 8 Федерального закона Об обращениях граждан РФ и соответствующие подзаконные нормативные акты органов власти);
в) направленные посредством почтой связи, например, Почты России или другого оператора почтовой связи (ст. 16 Федерального закона «О почтовой связи»);
г) поданные посредством государственных интернет-порталов, например, Единого портала гос. услуг — https:// gosuslugi.ru/ (ч. 3 ст. 7 Федерального закона Об обращениях граждан РФ); интернет-портала досудебного обжалования — https://do.gosuslugi.ru/ (п. 3 ст. 21 и ст. 13.1 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»); интернет-портала обжалования контрольных и надзорных решений и действий — https://knd.gosuslugi.ru/ (ст. 40 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»);
д) направленные посредством электронной почты (ч. 3 ст. 7 Федерального закона Об обращениях граждан РФ);
е) направленные через электронные приемные на официальных сайтах органов местного самоуправления.

Функционирование электронных приемных на сайтах органов власти напрямую федеральным законодательством не регламентируется. В то же время такой способ подачи обращений возможен практически на всех официальных сайтах органов власти, а также на официальных сайтах государственных и муниципальных учреждений.

Лучшие практики

Постановление главы Екатеринбурга от 01.07.2009 № 2772 «Об утверждении регламента работы электронной приемной администрации города Екатеринбурга на официальном портале Екатеринбурга».

2.4. Виды обращений в зависимости от цели волеизъявления

Вопрос о цели также является ключевым для построения классификации традиционных обращений граждан. В самом простом виде ***в зависимости от цели волеизъявления*** можно выделить следующие нормативные виды обращений: *1) предложение; 2) заявление; 3) жалоба*. Однако, если проанализировать легальные определения, то приходится констатировать явное смешение юридических содержаний терминов «предложение», «заявление» и «жалоба».

Предложение (в соответствии с Федеральным законом Об обращениях граждан РФ) — это рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

Предложение является формой реализации такого традиционного права гражданина, как право участвовать в управлении делами государства. Видимо, поэтому зарубежные конституции регулярно включают эту разновидность обращений в свои тексты.

Ознакомьтесь с документом

В ст. 46 Конституции Хорватии говорится:

«Каждый гражданин имеет право на обращение и жалобы, на внесение предложений в государственные и другие публичные органы и получать ответ на них».

Являясь формой реализации прав на управление делами государства (п. 1 ст. 30 Конституции РФ), предложения в этом смысле ничем не отличаются от заявлений.

Системный анализ законодательства позволяет утверждать, что в широком смысле предложение является разновидностью заявления, поскольку общая цель направления этих двух видов обращений заключается в реализации субъективного права индивида.

Однако существуют два отличия, позволяющие выделять предложение в качестве самостоятельной разновидности обращений.

Первое отличие заключается в направленности цели. Подавая предложение, гражданин заботится об абстрактном общественном благе. Положительные последствия такого обращения могут наступить не только для него самого, но и для неограниченно широкого круга лиц, участвующих в правоотношениях, усовершенствованных по инициативе гражданина. Заявление, напротив, абсолютно индивидуалистично по цели, так как предполагает предоставление прав конкретному заявителю.

Второе отличие заключается в результативности обращений. Исполнение (неисполнение) просьбы гражданина, сформулированной в заявлении, является не правом, а обязанностью адресата (при условии соблюдения подведомственности и иных условий). Направление предложения порождает для адресата только две обязанности: рассмотреть обращение и направить ответ в установленный законом срок.

Обратите внимание

Федеральный закон Об обращениях граждан РФ не предполагает никаких специальных положений, касающихся предложений, не обязывает органы власти разъяснять, почему предложение гражданина не будет реализовано. Орган не обязан реализовывать предложения гражданина, то есть разрешать обращение по существу. Наверное, поэтому предложения подаются достаточно редко, даже если их рассмотрение специально формализовано правовым актом (что встречается крайне редко и, как правило, только в отношении коллективных предложений).

Заявление (в соответствии с Федеральным законом Об обращениях граждан РФ) — это просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.

Обратите внимание

Сложность *заявлений* как юридической категории заключается в неясности их содержания в силу смешения понятий «заявление» и «жалоба». С одной стороны, указанные в определении «сообщения о недостатках в работе органов и должност-

ных лиц, либо критика их деятельности» наиболее близки по своему целевому назначению к такому виду обращений, как предложение. С другой стороны, «сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов» скорее следует относить к жалобе, чем к классическому заявлению.

Жалоба (в соответствии с Федеральным законом Об обращениях граждан РФ) — это просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

В отличие от заявления имеющееся нормативное определение жалобы следует признать удачным. Оно является емким, понятым и четко определяет цель обращения — восстановление или защита субъективного права.

Первый признак жалобы — это нарушенность права, свободы или законного интереса как самого заявителя, так и третьих лиц. Нарушения при этом могут быть мнимыми, но восприниматься заявителем как действительные. *Второй признак жалобы — это наличие требования* о восстановлении нарушенного права, свободы или законного интереса. *Третий признак жалобы* заключается в том, что *нарушение* субъективных прав, свобод и законных интересов индивида *является результатом действий (бездействия)* юридических или физических лиц. Эти лица могут быть связаны с адресатом (например, являться служащими органа власти, в который поступила жалоба) или быть абсолютно автономными от адресата (например, при направлении жалобы в прокуратуру на незаконные действия должностных лиц органов местного самоуправления). *Четвертый признак жалобы — это особый адресат*, который должен обладать компетенцией на восстановление прав и законных интересов заявителя либо отдельными правомочиями по содействию гражданину в защите его субъективных прав.

Исторически сложилось так, что право граждан на обращение чаще всего связывают с жалобой или обжалованием. Видимо, поэтому, а также в силу стремления более полно обеспечить права граждан, в России существует большое количество ***специальных жалоб***, порядок рассмотрения которых может существенно отличаться от традиционных процедур и сроков, установленных Федеральным законом Об обращениях граждан РФ:

а) досудебные жалобы на ненадлежащим образом оказанные государственные и муниципальные услуги;
б) досудебные жалобы на неправомерные действия и решения контрольных и надзорных органов;
в) жалобы на неправомерное привлечение к административной или уголовной ответственности;
г) таможенные жалобы;
д) жалобы к уполномоченным по правам человека, правам ребенка и правам предпринимателей;
е) жалобы финансовому уполномоченному и др.

Обратите внимание

В органы местного самоуправления могут быть поданы первые три разновидности специальных жалоб.

Развитие общественных отношений и внедрение в государственное управление некоторых успешно зарекомендовавших себя элементов деятельности коммерческих организаций, в сочетании со стремительным развитием компьютерной техники и сети Интернет, привело к появлению принципиально нового вида обращений — ***отзывов о деятельности*** органов власти и созданных ими учреждений.

Современное государство живет не в изолированном мире и уже давно внедряет в деятельность своих органов элементы и технологии, положительно зарекомендовавшие себя в сети Интернет. Возможность оставления отзывов на официальных сайтах представляет именно такой случай.

Единственное нормативное определение термина «отзыв» (пусть и усеченное) сформулировано в методических рекомендациях Минэкономразвития РФ по организации работы сайта «Ваш контроль».

Ознакомьтесь с документом

В преамбуле методических рекомендаций, утв. Приказом Минэкономразвития России от 20.04.2015 № 245 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации работы федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов с отзывами граждан по оценке качества государ-

ственных услуг, размещенными в электронном виде на специализированном сайте («Ваш контроль») в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», говорится:

«Отзыв — это текстовый комментарий о качестве государственных услуг, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти и государственными внебюджетными фондами, в том числе их территориальными органами».

К сожалению, приведенная дефиниция не содержит всех признаков отзывов, а главное, не охватывает всех их разновидностей даже на самом портале «Ваш контроль» (не говоря о других государственных сайтах).

Следует признать, что возможность оставлять отзывы в сети Интернет о деятельности тех или иных организаций (в том числе органов власти) появилась давно и пользуется большим спросом у граждан, однако ранее она была реализована исключительно на сайтах частных лиц и организаций. Такие отзывы позволяют гражданину «выпустить пар» или, наоборот, «похвалить» понравившуюся организацию. Они всегда являются эффективным каналом обратной связи для организации, о которой оставлен отзыв. Некоторые компании не только предоставляют возможность оставить отзыв в сети Интернет, но и всячески поощряют клиентов в этом, в том числе в инициативном порядке просят оценить работу своих сотрудников. Другое дело, что адресатами таких отзывов являются частные организации, что не предполагает обязательного нормативного регулирования этих отношений.

Несмотря на то, что отзывы о деятельности государственных и муниципальных органов стали появляться на сайтах отдельных органов власти относительно давно, основу этого института заложил подп. «и» п. 2 Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Указом главы государства, в частности, предписано установить критерии и порядок оценки гражданами, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий, эффективности деятельности руководителей: территориальных органов федеральных органов исполнительной

власти, их структурных подразделений; органов местного самоуправления; унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, а также акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований.

Во исполнение данного Указа было принято Постановление Правительства РФ от 12.12.2012 №1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей». Именно этот нормативный акт не только впервые официально установил возможность оставления отзывов гражданами, но и предусмотрел порядок их обработки.

В настоящий момент возможность оставить отзыв реализована следующим образом: а) по мобильному телефону (путем отправки СМС-сообщения); б) в электронном терминале (который должен быть установлен в каждом территориальном подразделении федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, а также в каждом многофункциональном центре предоставления государственных услуг); в) посредством специализированных официальных сайтов в сети Интернет: на Едином портале гос. услуг и Портале досудебного обжалования, а также на специализированном Портале «Ваш контроль»; г) на сайтах органов власти (однако последние такой раздел, как отзывы, включают далеко не всегда, а работа с ними носит явно бессистемный характер).

Идея оставления отзывов обладает огромным потенциалом, а грамотная организация работы с ними при условии массовости отзы-

вов позволит органам власти получать объективную информацию о «проблемных» или, наоборот, «положительных» моментах в деятельности органов власти и их должностных лиц.

В настоящий момент из заявлений и жалоб органы власти получают преимущественно негативную информацию. Примеры благодарственных писем от граждан единичны. И это вполне нормально, мотивация их написания существенно ниже, чем при составлении жалобы. Соответственно, традиционные обращения, выступая формой обратной связи с населением, дают однобокую (необъективную) информацию.

Близко к классификации обращений граждан по цели их направления примыкает классификация, установленная ***Типовым общероссийским тематическим классификатором обращений граждан Российской Федерации***, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц (утв. Администрацией Президента РФ по координации и оценке работы с обращениями граждан и организаций от 28 ноября 2017 г. № А1–5093о). Эта классификация основывается на содержании поставленных в обращении вопросов и включает следующие укрупненные разделы.

Ознакомьтесь с документом

XXXX.0000.0000.0000 — Перечень разделов Типового общероссийского тематического классификатора обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц

0001.0000.0000.0000	Государство, общество, политика
0002.0000.0000.0000	Социальная сфера
0003.0000.0000.0000	Экономика
0004.0000.0000.0000	Оборона, безопасность, законность
0005.0000.0000.0000	Жилищно-коммунальная сфера

Каждый из указанных выше пяти разделов Типового классификатора включает в себя тематики, темы и вопросы. При этом детализация Типового классификатора очень подробная. Отдельные тематики включают более 200 позиций.

В практике деятельности органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления эта классификация имеет важное значение, поскольку именно в соответствии с приведенным выше Типовым классификатором все органы власти в РФ (равно как и государственные и муниципальные учреждения, а также иные организации, осуществляющие публично значимые функции) ежемесячно представляют в Администрацию Президента РФ в электронной форме информацию о результатах рассмотрения обращений граждан и организаций, а также о мерах, принятых по таким обращениям.

Практические выводы

- Завершая анализ видов обращений граждан, предлагаем посмотреть на обращения «глазами обычного гражданина», не обладающего специальными юридическими познаниями. Граждане прибегают к обращениям в двух случаях: для получения конкретного субъективного права (при заявительном порядке его реализации) либо для защиты (а в конечном счете, восстановления) своего нарушенного права. Во втором случае конечная цель также заключается в реализации права, однако его предоставление является результатом конфликта, а не следствием нормального течения дел.
- Таким образом, все обращения граждан непроизвольно подразделяются на заявления — просьбы о реализации права (в широком смысле к ним можно отнести и предложения) и жалобы — требования о восстановлении права.
- Сами граждане не всегда правильно именуют свои обращения, зачастую не именуют вообще или объединяют в одном документе сразу несколько разновидностей обращений граждан или мало связанных друг с другом вопросов. С учетом сказанного и принимая во внимание относительный и зачастую условный характер различий предложений, жалоб, заявлений и отзывов, все обращения граждан должны рассматриваться уполномоченными лицами с учетом их содержания и вне зависимости от наименования.

ГЛАВА 3.
ЛИЧНЫЙ ПРИЕМ

В главе будут рассмотрены:

- *вопросы разграничения личного приема и иного устного общения граждан с должностными лицами органов власти;*
- *перечень должностных лиц, уполномоченных проводить личный прием;*
- *требования к организации и оформлению личного приема;*
- *значение и допустимые пределы предварительной записи на личный прием;*
- *психологические правила беседы в ходе личного приема и способы противодействия манипуляциям на личном приеме.*

Основные нормативные акты и методические рекомендации

1. Ст. 13 «Личный прием граждан» Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
2. Методические рекомендации по проведению общероссийского дня приема граждан, утв. подп. 2.1 пункта 2 решения рабочей группы при Администрации Президента Российской Федерации по координации и оценке работы с обращениями граждан и организаций, утв. Администрацией Президента Российской Федерации от 28.09.2017 № А1–3936о.

3.1. Отличие личного приема от устного общения

Личный прием — это не любое устное общение гражданина с должностным лицом, а только «специальный прием», то есть официальная документально зафиксированная встреча руководителя (либо иного уполномоченного должностного лица) государственного органа или органа местного самоуправления с гражданином (группой граждан) в помещении этого органа либо в ином специально оборудованном для этого помещении в заранее установленное время.

В ходе личного приема реализуется особо предусмотренное в ст. 33 Конституции РФ право гражданина обращаться лично.

Признаками личного приема являются:

1. *Адресат обращения на личном приеме* — это руководитель органа власти, его заместитель или иное специально уполномоченное должностное лицо органа власти.
2. *Заявитель* на личном приеме — это только физическое лицо (даже если он представляет организацию).

Обратите внимание

Заявитель может прийти один, но может прийти и группа граждан. Строго формально нет оснований отказать в проведении личного приема группе граждан, однако на практике это не приветствуется. Во-первых, это усложняет и затягивает процедуру личного приема. Во-вторых, коллективные заявители иногда начинают «заводить» друг друга, и это создает более сложный психологический контекст проведения личного приема. В-третьих, прием большого числа граждан зачастую невозможно нормально провести в силу ограниченности размеров помещения. Поэтому на практике группе заявителей предлагают выбрать делегата, который выступит с общей позицией и в последующем донесет результаты общения на личном приеме до остальных заявителей. Если же заявители настаивают именно на групповом личном приеме, целесообразно все же ограничить максимальную численность разумным количеством человек, например тремя заявителями.

3. *Время личного приема* — это конкретные дни или даже часы, но не весь период рабочего времени органа власти, если только речь не идет о специализированных подразделениях, созданных для проведения личного приема (на уровне местного самоуправления встречается крайне редко).
4. *Место личного приема* (чаще всего — это помещение в органе власти или иное заранее определенное помещение при выездных личных приемах).
5. *Специальная процедура личного приема*, включающая в себя подготовку к личному приему (в том числе с элементами предварительной записи), идентификацию личности заявителей, непосредственно устное общение и документальную фиксацию личного приема (в карточке личного приема).

Обратите внимание

Важно учитывать, что далеко не каждое устное обращение гражданина к должностному лицу (даже на рабочем месте последнего) является устным обращением на личном приеме и гарантируется Конституцией РФ. Так, показательна в этом

смысле позиция Роспотребнадзора, выраженная в его письме «Об оптимизации форм и методов работы по рассмотрению обращений потребителей»[21], согласно п. 2 которого выделяются «устные обращения на личном приеме» и «иные устные консультации». При этом прямо указано, что первые (в отличие от устных консультаций) порождают обязанность составить карточку личного приема и могут повлечь мероприятия по контролю или стать основанием для возбуждения дела об административном правонарушении, а вторые, соответственно, — нет.

Учитывают соответствующее разделение устных обращений и суды, выделяя в своих решениях особенности личного приема по сравнению с обычными устными обращениями (консультациями) и разделяя эти формы реализации права на обращение[22].

Органы местного самоуправления в своих актах, как правило, не выделяют отдельной категории устных консультаций, однако различие в личном приеме и неформализованном личном общении важно учитывать, разрабатывая правила личного приема и наделяя отдельных должностных лиц обязанностью его проведения.

3.2. Кто проводит личный прием

Согласно Федеральному закону Об обращениях граждан РФ личный прием граждан проводится ***руководителем и (или) уполномоченными на это лицами*** (допускается поручать личный прием даже «рядовому» служащему органа власти). Если личный прием проводится не руководителем органа власти, то соответствующая обязанность отражается в должностных инструкциях или фиксируется в форме иного письменного распоряжения руководителя органа власти. На практике в органах местного самоуправления такую обязанность, как правило, возлагают на руководителей структурных подразделений (особенно в крупных муниципальных образованиях), а также на сотрудников, отвечающих за организацию работы с обращениями граждан.

21 Письмо Роспотребнадзора от 24.03.2008 № 01/2555-8-32 «Об оптимизации форм и методов работы по рассмотрению обращений потребителей».

22 См., например, Апелляционное определение Свердловского областного суда от 17.08.2017 по делу № 33-14512/2017.

ГРАФИК
приема граждан исполняющим обязанности главы администрации городского округа муниципальное образование город Луганск Луганской Народной Республики

Фамилия, имя, отчество	Должность	Дни	Часы
Пащенко Яна Валерьевна	Временно исполняющий полномочия главы муниципального образования городской округ город Луганск Луганской Народной Республики	3-й вторник месяца, по предварительной записи	14:00–17:00

ГРАФИК
приема граждан заместителями главы администрации городского округа муниципальное образование город Луганск Луганской Народной Республики

Фамилия, имя, отчество	Должность	Дни	Часы
Воротникова Марина Ивановна	Заместитель главы администрации городского округа муниципальное образование город Луганск Луганской Народной Республики	1-й и 3-й четверг месяца	14:00–17:00
Квачев Вадим Сергеевич	Заместитель главы администрации городского округа муниципальное образование город Луганск Луганской Народной Республики	1-я и 3-я пятница месяца	14:00–17:00
Жадан Ирина Леонтьевна	Заместитель главы администрации городского округа муниципальное образование город Луганск Луганской Народной Республики	2-я и 4-я среда месяца	14:00–17:00

Обратите внимание

Проведение личного приема — это обязанность руководителя, которую он не может полностью делегировать своим подчиненным.

Так, злоупотреблением является установление таких требований к личному приему, которые гражданин по объективным причинам

не может преодолеть. Например, условием для личного приема именно главой Сысертского городского округа Свердловской области (а не иным уполномоченным лицом) является предварительная консультация гражданина с должностным лицом, курирующим направление деятельности по вопросам, поставленным в обращении, либо получение ответа на его письменное обращение[23]. При этом в качестве оснований отказа в проведении личного приема главой Сысертского городского округа указаны: непредставление копий имеющихся материалов по существу обращения; отсутствие четко сформулированной сути обращения; отсутствие предварительного обращения в муниципальные органы; наличие ответа по существу поставленных в обращении вопросов, при отсутствии изменений в положении дел. При внимательном прочтении приведенных оснований можно обнаружить замкнутый круг: без предварительного обращения личный прием главой округа еще не проводится, а при наличии ответа на обращение глава округа уже не принимает. Подобное регулирование противоречит не только законодательству, но и формальной логике, а потому его воспроизведение в актах местного самоуправления недопустимо.

Недопустимой является и практика перекладывания обязанности личного приема руководителем на должностных лиц органа власти.

Ознакомьтесь с документом

В п. 2.2 Порядка ведения делопроизводства по обращениям граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, организации их рассмотрения в администрации города, органах администрации города, иных органах местного самоуправления, муниципальных учреждениях, предприятиях, утв. Постановлением администрации г. Барнаула от 21.08.2013 № 2875, говорится:

«Консультант приемной является уполномоченным ежедневно вести личный прием граждан, представителей объединений граждан, в том числе юридических лиц, от имени главы города».

В целях объективности отметим, что ситуация фактического уклонения руководителя органа власти от личного приема возможна только в случае предварительной записи и вполне может преследовать благую цель, например более профессионального и компетентного рассмотрения устного обращения гражданина (подробнее о пред-

23 П. 4 Порядка личного приема граждан в администрации Сысертского городского округа: утв. Постановлением главы Сысертского городского округа от 28.04.2015 № 261.

варительной записи см. параграф 3.5). Вместе с тем, во избежание нарушения права гражданина на личный прием, целесообразно установить гарантии личного приема именно руководителем органа власти, например путем получения согласия гражданина на такое его перенаправление к третьему лицу.

Отдельным вопросом при проведении личного приема является ***участие в нем не только руководителя, но и подчиненных ему сотрудников***. Обычно участие третьих лиц воспринимается заявителями нормально, но у некоторых из них участие третьих лиц вызывает возражение. Федеральное законодательство (в том числе о персональных данных) не препятствует привлечению третьих лиц из числа сотрудников органа власти к личному приему, а их участие в нем не нарушает прав граждан. В то же время для усиления своей позиции многие муниципалитеты включают в свои акты нормы об участии третьих лиц в личном приеме.

Ознакомьтесь с документом

В п. 60 Положения о работе с обращениями граждан в администрации города Екатеринбурга, утв. Постановлением администрации города Екатеринбурга от 09.10.2015 № 2822, говорится:

«В проведении личного приема заявителей главой Екатеринбурга, заместителями главы Екатеринбурга принимают участие помощники главы Екатеринбурга и заместителей главы Екатеринбурга. На приеме могут присутствовать заместитель начальника управления по работе с обращениями граждан и методического обеспечения, начальник или работник отдела по работе с обращениями граждан, работники администрации и представители сторонних организаций».

Обратите внимание

Практика отказа в личном приеме недопустима. Это хорошо отражено в ч. 3 ст. 25 Закона Донецкой Народной Республики от 26 февраля 2015 г. № 13-IНС «Об обращениях граждан», где прямо указано, что «должностные лица не вправе отказать в личном приеме гражданину».

3.3. Когда проводится личный прием

Периодичность личного приема в Федеральном законе Об обращениях граждан РФ не установлена. Например, в ст. 12 Модельного закона СНГ «Об обращениях граждан и юридических лиц»[24] такая периодичность установлена не реже раза в месяц. Модельный закон СНГ не имеет юридической силы, но отражает сложившуюся в России практику подавляющего большинства органов власти проводить личный прием раз в месяц или чаще.

Органам местного самоуправления, как уровню публичной власти, наиболее приближенному к населению, следует проводить личный прием чаще, чем раз в месяц. Это требование вполне может быть установлено в законе субъекта РФ о дополнительных гарантиях права граждан на обращение, но и без него оно должно применяться на практике.

Особой разновидностью личного приема являются «***единые дни личного приема***»: общероссийский и региональные (при наличии соответствующего акта субъекта РФ).

Ключевой идеей при учреждении единых дней приема граждан стала концепция оперативного получения заявителем ответа по существу поставленных им в личном устном обращении вопросов, даже если ответ на них не входит в компетенцию того должностного лица, к которому обратился гражданин. Иными словами, если должностное лицо, осуществляя личный прием, выяснит, что решение вопроса находится в компетенции иного органа власти, оно обязано оперативно (непосредственно в день обращения) организовать соединение (посредством телефонной или видео-конференц-связи) с уполномоченным лицом иного государственного органа (органа местного самоуправления), в компетенции которого находится решение вопроса, поставленного в устном обращении. А этот иной орган власти должен быть готов принять такое устное обращение по имеющимся каналам связи и отреагировать на него (дать устный или письменный ответ).

24 Утвержден Постановлением Межпарламентской ассамблеи СНГ от 27.11.2015 № 43-6.

Общероссийский день личного приема проводится ежегодно 12 декабря (в день принятия Конституции РФ) на основании Поручения Президента РФ от 26 апреля 2013 г. № Пр-936.

Он проходит одномоментно по всей Росси с 12:00 до 20:00 по местному времени (или даже позже, пока не будут приняты все пришедшие на личный прием), что облегчает работающим гражданам реализацию своего права на личное обращение.

Лучшие практики

Что касается единых дней приема в субъектах РФ, то пока они встречаются редко. Например, с 2013 года в Республике Саха (Якутия) — 27 сентября (приурочен ко Дню Республики Саха (Якутия)) и 27 апреля (в День государственности Республики Саха (Якутия))[25]; с 2017 года в Республике Хакасия — 25 мая[26]; с 2017 года в Республике Карелия — ежеквартально (без указания заранее установленных дат)[27]; с 2018 года в Свердловской области — каждую третью среду марта, первую среду июня и вторую среду сентября[28]; с 2018 года в Республике Карелия — в первую среду апреля[29]; с 2023 года в Самарской области — 7 июля.

Обратите внимание

Единые дни личного приема не могут заменить стандартной процедуры, однако свое предназначение оперативного разрешения личного устного обращения гражданина они реализуют достаточно эффективно. Учитывая позитивное отношение населения к этой разновидности устных обращений, можно будет только приветствовать практику новых субъектов РФ по учреждению единых региональных дней личного приема.

25 Распоряжение Президента Республики Саха (Якутия) от 04.12.2012 № 780-РП «О дополнительных мерах по развитию диалога власти и населения» (утратило силу) и Распоряжение главы Республики Саха (Якутия) от 05.04.2017 № 307-РГ «О проведении Общереспубликанских дней приема граждан».

26 Постановление Правительства Республики Хакасия от 19.05.2017 № 236 «Об установлении единого дня приема граждан исполнительными органами государственной власти Республики Хакасия».

27 Распоряжение главы Республики Карелия от 10.04.2017 № 167-р «Об утверждении Порядка проведения Дня единого приема граждан и представителей организаций в Республике Карелия».

28 Распоряжение Губернатора Свердловской области от 30.08.2017 № 204-РГ «Об организации проведения на территории Свердловской области единых дней личного приема граждан в режиме видео-конференц-связи».

29 Распоряжение главы Республики Калмыкия от 23.08.2017 № 176-рг «О ежегодном проведении общерегионального дня приема граждан в Республике Калмыкия».

3.4. Требования к помещению для проведения личного приема

Помещения для личного приема принято подразделять на:

1) *общедоступные помещения*, в которых размещается информация о личном приеме;
2) *помещения, в которых заявители ожидают своей очереди* и при необходимости имеют возможность оформить письменное обращение;
3) *помещения, в которых непосредственно осуществляется прием заявителей*.

Обратите внимание

Требования к помещениям для проведения личного приема на местном уровне нормативно закрепляются редко, но характерны для актов федеральных органов исполнительной власти (которые органам местного самоуправления целесообразно использовать при разработке своих положений и инструкций о личном приеме).

Приведем ***типовые требования,*** на которые могут ориентироваться и органы местного самоуправления (с учетом их возможностей).

1) Помещения для ожидания и непосредственного проведения личного приема рекомендуется располагать на нижних этажах зданий (сооружений).
2) Следует предусмотреть дополнительные условия для маломобильных групп населения (инвалиды, граждане с временным нарушением здоровья, беременные женщины, люди преклонного возраста, люди с детскими колясками).
3) Наличие систем кондиционирования (охлаждения и нагревания) воздуха.
4) Доступ к туалетам.
5) Наличие электронной системы управления очередью (прежде всего, при большой численности заявителей).
6) Достаточность стульев и столов, на которых должны быть размещены писчая бумага, формализованные бланки обращений различного вида, пишущие приборы.
7) Наличие лиц, осуществляющих охрану порядка, или «тревожных кнопок».

8) Помещение должно быть оформлено в нейтральных тонах, соответствовать общепринятому деловому стилю, который отличают официальность, сдержанность, традиционность, аккуратность.
9) Должностные лица, участвующие в приеме, обеспечиваются настольными или настенными табличками с указанием фамилии, имени, отчества и должности.
10) Наличие средств обеспечения аудио- и (или) видеозаписи (при этом желательно размещение таблички о ведении аудио- и (или) видеофиксации непосредственно в поле зрения посетителя). Такая табличка на практике действенно дисциплинирует заявителей.

Лучшие практики

Редким примером муниципального акта, регламентирующего требования к помещению, является Порядок организации работы с обращениями граждан в администрации города Омска, утв. Постановлением администрации города Омска Омской области от 7 февраля 2013 г. № 121-п, где в п. 14 указано, что «помещение для приема граждан оснащается письменными принадлежностями, необходимыми для написания обращений, информационным стендом с образцами оформления письменных обращений, объявлениями, выдержками из нормативных правовых актов».

Автор настоящей книги не призывает органы местного самоуправления к избыточному нормотворчеству, но считает полезным установить хотя бы минимальные требования к помещениям для личного приема, ориентируясь на приведенные выше параметры.

3.5. Предварительная запись на личный прием

Назначение предварительной записи при личном приеме — согласовать время (реже место) личной встречи гражданина и должностного лица. Вместе с тем ее восприятие гражданином и должностным лицом существенно отличается.

Если гражданин от предварительной записи ожидает гарантий того, что его встреча с руководителем органа власти обязательно состоится в заранее установленное время, то для должностного лица предварительная запись — это способ подготовиться к встрече

с гражданином, а в отдельных случаях уклониться от личной встречи (направив заместителя) либо вообще отказать в ее проведении.

Обратите внимание

Федеральный закон предварительную запись на личный прием не регулирует, но нормы о ней постоянно упоминаются в актах органов всех уровней власти. Иногда их содержат даже акты государственных учреждений и организаций, реализующих публично значимые функции (то есть не органов власти). Например, п. 5 Инструкции по организации личного приема граждан в ОАО «РЖД»[30]. В то же время примеров подробной регламентации предварительной записи относительно немного (особенно на местном уровне).

Практикой выработаны следующие варианты организации подготовки личного приема.

1. *Прием исключительно по предварительной записи*: путем подачи предварительного устного (чаще телефонного) обращения; путем подачи предварительного письменного обращения; путем подачи предварительного электронного обращения.
2. *Без предварительной записи* (в порядке живой очереди).
3. *Комбинированный вариант* — когда предварительная запись допускается, но не является обязательным условием (наиболее предпочтительный вариант для органов местного самоуправления).

Лучшие практики

В п. 4.1 Порядка ведения делопроизводства по обращениям граждан, утв. Постановлением администрации г. Барнаула от 21.08.2013 № 2875, говорится:

«Личный прием граждан осуществляется согласно предварительной записи. Отсутствие записи не является основанием для отказа в личном приеме, если гражданин обратился во время проведения приема».

В подавляющем большинстве органов власти в РФ предварительная запись не является обязательной (скорее, это альтернативная форма более качественной подготовки к личному приему), но бывают исключения, особенно при личном приеме высшими должностными лицами (в Совете Федерации[31], в Центральной избирательной комиссии[32] и некоторых других).

30 Утв. Приказом ОАО «РЖД» от 08.06.2009 № 114 «О личном приеме граждан в ОАО «РЖД».

31 П. 26 Инструкции по работе с обращениями и запросами граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утв. распоряжением СФ ФС РФ от 23.06.2011 № 189рп-СФ.

32 П. 6.17 Инструкции по делопроизводству в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, утв. Постановлением ЦИК России от 15.12.2010 № 231/1514-5.

Интересно подходят к регулированию предварительной записи отдельные субъекты РФ. Так, в Ямало-Ненецком автономном округе Губернатор осуществляет прием только по предварительной записи, а остальные должностные лица — по предварительной записи и в порядке живой очереди[33].

Предварительная запись на личный прием — это удобный и законный инструмент. Ее использование продиктовано стремлением всесторонне подготовить руководителя органа власти к личному приему, однако иногда такие благие цели влекут избыточные ограничения.

Ознакомьтесь с документом

В Положении об организации личного приема граждан в центральном аппарате Федерального казначейства, утв. Приказом Казначейства России от 06.08.2007 № 3н, говорится:

«2.1. Личный прием граждан в центральном аппарате Федерального казначейства осуществляется на основе обращений, поступивших в письменной форме, в виде электронного запроса и устного личного обращения. Информация о порядке личного приема граждан (место приема, условия приема, необходимые документы, контактный телефон/факс) размещается на официальном сайте Федерального казначейства в сети Интернет.

2.2. Запись граждан на прием к руководителю и его заместителям осуществляется Отделом делопроизводства и контроля исполнения документов Административного управления.

Заявления граждан о приеме рассматриваются на соответствие следующим требованиям:

- просьба заявителя о личном приеме не должна быть анонимной;
- интересующий заявителя вопрос должен относиться к компетенции Федерального казначейства;
- обращение гражданина (как устное, так и письменное) в случае необходимости должно подкрепляться материалами и документами, обосновывающими или поясняющими суть обращения;
- представляемые заявителем материалы не должны содержать выражений, оскорбляющих честь и достоинство других лиц.

Если заявление гражданина (устное или письменное) о личном приеме не соответствует вышеприведенным требованиям, гражданину может быть отказано в приеме руководителем или заместителями руководителя с обязательным разъяснением причины отказа».

33 Постановление Правительства ЯНАО от 02.08.2013 № 624-П (ред. от 14.11.2014) «Об организации личного приема граждан Губернатором Ямало-Ненецкого автономного округа, членами Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа, представителями Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа в муниципальных образованиях в Ямало-Ненецком автономном округе, руководителями исполнительных органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа и уполномоченными на то лицами исполнительных органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа».

В п. 2.2 приведенного Положения указано, что несоблюдение требований предварительной записи является основанием к отказу в личном приеме, что видится избыточным и нарушающим конституционное право на обращение. Повторять такое регулирование на уровне местного самоуправления не рекомендуется.

Само по себе установление дополнительных требований к содержанию обращения о предварительной записи следует признать адекватной практикой. Вместе с тем соответствующее содержание хоть и является желательным для органа власти, но не должно быть обязательным для заявителя и тем более не должно влечь отказа в личном приеме. Только в таком случае запрашивание дополнительных сведений у гражданина на стадии предварительной записи будет соответствовать ст. 33 Конституции РФ.

Подавляющее большинство актов, регламентирующих процедуру предварительной записи (как федеральные, так и региональные и местные), фиксируют только способы записи на прием. При этом никакой иной конкретизации нормы о предварительной записи, как правило, не содержат, в том числе не предусматривают обязанности отвечать на предварительное обращение с просьбой о личном приеме. В отдельных случаях лишь указывается, что гражданин информируется о времени и месте личного приема. Думается, что при разработке органами местного самоуправления своих актов о личном приеме вопросы информирования гражданина о времени и месте личного приема должны оговариваться отдельно.

Особой ситуацией в регулировании предварительной записи является установление ***«инстанционности» (последовательности) личного приема***, которая заключается в том, что руководитель органа власти проводит личный прием только после предварительного рассмотрения устных или письменных обращений его заместителями или иными нижестоящими руководителями (конкретная модель отличается в разных органах власти).

Ознакомьтесь с документом

В п. 7.2 Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры РФ, утв. Приказом Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45, говорится:

«Прием Генеральным прокурором РФ (лицом, его замещающим) осуществляется при наличии ответа на обращение за подписью заместителя Генерального прокурора РФ, а также может быть организован по поручению Генерального прокурора РФ.

Заместители Генерального прокурора РФ принимают граждан по вопросам, относящимся непосредственно к их компетенции, при наличии ответа на обращение за подписью начальника главного управления, управления или отдела (на правах управления)».

Акт прокуратуры приведен специально, поскольку именно прокуратура осуществляет надзор за соблюдением законодательства об обращениях граждан в РФ и должна «задавать ориентиры» в этой сфере. Как можно заметить, личный прием Генеральным прокурором РФ возможен только после получения ответа за подписью заместителя Генерального прокурора. А личный прием заместителем Генерального прокурора, в свою очередь, возможен только после ответа на обращение за подписью начальника главного управления, управления или отдела (на правах управления).

Мягкий вариант «инстанционности» личного приема применяется в ФСБ, Рособрнадзоре и некоторых иных органах власти, где руководство принимает граждан, *как правило*, после рассмотрения их вопроса начальниками структурных подразделений[34]. Однако критерии для прямого (непосредственного) личного приема руководителем не указываются.

Практика «инстанционности» обычно свойственна центральным аппаратам федеральных органов власти и главам субъектов РФ, но встречается и в муниципальных актах.

Ознакомьтесь с документом

В п. 2.2 Порядка ведения делопроизводства по обращениям граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, организации их рассмотрения в администрации города, органах администрации города, иных органах местного самоуправления, муниципальных учреждениях, предприятиях, утв. Постановлением администрации г. Барнаула от 21.08.2013 № 2875, говорится:

«Запись на личный прием главы города осуществляется начальником отдела. Начальник отдела, выслушав гражданина (представителя), рассмотрев и проанализировав предоставленные материалы, консультирует и разъясняет порядок

34 П. 33 Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан в Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки: утв. Приказом Рособрнадзора от 11.12.2014 № 1900; п. 36 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах федеральной службы безопасности: утв. Приказом ФСБ России от 30.08.2013 № 463.

решения вопросов. Если гражданин (представитель) впервые обратился в администрацию города, начальник отдела направляет его для записи на личный прием к первому заместителю, заместителям главы администрации города, главам администраций районов города, руководителям иных органов местного самоуправления, к компетенции которых относится решение вопросов.

Если гражданин (представитель) не удовлетворен рассмотрением его обращения первым заместителем, заместителем главы администрации города, главой администрации района города, руководителем иного органа местного самоуправления и настаивает на необходимости личного приема главой города, начальник отдела делает краткую аннотацию вопросов в журнале предварительной записи».

Теоретически институт предварительной записи призван урегулировать несовпадающие при личном приеме интересы должностного лица (в удобной и эффективной организации своего рабочего времени) и гражданина (в личном общении с должностным лицом). Вполне естественно, что акты органов власти о предварительной записи зачастую ориентированы на интересы должностного лица. В частности, они предусматривают право выбирать время личного приема (оптимальное для должностного лица и не обязательно удобное для гражданина), а также возможность перенаправлять заявителя к заместителю или лицу, исполняющему обязанности руководителя. Иными словами, время проведения личного приема определяет должностное лицо исходя из своего рабочего плана, а не гражданин (как, например, при записи на получение государственной или муниципальной услуги). И это нормально, поскольку, если руководители органов власти (иные должностные лица) будут заниматься только тем, что проводить личные приемы граждан, то эффективно работать они не смогут. Нужен баланс интересов личности и государства, и предварительная запись должна служить механизмом установления такого баланса, но не фильтром для «неугодных», и уж тем более предварительная запись не должна быть непреодолимым препятствием для личного приема.

3.6. Процедура личного приема

Процедура личного приема условно включает в себя ***два этапа***:

1. Прибытие гражданина, идентификация его личности и установление очередности личного приема.
2. Непосредственно общение заявителя и должностного лица.

Для личного приема гражданин обязан прибыть в предусмотренные для личного приема место и время.

Обратите внимание

Согласно п. 2 ст. 13 Федерального закона Об обращениях граждан РФ при личном приеме гражданин предъявляет документ, удостоверяющий его личность. Подзаконные акты о личном приеме в качестве такого документа традиционно называют только паспорт, что не совсем верно.

Помимо паспорта, ***документами, удостоверяющими личность, являются***: удостоверение личности военнослужащего РФ и временное удостоверение личности гражданина РФ (выдаваемое при оформлении нового паспорта), а для иностранных граждан и апатридов: разрешение на временное проживание или вид на жительство; удостоверение беженца и иные документы, предусмотренные федеральным законом (например, документ, удостоверяющий личность на период рассмотрения заявления о признании гражданином Российской Федерации). Показательно, что иные формы подачи обращений не требуют от граждан доказывать свою личность, что наглядно подтверждает и судебная практика[35].

Обратите внимание

Очередность личного приема обычно устанавливается очередностью явки граждан и (или) очередностью предварительной записи. Вместе с тем федеральное законодательство содержит два исключения из этого правила.

Преимущественное право личного приема предоставлено Героям России (основание — Закон РФ от 15.01.1993 № 4301–1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев РФ и полных кавалеров ордена Славы»), а также инвалидам I и II группы, детям-инвалидам и лицам, сопрово-

35 Апелляционное определение Свердловского областного суда от 17.08.2017 по делу № 33-14512/2017.

ждающим таких детей (основание — Указ Президента РФ от 02.10.1992 № 1157 «О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов» в редакции Указа Президента РФ от 26.06.2021 № 437).

Если внимательно вчитаться в Указ Президента РФ от 26.06.2021 № 437, то преимущественное право инвалидов I и II группы, детей-инвалидов и лиц, сопровождающих таких детей, касается внеочередного личного приема руководителями и другими должностными лицами предприятий, учреждений и организаций, то есть органы власти в нем прямо не указаны. Однако анализируемая норма стала предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, который в своем позитивном отказном определении подтвердил существование соответствующей льготы и в органах власти[36].

Акты субъектов РФ о дополнительных гарантиях реализации прав граждан на обращение также часто содержат перечень льготных категорий граждан, обладающих правом внеочередного личного приема.

Лучшие практики

В Законе Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 сентября 2017 г. № 60-ЗАО «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Ямало-Ненецком автономном округе» (ст. 8) говорится:

«1. Правом на личный пруга, органах местного самоуправления муниципальных образований в автономном округе обладают:

1) ветераны Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий;

2) инвалиды Великой Отечественной войны, инвалиды боевых действий (далее — инвалиды войны);

3) инвалиды I и II групп, а также семьи, имеющие детей-инвалидов;

4) супруги погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны, родители, супруги ветеранов боевых действий, военнослужащих, погибших при исполнении обязанностей военной службы;

5) граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие Чернобыльской и других радиационных аварий и катастроф;

6) реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий;

7) лица, удостоенные звания «Почетный гражданин Ямало-Ненецкого автономного округа»;

8) беременные женщины;

36 Определение Конституционного Суда РФ от 20.03.2014 № 606-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Полина Владимира Христофоровича на нарушение его конституционных прав абзацем седьмым пункта 1 Указа Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов».

9) граждане старше 70 лет;

10) граждане Российской Федерации, призванные на военную службу по мобилизации в Вооруженные Силы Российской Федерации;

11) граждане, заключившие в добровольном порядке контракт о прохождении военной службы для участия в специальной военной операции, являющиеся гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами;

12) военнослужащие и сотрудники федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации, принимающие (принимавшие) участие в специальной военной операции;

13) граждане, изъявившие добровольное желание принять участие в специальной военной операции в составе отрядов «БАРС», являющиеся гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами (пункты 10–13 введены Законом Ямало-Ненецкого автономного округа от 22.12.2023 № 110-ЗАО)».

Не вполне удачный пример содержит ч. 7 ст. 13 Закона Луганской Народной Республики от 13.12.2019 № 115-III «О порядке рассмотрения обращений граждан Луганской Народной Республики», согласно которой «Отдельные категории граждан в случаях, предусмотренных законодательством Луганской Народной Республики, пользуются правом на личный прием в первоочередном порядке». Более действенным было бы указать в законе конкретный перечень льготных категорий заявителей.

В отсутствие закона субъекта РФ об обращениях граждан, а таких законов в субъектах РФ относительно немного (о чем мы писали в параграфе 1.3), тем более что далеко не каждый из них содержит нормы о внеочередном праве личного приема, органы местного самоуправления могут сами определить льготные категории граждан.

Лучшие практики

В п. 22 Порядка организации работы с обращениями граждан в администрации города Омска, утв. Постановлением администрации города Омска Омской области от 7 февраля 2013 г. № 121-п, говорится:

«Право на личный прием в первоочередном порядке имеют следующие категории граждан:

- ветераны Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий на территории СССР, на территории Российской Федерации и территориях других государств;
- инвалиды Великой Отечественной войны и инвалиды боевых действий;

- инвалиды I и II групп, их законные представители, семьи, имеющие детей-инвалидов;
- родители, супруги погибших (умерших) ветеранов Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий, инвалидов Великой Отечественной войны и инвалидов боевых действий;
- граждане, указанные в статьях 2–5 Федерального закона «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча», а также подвергшиеся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне;
- граждане, получившие или перенесшие лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС или с работами по ликвидации последствий указанной катастрофы, граждане, ставшие инвалидами вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также граждане (в том числе временно направленные или командированные), принимавшие участие в работах по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС;
- родители, супруги граждан, погибших (умерших) при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей), а также умерших вследствие болезней, возникших в связи с исполнением обязанностей военной службы (служебных обязанностей);
- граждане, удостоенные званий Героя Советского Союза, Героя Российской Федерации, Героя Социалистического Труда, Героя Труда Российской Федерации или являющиеся полными кавалерами ордена Славы, ордена Трудовой Славы;
- реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий;
- сенаторы Российской Федерации и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;
- лица, награжденные золотой медалью «За особые заслуги перед Омской областью», удостоенные почетного звания Омской области «Почетный гражданин Омской области».

Непосредственно общение заявителя и должностного лица как основное содержание личного приема юридически ***практически не регулируется***, но предполагает соблюдение установленных законом универсальных требований на запрет оскорблений, клеветы, нецензурных выражений и т. п.[37] В случае подачи письменного обращения процедура личного приема формально должна быть прекращена, но на практике она зачастую продолжается и карточка личного приема составляется.

37 Подробный анализ этого вопроса см.: Широбоков С. А. Демократический механизм взаимодействия личности и государства как общеправовой феномен: монография. Пермь: Пермский филиал Академии права и управления, 2007.

Из существующих норм следует отметить, прежде всего, нормы о ***длительности личного приема на одного заявителя*** (например, не более 15 обращений заявителей в день личного приема в Астрахани, в Омске — не более 20 минут на одного заявителя, в Барнауле — не более 15 минут на один личный прием, в Екатеринбурге, наоборот, указано, что «время на одного заявителя не ограничено»). По мнению автора пособия, время личного приема не может быть ограничено, но указать рекомендуемые временные ориентиры нужно. Это может быть полезно в той ситуации, когда заявитель явно злоупотребляет своим правом, «растягивая» общение и фактически нарушая право иных заявителей на личный прием.

3.7. Оформление личного приема

Согласно ч. 3 ст. 13 Федерального закона Об обращениях граждан РФ содержание устного обращения заносится в карточку личного приема гражданина.

Обратите внимание

Какой-либо конкретизации требований к карточке личного приема закон не содержит. Поэтому почти любой акт органа власти о работе с обращениями граждан содержит образец (или набор реквизитов) карточки личного приема, при этом практика органов власти по оформлению таких карточек крайне разнообразна.

В том или ином виде органы власти вынуждены в своем акте *решить следующие проблемы*, связанные с оформлением личного приема: установление бланка карточки личного приема, определение лица, ответственного за оформление карточки личного приема; определение порядка занесения в карточку личного приема данных о заявителе и резолюции руководителя; вопросы подписания карточки личного приема и ее хранения.

Как уже было указано, набор реквизитов может существенно различаться. Пожалуй, наименьший набор реквизитов содержит карточка, оформляемая в единый день всероссийского личного приема.

Ознакомьтесь с документом

Приложение №12 к Методическим рекомендациям «20» по проведению общероссийского дня приема граждан, утв. Администрацией Президента РФ от 28.09.2017 №14.

Форма карточки личного приема

_____

(наименование органа)

КАРТОЧКА ЛИЧНОГО ПРИЕМА №_____

ЗАЯВИТЕЛЬ, ПРИШЕДШИЙ НА ЛИЧНЫЙ ПРИЕМ:

фамилия: _____

имя: _____

отчество (при наличии): _____

социальное положение: _____

почтовый адрес для ответа: _____

_____

(индекс, субъект Российской Федерации, населенный пункт, улица, дом, корпус, квартира)

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ УСТНОГО ОБРАЩЕНИЯ:

1. _____

(содержание вопроса, поставленного в обращении, с указанием кода вопроса в соответствии с типовым общероссийским классификатором обращений)

2. _____

(содержание вопроса, поставленного в обращении, с указанием кода вопроса в соответствии с типовым общероссийским классификатором обращений)

3. _____

(содержание вопроса, поставленного в обращении, с указанием кода вопроса в соответствии с типовым общероссийским классификатором обращений)

4. _____

(содержание вопроса, поставленного в обращении, с указанием кода вопроса в соответствии с типовым общероссийским классификатором обращений)

УПОЛНОМОЧЕННОЕ ЛИЦО, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩЕЕ ЛИЧНЫЙ ПРИЕМ:

фамилия: _____

имя: _____

отчество (при наличии): _____

должность: _____

РЕШЕНИЕ, ПРИНЯТОЕ ПО УСТНОМУ ОБРАЩЕНИЮ:

1. _____

(содержание устного ответа по существу поставленных в устном обращении вопросов, данного с согласия заявителя, если изложенные факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки)

2. _____

(содержание устного ответа, данного заявителю, с направлением письменного ответа)

3. _____
(содержание разъяснения заявителю об обеспечении его приема уполномоченным лицом, в компетенцию которого входит решение поставленных в устном обращении вопросов)

3.1. _____
(фамилия, имя, отчество, должность уполномоченного лица органа, с которым обеспечен прием в режиме видео-конференц-связи)

3.2. _____
(фамилия, имя, отчество, должность уполномоченного лица органа, с которым обеспечен прием в режиме видеосвязи)

3.3. _____
(фамилия, имя, отчество, должность уполномоченного лица органа, с которым обеспечен прием в режиме аудиосвязи)

3.4. _____
(фамилия, имя, отчество, должность уполномоченного лица органа, с которым обеспечен прием в режиме иных видов связи)

4. _____
(содержание разъяснения заявителю об обеспечении в течение семи рабочих дней его приема уполномоченным лицом, в компетенцию которого входит решение поставленных в устном обращении вопросов, с направлением ответа заявителю в течение трех рабочих дней о дате и времени приема)

5. _____
(отказ от приема в режиме связи с органом, в компетенцию которого не входит решение вопроса, поставленного на личном приеме)

Карточки органов местного самоуправления, как правило, содержат расширенный перечень реквизитов. Так, ***типовой набор реквизитов карточки личного приема в органе местного самоуправления*** выглядит следующим образом:

1) дата личного приема;
2) фамилия, имя, отчество и должность лица, проводившего личный прием;
3) фамилия, имя и отчество заявителя;
4) паспортные данные заявителя;
5) место работы и должность заявителя;
6) социальный статус заявителя;
7) домашний адрес заявителя;
8) право преимущественного личного приема заявителя;
9) номер телефона заявителя;
10) вид обращения;
11) краткое содержание обращения;
12) резолюция по обращению;
13) отметка о согласии /несогласии гражданина с устным ответом;
14) подпись должностного лица;
15) отметка о сроке исполнения и продлении срока исполнения;
16) отметка о снятии с контроля.

Обратите внимание

Важным организационным моментом при заполнении карточки является проставление отметки о согласии заявителя на получение устного ответа в ходе личного приема. В этом случае письменный ответ на устное обращение гражданина не дается.

Правоприменительная практика давно показала, что произвольного проставления такой отметки должностным лицом органа власти недостаточно, поэтому в карточках личного приема традиционно предусматривается графа о согласии гражданина с полученным в ходе личного приема устным ответом должностного лица. Отсутствие подписи заявителя в соответствующей графе приравнивается к его несогласию и влечет обязательное направление письменного ответа заявителю.

3.8. Психологические правила беседы в ходе личного приема

Автор настоящей книги не является дипломированным психологом, но личный практический опыт проведения личных приемов в совокупности с достижениями современной науки[38] позволили сформулировать следующие основополагающие тезисы.

Основная психологическая функция руководителя на личном приеме — это *внимательно выслушать человека*, *дать ему выговориться*. И здесь самая распространенная ошибка руководителя — неконтролируемое желание говорить самому, прочитать заявителю лекцию или нравоучение, причем зачастую с нотками высокомерия, подчеркивания юридической «безграмотности» человека. В то же время разъяснение ключевых для разрешения проблемы правовых вопросов иногда бывает очень важным. Необходимо, чтобы гражданин понял, каков правовой порядок разрешения его проблемы и какую помощь в этом могут ему оказать именно органы местного самоуправления. Порой именно это бывает самым трудным — подвести человека, не имеющего глубоких юридических познаний,

38 Прием граждан и рассмотрение обращений в следственных органах: монография / С. В. Валов, С. С. Бурынин, Т. В. Черемисина, Ю. А. Цветков / под ред. Ю. А. Цветкова. М.: ИНФРА-М, 2022. – 399 с.

к пониманию правовых возможностей разрешения его проблемы, тем более, если он уже сформировал на ее счет свое глубокое убеждение. В такой ситуации требуется, во-первых, проявить недюжинное терпение, не уставать разъяснять человеку по нескольку раз одни и те же положения законодательства, но разными словами, при этом не терять самообладания, не раздражаться и не переходить на менторский тон. Также свои доводы следует подкреплять ссылками на конкретные положения закона и судебную практику.

Самым убедительным способом является зрительное восприятие этих положений. Поэтому человеку, который продолжает настаивать на своей ошибочной позиции, следует продемонстрировать текст закона. Для того чтобы быть готовым к такому общению, необходимо при себе иметь основные кодексы, компьютер с установленной правовой системой. Если заявитель обращается по поводу процедуры рассмотрения ранее направленного обращения, то можно продемонстрировать прямо на экране компьютера движение его обращения в автоматизированной информационной системе или показать заранее подготовленную сводную таблицу.

Чтобы посетитель остался удовлетворенным личным приемом, рекомендуется освоить и применять технологию активного слушания, которая была разработана российским психологом Ю.Б. Гиппенрейтер[39].

Стратегия слушателя должна быть направлена на то, чтобы дать понять человеку: «Я вас слышу». Он должен почувствовать, что слушающий знает о его переживании и понимает его. Не следует переубеждать или утешать человека («Ничего страшного, все будет хорошо» и т. п.). Наоборот, надо «возвращать» ему его переживание в ходе беседы («Да, это очень тяжело» и т. п.).

Для этого необходимо ***следовать ряду правил***:

а) установить зрительный контакт с человеком, а не читать документы и не смотреть по сторонам;
б) если человек расстроен, начать не с вопросов, а с утверждений («Вы расстроены», «Вам сейчас очень трудно» и т. п.);

39 Гиппенрейтер Ю. Б. Чудеса активного слушания. М.: АСТ, 2014. – 192 с.

в) держать паузу, не пытаться заполнить ее своими словами, дать человеку еще подумать и выговориться до конца;
г) сформулировать то, как вы поняли суть жалобы, но другими словами («Я понял, что с вами произошло несчастье и вы хотели бы, чтобы» и т. п.).

В результате умелого использования технологии активного слушания достигаются четыре цели:

1) ослабевает острота переживания посетителем своей проблемы;
2) посетитель начинает больше рассказывать и лучше ориентироваться в своей проблеме;
3) посетитель открывается для активного слушания и становится готовым услышать вас и ваши аргументы («Здесь нет вопросов органа местного самоуправления, но мы обязательно поможем вам обратиться в тот орган, в компетенцию которого входит решение вашей проблемы» и т. п.);
4) посетитель сам продвигается в решении своей проблемы («Да, наверное, не администрация города должна заниматься этой проблемой, но спасибо, что выслушали»).

3.9. Противодействие манипуляциям на личном приеме

Гражданин, обращающийся на прием, преследует, как правило, определенную цель, которую надеется достичь с помощью органа власти. Мы пишем «как правило», поскольку при отдельных формах девиантного поведения обращение в орган власти является самоцелью.

Обратите внимание

Если цель основана на законных интересах и ее достижение находится в компетенции органа власти, то должностное лицо обязано применить свои полномочия в интересах заявителя. Однако цель может не иметь под собой правовой основы, либо ее достижение может находиться вне компетенции органа власти. В последнем случае мастерство руководителя должно быть направлено на то, чтобы заявитель понял и принял этот факт.

Руководитель должен подробно проконсультировать гражданина, чтобы правильно сориентировать его во всех возможных путях правомерного разрешения его проблемы, по возможности организовать его прием компетентным органом, привлечь неформальное внимание должностных лиц этого органа к его проблеме. Однако необходимо понимать, что даже эти меры не всегда способны направить поведение заявителя в конструктивное русло. Он может хотеть решить свою проблему во что бы то ни стало, в том числе и путем оказания психологического давления на лицо, проводящее личный прием. Иными словами, заявитель может пытаться манипулировать должностным лицом.

Манипуляция — это разновидность психологического воздействия. Такое воздействие мы оказываем на людей, от которых хотим добиться каких-то действий или решений. Само по себе психологическое воздействие не является чем-то плохим и постоянно используется людьми в межличностном общении.

Обратите внимание

Манипуляция — это неосознаваемое в полной мере другим человеком психологическое воздействие, направленное на изменение его поведения в целях субъекта, оказывающего воздействие, и вопреки его истинным целям, интересам и убеждениям. Манипулятор пытается добиться от руководителя на личном приеме такого результата, который, как он понимает, противоречит убеждениям руководителя, заставить его сделать то, что руководитель с точки зрения закона считает делать неправильным. Поэтому, если мы говорим о защите от манипуляции, то первым шагом является осознание того, что в отношении вас осуществляется манипуляция.

Конкретные способы защиты от манипулятивного воздействия зависят от его разновидности. Однако универсальным решением, когда вы не знаете, как нейтрализовать данное воздействие, является его разоблачение.

Агрессия

В ситуации проявления гнева следует сразу же прекратить общение с посетителем, не прекращая самого приема. Ни в коем случае не вступать в перепалку, не успокаивать и не заискивать.

Прекратить прием следует только в том случае, если в гневе высказываются оскорбления, нецензурная брань и нарушается общественный порядок.

Как правило, полное молчание с вашей стороны способствует затуханию гнева. Когда гнев пойдет на убыль, следует изменить тональность общения на сухую и строгую и предложить заявителю вернуться к доводам обращения.

Если возвратить заявителя в конструктивное русло не удастся, следует сразу же перейти на формальную позицию и использовать заранее подготовленные для таких случаев фразы: «Вы вправе обжаловать мое решение вышестоящему руководителю, прокурору или в суд».

Угрозы

В случае прямой угрозы нельзя дать почувствовать, что угроза вас напугала, напротив, следует акцентировать внимание на этом моменте.

Не следует, однако, пытаться убеждать в том, что угроза вас не напугала («Я угроз не боюсь»), поскольку подсознание агрессора считывает ключевое слово «боюсь» и может дать знак к продолжению агрессии.

Вместо этого задайте прямой вопрос: «Вы понимаете, что сейчас угрожаете должностному лицу?» Как правило, такой вопрос заставит человека оправдываться. Если этот прием не сработает, то необходимо дать самые краткие формальные разъяснения, в частности, каким путем заявитель может обжаловать принятое решение, и прекратить прием.

Следует задать вопрос заявителю: «А для чего Вы мне это рассказали?» Манипулятор, как правило, растеряется. Выдержите паузу и додавите: «Вы мне таким образом угрожаете?» В этой ситуации манипулятор, будучи разоблаченным, скорее всего, станет отрицать злой умысел со своей стороны.

Чрезмерная любезность

Следует «отдавать долг за вежливость взаимной вежливостью». Проявите к человеку повышенное внимание, предложите чаю, сделайте комплимент, то есть расплатитесь с ним той же «фальшивой монетой».

Взаимная подчеркнутая вежливость освобождает вас от психологической обязанности сделать в пользу манипулятора то, что считали бы неправильным.

При этом необходимо быть готовым к тому, что от лести манипулятор может перейти к угрозам или гневу либо усилить ее эффект давлением на жалость, пущенной слезой.

Апелляция к жалости

Следовать правилу никогда не принимать решения непосредственно в момент плача или давления на жалость.

В этой ситуации следует успокоить заявителя, предложить ему стакан воды, салфетку, утешить словами. Он должен осознать, что в ситуации плача его вопрос по существу рассматриваться не будет.

Только приведя заявителя (и себя самого!) в спокойное состояние, следует возвращаться к обсуждению его проблемы. Не лишая человека надежды, сказать: «Мне видится только один законный путь решения вашей проблемы», и подробно расписать этот путь, а также указать, чем бы вы могли в рамках закона помочь ему пройти этот путь (сделать ксерокопии документов, оказать помощь в составлении обращения и т. д.).

Создание преувеличенного мнения о своей значимости

Не следует поддерживать разговор манипулятора о его личности. Не позволяйте втянуть себя в эту игру. Выслушайте его молча, не задавайте вопросов, развивающих тему.

Как можно быстрее переведите разговор в плоскость предмета обращения и тем самым переверните ситуацию обратно, верните манипулятора в положение просящего.

Наконец, уверенно продемонстрируйте свою компетентность, укажите на ошибки, допущенные им, дайте юридически грамотную консультацию.

Отказ, затем отступление

Обратите внимание

Это сильнейший способ манипуляции. Манипулятор обращается к вам с просьбой или предложением, которые заведомо будут отвергнуты. Получив отказ, он просит о совершении менее значительного действия, которое на самом деле и является целью его обращения. Человек, отказавший в просьбе другому человеку, испытывает чувство вины перед ним. Поэтому он соглашается выполнить вторую просьбу в качестве некой моральной компенсации за предыдущий отказ.

Манипуляция срабатывает в большинстве случаев, однако у нее существует одно ограничение. Первоначальное требование не должно быть слишком наглым.

Необходимо осознать, что перед манипулятором вы ни в чем не виноваты, напротив, виноват именно он — в том, что пытается вас обмануть. Жертва — не он, а вы.

Осознав это, мысленно отделите вторую просьбу от первой и начните ее рассматривать совершенно изолированно, так, как будто первого требования вообще не было. А теперь дайте ей независимую оценку на соответствие закону и совести. Если она им не соответствует — откажите.

3.10. Прием душевнобольных

В завершение главы об организации личного приема граждан рассмотрим еще одну непростую ситуацию. Деятельность органов власти нередко притягивает душевнобольных. Такие люди тоже могут прийти на личный прием в орган местного самоуправления. Если гражданин сообщает явно бредовые сведения (преследуют инопланетяне, является жертвой правительственного заговора, получает странные сообщения через электроприборы и т. п.), то, несмотря на абсурдность таких жалоб, воздержитесь от ухмылок, шуток или издевок.

Искаженное восприятие мира и самого себя приносит душевнобольному сильные страдания. Болезнь — не повод для насмешек,

а основание для сочувствия. Однако лично вы помочь ему ничем не сможете. Это задача врачей.

Характерной особенностью бреда является его неразубеждаемость. Поэтому не пытайтесь переубедить душевнобольного, привести ему какие-то логические аргументы его неправоты, задавать дополнительные вопросы по содержанию бреда, — все это будет только провоцировать дальнейшее раскручивание бреда. Не следует также давать оценок услышанному такого типа, как: «это же бред», «чушь» и т. д. Необходимо вкратце выслушать душевнобольного с нейтральным выражением лица.

Обратите внимание

Техника активного слушания в данном случае неприменима. Имейте в виду: попытка активно и эмоционально включиться в обсуждение бреда заявителя или опровергать его может привести к тому, что душевнобольной включит вас самого в структуру своего бреда. Поэтому постарайтесь тактично свести рассказ к минимуму, переведя посетителя на обсуждение чисто «технических» вопросов: как составить обращение и т. д. Задайте только самые необходимые вопросы, не связанные с содержанием бреда, например, о том, где и с кем живет, где и кем работает и т. п.

Если высказывания и поведение свидетельствуют об опасности человека для себя и окружающих, следует информировать участкового уполномоченного полиции, а в остром состоянии — вызвать бригаду скорой медицинской помощи. Полицейские и врачи вправе принять меры к госпитализации больного в соответствии с законом о психиатрической помощи.

Практические выводы

- Личный прием — это специально организованное общение гражданина и должностного лица, преследующее цель максимально оперативного удовлетворения интересов заявителя.
- Личный прием — это конституционная обязанность руководителей органов местного самоуправления, которую они могут частично перепоручить своим заместителям или иным должностным лицам, но не могут полностью игнорировать.
- Практика предварительной записи, участие в личном приеме иных должностных лиц органа власти (помимо руководителя) и другие подобные меры не могут считаться ограничением конституционного права заявителя на обращение (его права «быть услышанным»). При условии, конечно, что установленными правилами не создаются непреодолимые препятствия к личному приему.
- Гражданин, пришедший на личный прием, может преследовать корыстные или противоправные цели и может стремиться манипулировать поведением должностного лица. Поэтому должностным лицам следует освоить техники выявления и противодействия манипуляциям, не забывая, однако, о том, что права человека, согласно ст. 18 Конституции РФ, определяют смысл, содержание и деятельность местного самоуправления.

ГЛАВА 4.
РАССМОТРЕНИЕ ТРАДИЦИОННЫХ ПИСЬМЕННЫХ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

В главе будут рассмотрены универсальные правила работы с традиционными обращениями (предложениями, заявлениями и жалобами), предусмотренными Федеральным законом Об обращениях граждан РФ: требования к письменным обращениям; правила регистрации письменных обращений; права и обязанности заявителей; правила и сроки рассмотрения обращений; требования к ответам на обращения и способам их отправки; основания отказа в рассмотрении обращений.

Основные нормативные акты и методические рекомендации

1. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
2. Методические рекомендации по практике применения Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», утв. Администрацией Президента РФ от 04.02.2021 № А1–348о.

4.1. Требования к письменным обращениям

Федеральным законом Об обращениях граждан РФ установлены следующие ***требования к письменным обращениям***: данные о заявителе (фамилия, имя, отчество и адрес для направления ответа), данные об адресате (наименование государственного (муниципального) органа (учреждения) или организации, осуществляющей публично значимые функции, либо фамилия, имя, отчество должностного лица или его должность), «суть» обращения, дата, подпись. Разберем их подробнее.

1. Заявитель должен указать *свои фамилию, имя и отчество*. Согласно ст. 11 Федерального закона Об обращениях граждан РФ, если в обращении не указана фамилия заявителя, оно не подлежит рассмотрению (то есть такое обращение является недопустимым).

Обратите внимание

В ч. 1 ст. 7 Федерального закона Об обращениях граждан РФ (в отличие, например, от п. 2 ч. 1 ст. 42 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации») не оговариваются требования к заявителю-организации. На практике органы власти рассматривают их при наличии в обращении фамилии, имени и отчества представителя организации.

Чем обусловлено включение данных о заявителе в число обязательных требований к обращению? Во-первых, не зная второй стороны, адресат в лице органа власти лишен возможности реализовать содержание правоотношения по осуществлению любого запрошенного субъективного права. Во-вторых, указание авторства обращения позволяет минимизировать риски злоупотребления правом на обращение. Отказ заявителя обозначить себя влечет его отказ вступать в соответствующие правоотношения с государством.

Обратите внимание

Отсутствие данных о заявителе не может оправдываться даже такой целью, как защита автора обращения от преследования. При необходимости осуществления такой защиты речь может идти о специальных организационных формах деперсонификации заявителей или запретах разглашать данные о заявителях при размещении ответов на обращения в свободном доступе в порядке ч. 4 ст. 10 Федерального закона Об обращениях граждан РФ, но не более.

Исключение составляют анонимные обращения, «содержащие сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем» (п. 1 ст. 11 Федерального закона Об обращениях граждан РФ). Ответ на такие обращения не дается, но их надлежит в течение семи дней обязательно перенаправить в уполномоченный на их рассмотрение правоохранительный орган власти (обычно это территориальный орган МВД России).

Таким образом, требование закона указывать адресата обращения обусловлено необходимостью установить участника правоотношения для его реализации. Однако оно не снимает давно существующую на практике проблему идентификации автора обращения.

2. Следующим требованием к обращению является *адрес для направления ответа*. Сегодня таким адресом может быть любой почтовый адрес, адрес электронной почты или адрес (уникальный идентификатор) личного кабинета на Едином портале гос. услуг (который присваивается обращению автоматически при его отправке посредством портала).

Отсутствие адреса лишает возможности направить гражданину ответ.

3. Третьим обязательным элементом обращения является его *адресат*. Согласно п. 1 ст. 8 Федерального закона Об обращениях граждан РФ «гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов».

Таким образом, в качестве адресата должен быть указан орган, уполномоченный разрешить обращение гражданина по существу. Однако на практике это происходит не всегда. Важно понимать, что указание адресата — это не сущностный, а процедурный элемент обращения, так как, во-первых, правоотношение возникает, прежде всего, между человеком и государством в целом, а во-вторых, в случае указания ненадлежащего адресата обращение все равно должно быть принято, предварительно рассмотрено и перенаправлено по подведомственности (за исключением судебных и некоторых иных разновидностей обращений).

Адресатом обращения являются публичные (а значит, общеизвестные) субъекты, поэтому гражданин наделен правом указать: 1) либо наименование государственного (муниципального) органа (учреждения) или организации, осуществляющей публично значимые функции; 2) либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица; 3) либо его должность. Этих данных будет достаточно для идентификации адресата — второй стороны правоотношения.

Лучшие практики

Иногда закрепляется следующая дополнительная гарантия права граждан на обращение: «неточное наименование... не препятствующее установлению органа или должностного лица, в адрес которого было направлено обращение, подлежит обя-

зательному рассмотрению» (п. 2 ст. 3 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.09.2017 № 60-ЗАО «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Ямало-Ненецком автономном округе»).

4. Четвертый элемент обращения — «*суть*» (как указано в законе), иначе, — *непосредственное содержание обращения* (то есть изложение существа вопросов). Согласно Федеральному закону Об обращениях граждан РФ содержание обращения подразумевается, но не конкретизировано. Исходя из практики направления обращений, нормативного регулирования отдельных их видов, в содержании обращений можно условно выделить описательную, мотивировочную и требовательно-просительную части. Безусловно, выделение и четкое формулирование каждой такой составной части очень удобно для адресата. Однако универсальная форма обращения (в отличие от формы обращений специальных видов, например досудебных жалоб на ненадлежаще оказанную муниципальную услугу) максимально упрощена.

Обратите внимание

У адресата зачастую возникает сложность уяснения (или вообще наличия) конкретных требований (просьб) заявителя. Это порождает закономерный вопрос: может и должно ли государство требовать от заявителя конкретизации цели его волеизъявления? Ответ — нет. Сегодня заявитель вправе сформулировать конкретное требование или воздержаться от него, изложив лишь фактические обстоятельства дела и оставив органу власти возможность самостоятельно определить свои действия в связи с обращением.

Свобода содержания обращения не является абсолютной и естественным образом ограничена запретами использовать нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, совершать иные противоправные действия направлением обращения, а также необходимостью излагать свои мысли логично и осмысленно.

5. Пятым элементом письменного обращения является *личная подпись* заявителя. Исключение составляют электронные обращения, подаваемые посредством электронной почты или электронных приемных на сайтах органов власти. Для таких электронных обращений подпись не обязательна, в том числе электронная цифровая подпись. При подаче обращений посредством Единого портала гос.

услуг использование электронной квалифицированной подписи обязательно.

Обратите внимание

На практике подпись зачастую не воспринимается как обязательное требование. Если, исходя из обращения, существует возможность идентифицировать заявителя, отсутствие подписи не признается основанием для отказа в рассмотрении обращения.

6. Еще одним указанным в законе, но фактически не обязательным элементом обращения является *дата его подписания*. Ее проставление не влечет никаких юридических последствий, так как все сроки, связанные с рассмотрением обращения, начинают течь с даты его регистрации.

Обратите внимание

В соответствии с Федеральным законом от 01.06.2005 № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» обращение пишется *на русском языке*. В республиках в составе РФ допускается использование второго национального языка. Например, об этом указано в ст. 10 Закона Донецкой Народной Республики «Об обращениях граждан».

В то же время многие органы власти устанавливают для себя обязанность переводить обращения, поступившие на иностранном языке или написанные на языке Брайля (языке слепых).

Ознакомьтесь с документом

В п. 4.1 Порядка организации работы с обращениями граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, адресованными Губернатору Астраханской области, в Правительство Астраханской области, администрацию Губернатора Астраханской области, утв. Постановлением Губернатора Астраханской области от 10.02.2023 № 10, говорится:

«Обращения заявителей на английском языке, на языке Брайля, поступившие в управление по работе с обращениями, в рабочий день поступления или в случае поступления после 16:30 рабочего дня на следующий рабочий день направляются в Министерство внешних связей Астраханской области, Министерство культуры Астраханской области соответственно для перевода текстов в течение трех рабочих дней со дня поступления текстов в соответствующие исполнительные органы».

В п. 58 Порядка организации работы с обращениями граждан в администрации города Омска, утв. Постановлением администрации города Омска от 12.05.2021 № 278-п, говорится:

«Письменные обращения на иностранном языке не позднее двух рабочих дней после регистрации направляются отделом по работе с обращениями граждан, под-

разделением по работе с обращениями граждан (ответственным лицом) в департамент городской экономической политики администрации города Омска для организации перевода письменного обращения».

Такое «самообязывание» органа власти осуществлять перевод обращения не противоречит федеральному законодательству, но оправданно только для отдельных языков, включая язык Брайля. Если орган местного самоуправления не обязывает себя осуществить перевод обращения, а равно при невозможности осуществить перевод, заявителю в течение семи дней должно быть направлено уведомление о невозможности дать ответ по существу обращения (ч. 4.1 ст. 11 Федерального закона Об обращениях граждан РФ).

4.2. Правила регистрации письменных обращений

Исходя из совокупности положений Конституции РФ и в соответствии с федеральными законами (в том числе об обеспечении доступа к информации) и иными правовыми актами, каждый орган власти или созданное им учреждение *должны обеспечить беспрепятственное функционирование* ***следующих каналов получения письменных обращений граждан***:

1) личный прием;
2) прием письменных обращений по месту нахождения органа (учреждения) его уполномоченным подразделением;
3) прием почтовой корреспонденции;
4) функционирование электронной почты;
5) функционирование электронной приемной;
6) а с начала 2025 года — получение обращений посредством Единого портала гос. услуг.

Факультативными способами получения письменных обращений граждан (из числа используемых на практике) могут быть:

1) специализированные государственные интернет-порталы для подачи обращений (обычно уровня субъекта РФ);
2) смс-сообщения;

3) электронные терминалы отправки обращений;
4) ящики для корреспонденции и др.

Получение и регистрация обращения (строго формально) — это еще не его рассмотрение. Поэтому в структуре локальных правовых актов о работе с обращениями традиционно отделяют получение и регистрацию от последующего рассмотрения обращений.

Ознакомьтесь с документом

Гл. II «Прием и регистрация обращений» и гл. III «Направление обращений на рассмотрение» Регламента действий должностных лиц администрации города Белгорода при рассмотрении обращений граждан и организаций, утв. Распоряжением администрации города Белгорода 25.12.2019 №1234.

Традиционный алгоритм действий сотрудника подразделения органа местного самоуправления, ответственного за прием обращений граждан при регистрации, следующий:

- вскрывается конверт, проверяется наличие в нем документов, прилагаются к письму конверт и поступившие вложения;
- составляется в двух экземплярах акт: на письма, поступившие с денежными знаками (кроме изъятых из обращения), ценностями, ценными бумагами; на письма, при вскрытии которых не обнаружилось письменного вложения; в случаях, когда в конвертах обнаруживается недостача документов, упомянутых авторами;
- проверяется правильность адресования корреспонденции (возврату на почту невскрытыми подлежат ошибочно поступившие (не по адресу) письма);
- обращение регистрируется в соответствии с установленными требованиями электронного документооборота.

Обратите внимание. Объем сведений, заносимых в регистрационную карточку, определяется органом местного самоуправления самостоятельно и может существенно отличаться в связи с используемой системой электронного документооборота и традициями работы с обращениями в конкретном органе власти.

Каких-либо требований к регистрации обращения (помимо трехдневного ее срока) непосредственно Федеральный закон Об обра-

щениях граждан РФ не содержит. Это иногда порождает споры с гражданами. Так, граждане зачастую требуют незамедлительной регистрации письменного обращения и выдачи им документа, подтверждающего факт подачи обращения.

Идя навстречу гражданам, некоторые субъекты РФ в инициативном порядке устанавливают дополнительную гарантию подачи обращений в виде удостоверения факта подачи обращения.

Лучшие практики

«По просьбе гражданина лицо, принявшее письменное обращение, обязано удостоверить своей подписью на копии обращения факт приема обращения с указанием даты, занимаемой должности, фамилии и инициалов лица, принявшего обращение» (п. 1 ст. 5 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.09.2017 № 60-ЗАО «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Ямало-Ненецком автономном округе»).

«При приеме письменного обращения непосредственно от гражданина, по его просьбе на копии обращения, принятого к рассмотрению, или втором экземпляре обращения делается отметка с указанием даты приема обращения» (п. 2.4 Положения о порядке организации работы с обращениями граждан и организации личного приема граждан в администрации города Липецка, утв. Постановлением администрации г. Липецка от 16.06.2017 № 1030).

Альтернативный подход представляет собой абз. 8 п. 2.2.2 Положения об организации работы по рассмотрению обращений граждан в администрации города Южно-Сахалинска, утв. Распоряжением администрации г. Южно-Сахалинска от 21.04.2023 № 348-р.

«При личном обращении Заявителю по его просьбе выдается расписка по форме, установленной приложением к настоящему Положению. Отметки на копиях или вторых экземплярах принятых обращений не делаются.

РАСПИСКА

Дана _____
(фамилия, имя, отчество (последнее — при наличии) заявителя)

в том, что «__» _____ 20__ года его (ее) _____
(вид поступившего документа)

(на _____ листах) принято в администрации города Южно-Сахалинска.

Телефон для справок _____

_____ _____
(подпись должностного лица, принявшего документы) (фамилия, имя, отчество)

Последний пример видится несколько избыточным и более трудоемким, нежели проставление отметки на копии обращения заявителя, но не противоречит законодательству.

Судебная практика

Важно учитывать, что практика подтверждения факта подачи письменного обращения хоть и востребована у заявителей, но не общеобязательна. Очень наглядно это демонстрирует Решение Верховного Суда РФ от 16.12.2014 № АКПИ14–1230 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующим подпункта «е» пункта 5 Положения об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций: утв. Указом Президента РФ от 17.02.2010 № 201». Предметом судебного спора как раз и был вопрос об обязанности органа власти подтвердить факт получения обращения от гражданина, и судебный спор гражданин проиграл[40].

4.3. Права и обязанности заявителя

После подачи обращения заявитель получает следующие ***права***:

1) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании;
2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом **тайну**;
3) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов или уведомление о переадресации его обращения в иной орган по подведомственности;
4) обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке;
5) обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

К этому федерально установленному перечню прав субъекты РФ (в своих законах) или органы власти (в своих актах о работе с обращениями граждан) могут добавлять иные права.

40 Однако обратим внимание читателя, что стороной этого судебного спора была Администрация Президента РФ, а потому, памятуя латинское выражение «Quod licet Iovi, non licet bov» («Что дозволено Юпитеру, не дозволено быку»), органам местного самоуправления рекомендуется не отказывать гражданам в подтверждении факта получения обращения.

Лучшие практики

Ст. 2 «Дополнительные гарантии права граждан на обращение» Закона Астраханской области от 10.04.2012 №14/2012-ОЗ «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Астраханской области»:

«1. Гражданин вправе получить в государственном органе, органе местного самоуправления или у должностного лица устную, в том числе по телефону, информацию о факте получения, регистрации, сроке рассмотрения его обращения, а также о лице, которому поручено рассмотрение его обращения.

2. При приеме обращения в письменной форме непосредственно от гражданина по его требованию на втором экземпляре обращения, который остается у гражданина, либо на копии обращения, которая остается у гражданина, ставится отметка о принятии обращения с указанием даты, фамилии, имени, отчества (последнее — при наличии) лица, принявшего обращение, а также сообщается контактный телефон.

3. При направлении гражданам ответов на обращения им в обязательном порядке должны быть возвращены приложенные к обращению документы, если требование о возврате таких документов было письменно заявлено гражданином. При этом государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо вправе оставить в своем распоряжении копии возвращенных документов.

4. Ответ на коллективное обращение граждан направляется одному из авторов обращения, указанному в обращении в качестве получателя ответа или представителя всех авторов обращения при его рассмотрении. Если такое лицо в коллективном обращении не указано, ответ направляется одному из списка граждан, подписавших обращение, для доведения содержания ответа до сведения остальных авторов обращения.

5. Обращения родителей (лиц, их заменяющих) по вопросам организации отдыха и оздоровления детей, поступившие в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматриваются в течение 15 календарных дней со дня регистрации обращения».

К правам гражданина близко примыкают специальные гарантии, связанные с подачей ими обращений. Так, запрещается **преследование** гражданина в связи с его обращением, в том числе за высказанную критику деятельности органов власти или должностных лиц. При рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся **частной жизни** гражданина, без его согласия. При этом 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.

4.4. Рассмотрение обращения по существу

Крайне показательно, что почти все нормативные акты о работе с обращениями граждан (как федерального, регионального, так и муниципального уровней) много внимания уделяют регистрации обращений, но практически ничего не говорят непосредственно о рассмотрении обращений. Например, для федеральных органов власти традиционной является формулировка «обращение считается рассмотренным, если разрешены все поставленные в нем вопросы»[41].

Ст. 10 Федерального закона Об обращениях граждан РФ указывает, что обращение должно быть рассмотрено объективно, всесторонне и своевременно, а в случае необходимости — с участием заявителя, однако содержательно не раскрывает и практически не наполняет эти категории.

Обратите внимание

В подавляющем большинстве актов органов местного самоуправления акцент делается на количественном критерии (должны быть рассмотрены *все вопросы* в обращении), а не на критерии качества такого рассмотрения. А ведь именно рассмотрение по существу поставленных в обращении вопросов является ключевым этапом всей публичной деятельности и согласно ст. 18 Конституции РФ определяет смысл и содержание такой деятельности.

Наиболее проработанным с точки зрения законов субъектов РФ и муниципальных актов является требование своевременности. Более того, можно утверждать, что наметилась общая тенденция на нормативное сокращение сроков рассмотрения обращений (например, рассмотрение досудебных жалоб не может быть продлено при истечении срока рассмотрения в выходной день, рассмотрение должно быть завершено в предыдущий рабочий день; при рассмотрении вопросов в сфере миграции обращение должно быть рассмотрено в течение 20 дней и др.).

41 Например, п. 31 Инструкции по работе с обращениями граждан в Федеральной службе по военно-техническому сотрудничеству: утв. Приказом ФСВТС РФ от 28.12.2016 № 94-од.

Что касается иных требований, то в силу явной разрозненности и недостаточности их правового регулирования постараемся восполнить возникший пробел, выделив в книге следующие ***принципы рассмотрения обращений:***

1) обязательность принятия обращений;
2) обязательность рассмотрения обращений;
3) объективность рассмотрения обращения;
4) всесторонность рассмотрения обращения;
5) своевременность рассмотрения;
6) обязательность информирования о процессе рассмотрения обращения;
7) законность рассмотрения обращения;
8) обязательность разрешения обращения при наличии оснований и возможностей.

При рассмотрении обращения гражданина ***орган местного самоуправления обязан***:

1) запрашивать, 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; принимать меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;
2) дать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов;
3) уведомлять гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией;
4) уточнять информацию у заявителя (при необходимости).

Лучшие практики

В п. 6.4 и 6.5 Порядка ведения делопроизводства по обращениям граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, организации их рассмотрения в администрации города, органах администрации города, иных органах местного самоуправления, муниципальных учреждениях, предприятиях, утв. Постановлением администрации г. Барнаула от 21.08.2013 № 2875, говорится:

«6.4. В случае необходимости получения дополнительной информации у заявителя, уточнения обстоятельств, изложенных в обращении, определения мотивации

исполнитель может пригласить заявителя на личную беседу или осуществить выезд на место.

Заявитель уведомляется о дате и времени его посещения исполнителем.

В случае отказа заявителя предоставить дополнительную информацию ответ на обращение подготавливается по существу рассмотренных вопросов с указанием на то, что недостаточность информации, обусловленная непредоставлением заявителем дополнительных сведений, может повлечь недостаточно детальное рассмотрение обращения. При этом в ответе на обращение перечисляются вопросы, факты и обстоятельства, по которым необходимо пояснение гражданина для всестороннего и полного разрешения вопросов, поставленных в обращении.

6.5. При рассмотрении обращений осуществляется проверка достоверности информации с выездом на место, за исключением случаев, когда требуется ответ разъяснительного характера.

В ответе на обращение, рассмотрение которого проводилось с выездом на место, указывается информация о полученных на выезде сведениях и дается им оценка при подготовке ответа на поставленные в обращении вопросы (факты подтвердились, подтвердились частично, факты не подтвердились)».

Анализ муниципальных актов об обращениях наглядно показывает, что рассмотрение обращений в них зачастую подменяется подготовкой ответа, а вопросам разрешения обращений внимания практически не уделяется. Эта тенденция на формальное рассмотрение обращений вряд ли может быть преодолена механическим включением положений о качественном, всестороннем и подробном изучении должностными лицами предмета обращения и всемерном его разрешении. Вместе с тем количество повторных обращений (особенно в сочетании с анализом причин их направления) служит одним из критериев определения эффективности деятельности муниципальных служащих и основанием для применения к ним мер поощрения или взыскания.

4.5. Требования к оформлению ответов на обращения

Требования к ответу принято разделять на:

1. ***Сущностные*** — по содержанию (объективность, всесторонность и своевременность — п. 1 ч. 1 ст. 10 Федерального закона Об обращениях граждан РФ и муниципальные акты об обращениях граждан).

2. ***Формальные*** — по оформлению (ГОСТ Р 7.0.97–2016. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов, утв. Приказом Росстандарта от 08.12.2016 №2004-ст, и инструкции по делопроизводству, утверждаемые органами местного самоуправления).
3. ***Требования к способу отправки ответа***

Принятые во исполнение Федерального закона Об обращениях граждан РФ акты требуют, чтобы ответ на обращение был конкретным, ясным по содержанию, обоснованным и охватывал все вопросы, поставленные в обращении. Текст ответа должен излагаться четко, последовательно, доступным для граждан языком и содержать разъяснения в соответствии с действующим законодательством по всем поставленным в обращении вопросам и информацию о принятых мерах по обращению. При этом ответственный исполнитель и должностное лицо, подписавшее ответ, несут ответственность за полноту, содержание, ясность и четкость изложения сути ответа, достоверность ссылки на нормативные правовые акты. Ответ должен быть мотивированным (то есть помимо самого решения по поставленным в обращении вопросам должен содержать обоснование его принятия) и своевременным (конкретный срок зависит от вида обращения).

Ознакомьтесь с документом

В п. 4.8 Регламента действий должностных лиц администрации города Белгорода при рассмотрении обращений граждан и организаций, утв. Распоряжением администрации города Белгорода 25.12.2019 №1234, говорится:

«Ответ должен быть конкретным, ясным по содержанию, обоснованным и охватывать все вопросы, поставленные в обращении. При подтверждении фактов, изложенных в жалобе, в ответе следует указывать, какие меры приняты по обращению гражданина. Если в обращении не содержится просьба гражданина о возврате материалов, приложенных к обращению, то они остаются в деле».

Ответы на обращения подписывают должностные лица органов местного самоуправления, муниципальных учреждений и муниципальных предприятий в пределах своей компетенции. Ответы заявителям изготавливаются на бланках органа местного самоуправления или муниципального учреждения установленной формы (в соответствии с требованиями внутренней инструкции по делопроизводству).

В настоящее время применяются следующие ***способы информирования о результатах рассмотрения письменных обращений***:

1) вручение ответа лично заявителю или его представителю;
2) направление ответа по почтовому адресу, адресу электронной почты или в личном кабинете на Едином портале гос. услуг или ГИС ЖКХ;
3) размещение соответствующей деперсонифицированной информации на сайте органа. Отметим, что последний способ введен в конце 2017 года и отражает тенденцию на информационную открытость в деятельности органов власти.

Ответы на обращения, подписанные должностными лицами, регистрируются сотрудниками подразделения, ответственного за работу с обращениями граждан, в день их подписания и отправляются заявителям, как правило, в день регистрации ответа.

Обратите внимание

Органы прокуратуры, проверяя соблюдение сроков направления ответа гражданам, запрашивают не только дату регистрации ответа, но и реестр исходящей корреспонденции Почты России или иной документ, подтверждающий фактическую отправку ответа гражданину. И именно эта дата является датой исполнения органом власти своей обязанности проинформировать заявителя о результатах рассмотрения его обращения.

Важным на практике является вопрос о способе отправки ответа гражданину. Федеральный закон Об обращениях граждан РФ содержит правило, согласно которому ответ направляется тем же способом, что и получено обращение: если обращение получено посредством электронной почты или интернет-приемной сайта органа власти, — ответ дается на электронную почту; если обращение поступило посредством Единого портала гос. услуг, — ответ размещается в личном кабинете гражданина на портале; если обращение поступило в традиционной письменной форме, — по почтовому адресу, указанному в обращении.

Судебная практика

Орган местного самоуправления не обязан направлять ответы на все адреса, указанные в обращении (это его право). Орган местного самоуправления также не обязан направлять ответ заказным письмом (достаточно обычного письма). Это подтверждает и судебная практика — Определение Конституционного Суда РФ

от 27.02.2018 № 555-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Ивановой Елены Геннадьевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 4 части 1 статьи 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Исключение составляют только случаи направления заявителю заказным письмом подлинников значимых документов, перечень которых устанавливается органом местного самоуправления самостоятельно.

Ознакомьтесь с документом

В п. 7.10 Порядка ведения делопроизводства по обращениям граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, организации их рассмотрения в администрации города, органах администрации города, иных органах местного самоуправления, муниципальных учреждениях, предприятиях, утв. Постановлением администрации г. Барнаула от 21.08.2013 № 2875, говорится:

«Подлинные документы (свидетельство о рождении, паспорт, диплом, трудовая книжка, водительское удостоверение, свидетельство о регистрации, свидетельство о праве собственности и другие правоустанавливающие документы), денежные знаки и ценные бумаги возвращаются гражданину заказным отправлением вместе с ответом. При этом в ответе исполнителем должны быть перечислены их наименования и указано количество листов приложения».

На практике часто возникают случаи, когда гражданин обращается в орган власти с несколькими обращениями. В этом случае возникает закономерный вопрос: сколько ответов он вправе получить, и может ли орган власти ответить ему одним документом на несколько обращений?

Если срок рассмотрения первого по порядку поступления обращения не пропущен, то орган власти может в одном ответе объединить ответы на несколько обращений гражданина, указав в нем на это обстоятельство. В противном случае даются разные ответы.

Допустимость отвечать заявителю одним документом на несколько его обращений подтверждает и Конституционный Суд РФ.

Ознакомьтесь с документом

В абз. 4 и 5 Определения Конституционного Суда РФ от 29.10.2020 № 2412-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Михайлина Виктора Евгеньевича на нарушение его конституционных прав пунктами 1 и 4 части 1, частями 3 и 4 статьи 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан

Российской Федерации», а также абзацем третьим пункта 4 статьи 5 и пунктом 3 статьи 10 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» говорится:

«Приведенные нормы, равно как и иные положения оспариваемых федеральных законов, не исключают возможности направления одного письма на несколько обращений гражданина, при том, что оно во всяком случае должно быть направлено заявителю с учетом соблюдения установленных сроков рассмотрения соответствующих обращений и в этом письме должны содержаться ответы по существу на все поставленные в них вопросы.

Такое регулирование, обеспечивающее надлежащую реализацию права граждан направлять обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, не может рассматриваться как нарушающее конституционные права заявителя».

4.6. Сроки рассмотрения обращений и правила их течения

Соблюдение сроков при работе с обращениями граждан — одно из самых нарушаемых требований. Причин тому несколько. Во-первых, некоторые сроки искусственно сокращены, а игнорирование специальных норм приводит к нарушению законодательства об обращениях граждан. Во-вторых, течение сроков Федеральным законом Об обращениях граждан РФ не регулируется, что порождает споры о правилах начала течения срока и правилах его окончания (особенно, когда истечение срока приходится на выходной или нерабочий праздничный день). В-третьих, нарушение сроков проще всего отслеживается контролирующими органами и почти не требует доказывания (в отличие, например, от доказывания неправомерности или неполноты ответа гражданину).

Для того чтобы со сроками было удобно работать, их следует подразделить на:

1) ***сроки регистрации обращения***;
2) ***итоговые сроки работы по обращению***;
3) ***внутренние сроки***, связанные с документооборотом и рассмотрением обращения по существу.

Первые две группы сроков установлены федеральными законами, последняя группа сроков — актами органа власти, и, как показывает

практика, эти сроки достаточно вариативны и могут существенно отличаться в различных органах местного самоуправления (даже в одном муниципальном образовании).

1. Как уже было указано выше, установленный законом **срок регистрации** письменных обращений составляет три календарных дня. При этом дата поступления письменного обращения засчитывается в качестве первого дня срока.

На практике возникают проблемы с регистрацией обращений, которые поступают в конце рабочего дня, поэтому некоторые акты органов власти оговаривают эту ситуацию особо.

Ознакомьтесь с документом

В п. 4.1 Порядка организации работы с обращениями граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, адресованными Губернатору Астраханской области, в Правительство Астраханской области, администрацию Губернатора Астраханской области, утв. Постановлением Губернатора Астраханской области от 10.02.2023 № 10, говорится:

«Обращения заявителей, поступившие после 16:30 рабочего дня, передаются на регистрацию на следующий рабочий день. В случае поступления обращений заявителей в день, предшествующий выходному или нерабочему праздничному дню, их регистрация осуществляется в рабочий день, следующий за выходным или нерабочим праздничным днем».

2. **Итоговые сроки** рассмотрения обращения устанавливаются федерльными законами исходя из вида обращения.

Традиционные обращения (предложения, заявления, жалобы), предусмотренные Федеральным законом Об обращениях граждан РФ, рассматриваются в течение *30 календарных дней с правом продления еще на 30 календарных дней*.

Досудебные жалобы на муниципальные услуги, предусмотренные гл. 2.1 Федерального закона от «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», рассматриваются в течение *15 рабочих дней, без права продления*.

Досудебные жалобы на действия (решения) в рамках муниципального контроля, предусмотренные гл. 9 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контро-

ле в Российской Федерации», рассматриваются в течение *20 рабочих дней с правом продления еще на 20 рабочих дней*.

Запросы информации, предусмотренные ст. 18–22 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», рассматриваются в течение *30 календарных дней с правом продления еще на 15 календарных дней*.

Обратите внимание

Продление за рамками указанных сроков недопустимо и влечет административную ответственность.

Кроме того, Федеральный закон Об обращениях граждан РФ содержит *сокращенные сроки рассмотрения отдельных разновидностей традиционных обращений*, обусловленные их содержанием.

В первые пять дней с даты регистрации надлежит перенаправить обращение, содержащее информацию о фактах нарушения миграционного законодательства, в Управление МВД по вопросам миграции уровня субъекта РФ и главе субъекта РФ.

В первые семь дней с даты регистрации надлежит:

1) перенаправить обращение, содержащее вопросы, не относящиеся к компетенции адресата, в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления или должностным лицам, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов (в том числе анонимных обращений, содержащих сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем);
2) вернуть обращение, в котором обжалуется судебное решение, заявителю, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения;
3) уведомить заявителя о том, что его обращение не позволяет определить суть предложения, заявления или жалобы, и поэтому оно не подлежит рассмотрению;

4) уведомить гражданина, что текст его письменного обращения не поддается прочтению (при условии, что фамилия (наименование) заявителя и его почтовый адрес поддаются прочтению);
5) уведомить гражданина, что ответ на его обращение уже размещен на сайте органа власти в сети Интернет, указав электронный адрес официального сайта в сети Интернет, на котором размещен ответ на вопрос, поставленный в обращении.

В первые 30 дней с даты регистрации обращения надлежит:
1) рассмотреть обращение и направить заявителю ответ либо направить уведомление о продлении срока рассмотрения обращения;
2) возвратить жалобу гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующие решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суде, если обжалуется решение, действие органа местного самоуправления и отсутствует вышестоящий по отношению к нему орган;
3) оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом, если в обращении содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи;
4) уведомить о прекращении переписки.

3. **Внутренние сроки**, связанные с документооборотом и рассмотрением обращения по существу, устанавливаются актом органа местного самоуправления самостоятельно. Можно выделить следующие традиционные ситуации для установления сроков.
1) Срок передачи обращения исполнителю, например, не позднее следующего рабочего дня.
2) Срок подготовки проекта поручения по обращению (резолюции) и его утверждения руководителем, например, не должен превышать трех рабочих дней.
3) Срок рассмотрения и подготовки проекта ответа исполнителем, например, 3–7 рабочих (календарных) дней.
4) Крайний срок направления запроса, например, не позднее 15 дней с даты регистрации обращения.

5) Срок отправки уведомления о продлении срока рассмотрения обращения, например, в течение 30 дней с даты регистрации.
6) Срок отправки ответа на обращение, например, в день его регистрации.
7) Срок передачи материалов при уходе исполнителя в отпуск, например, не позднее чем за три рабочих дня до ухода в отпуск. И другие аналогичные ситуации.

4.7. Отказ в рассмотрении обращений и прекращение переписки

По общему правилу, каждое обращение, потупившее в орган местного самоуправления, должно быть рассмотрено, а гражданин должен получить ответ. Отказ в рассмотрении обращений — это в известной степени вынужденная мера, обусловленная или объективной невозможностью дать ответ гражданину, или необходимостью защиты прав иных лиц. В редких случаях отказ дать ответ на обращение является формой ответственности гражданина за злоупотребление конституционным правом на обращение.

Законодательство выделяет следующие ***основания для отказа в рассмотрении обращения гражданина:***

1) анонимность обращения (ч. 1 ст. 11 Федерального закона Об обращениях граждан РФ);
2) обжалование судебного решения (ч. 2 ст. 11 Федерального закона Об обращениях граждан РФ);
3) невозможность перенаправить жалобу в вышестоящий орган по подведомственности в силу принципа «никто не судья в своем деле» (ч. 7 ст. 8 Федерального закона Об обращениях граждан РФ).

Обратите внимание

Жалоба на главу администрации муниципального образования не может быть перенаправлена главе субъекта РФ, поскольку они не состоят в отношениях власти — подчинения.

4) обращение содержит нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи (ч. 3 ст. 11 Федерального закона

Об обращениях граждан РФ). Это основание не является абсолютным и позволяет органу местного самоуправления ответить гражданину по существу его обращения;

5) нечитаемость обращения (ч. 4 ст. 11 Федерального закона Об обращениях граждан РФ);
6) невозможность установить суть обращения (ч. 4.1 ст. 11 Федерального закона Об обращениях граждан РФ в ред. от 27.11.2017);
7) неоднократность обращений одного заявителя по одному вопросу (ч. 5 ст. 11 Федерального закона Об обращениях граждан РФ);
8) ответ предполагает разглашение сведений, содержащих охраняемую законом тайну (ч. 6 ст. 11 Федерального закона Об обращениях граждан РФ);
9) отсутствие у заявителя дееспособности (ст. 21 Гражданского кодекса РФ);
10) обращения рекламного и информационного характера (акты органов местного самоуправления).

Обратите внимание

Пожалуй, крайне спорным на практике (регулярно порождающим меры прокурорского реагирования) является отказ органа власти отвечать гражданину при прекращении с ним переписки.

Основания для прекращения переписки установлены ч. 5 ст. 11 Федерального закона Об обращениях граждан РФ. К ним относятся:

1) получение двух и более обращений от одного заявителя;
2) один предмет всех обращений;
3) один адресат обращения;
4) два и более ответа по предмету обращения (срок не важен);
5) в обращении не приводятся новые доводы и обстоятельства.

Обратите внимание

Согласно методическим рекомендациям Администрации Президента РФ от 04.02.2021 № А1–348о в число обращений включаются как обращения, поданные непосредственно в орган власти, прекращающий переписку, так и обращения, переданные ему по подведомственности из иных органов власти.

Прекращая переписку, органу местного самоуправления надлежит проверить объективность и всесторонность рассмотрения предыдущих обращений и убедиться, что заявитель не приводит новых доводов и обстоятельств, поскольку все перечисленные выше основания прекращения переписки необходимы только в совокупности. В противном случае прекращение переписки недопустимо.

Практические выводы

- Законодательно установленный перечень требований к обращению гражданина является крайне лаконичным, что существенно упрощает подачу обращений гражданам.
- Орган местного самоуправления обязан обеспечить различные каналы подачи обращений граждан: на личном приеме, по месту нахождения органа власти, посредством электронной почты, посредством интернет-приемной на сайте органа власти, посредством Единого портала гос. услуг, а также может предусмотреть иные способы подачи обращений.
- Органы местного самоуправления обязаны регистрировать и рассматривать каждое обращение и существенно ограничены федеральным законом в возможности отказать в рассмотрении обращения.
- Нарушение сроков рассмотрения обращений и неполнота ответов являются самыми массовыми нарушениями законодательства об обращениях граждан, а потому требуют повышенного внимания со стороны руководящих должностных лиц органа местного самоуправления.

ГЛАВА 5.
РАССМОТРЕНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫХ ВИДОВ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

В главе будут рассмотрены особенности работы со специальными видами обращений, порядок подачи и рассмотрения которых органами местного самоуправления регулируется отдельными федеральными законами: досудебными жалобами на ненадлежащее оказание муниципальных услуг, досудебными жалобами в связи с осуществлением муниципального контроля и особенности работы с запросами информации о деятельности органов местного самоуправления.

Основные нормативные акты и методические рекомендации

1. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».
2. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».
4. Методические рекомендации по проведению на территории Российской Федерации эксперимента по досудебному обжалованию решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц, утв. протоколом заседания Межведомственной рабочей группы по обеспечению проведения эксперимента по досудебному обжалованию решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц от 16.12.2020 № 11-Д24.

5.1. Особенности работы с досудебными жалобами на ненадлежащее оказание муниципальных услуг

Подача и рассмотрение досудебных жалоб регулируются гл. 2.1 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». В то же время отдельные вопросы (например, порядок регистрации таких жалоб, некоторые основания отказа в рассмотрении жалоб и другие) регулируются Федеральным законом Об обращениях граждан РФ, поскольку законодательством о муниципальных услугах эти вопросы не урегулированы.

Обратите внимание

Порядок работы с досудебными жалобами в сфере муниципальных услуг может регулироваться актами субъекта РФ и органов местного самоуправления (п. 4 ст. 11.2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»). Однако на практике такие акты органами местного самоуправления принимаются редко.

Лучшие практики

Постановление администрации г. Екатеринбурга от 30.06.2019 № 1824 «Об утверждении Положения об особенностях подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) администрации города Екатеринбурга, ее должностных лиц и иных муниципальных служащих, должностных лиц и иных работников подведомственных организаций, предоставляющих государственные и муниципальные услуги».

Досудебные жалобы — это специальный вид жалоб, поэтому вполне закономерно, что законодатель установил для них более подробные требования к содержанию. Рассмотрим их в сравнении с реквизитами традиционных обращений граждан, подаваемыми в соответствии с Федеральным законом Об обращениях граждан РФ.

Реквизиты	Досудебная жалоба	Традиционное обращение
Адресат	*Орган, предоставляющий муниципальную услугу, или вышестоящий ему орган*	Любой орган местного самоуправления *или муниципальное учреждение*

Реквизиты	Досудебная жалоба	Традиционное обращение
Сведения о заявителе	Ф. И. О., *место жительства*, адрес для ответа, *контактный телефон*	Ф. И. О., адрес для ответа
Содержание обращения	*Сведения об обжалуемых решениях и действиях (бездействии)* органа (должностного лица), предоставляющего муниципальную услугу, а также *доводы*, на основании которых заявитель не согласен с решением и действием (бездействием)	Любое содержание

Обратите внимание

Досудебные жалобы нельзя подавать в муниципальные учреждения и организации, реализующие публично значимые функции.

Предмет досудебных жалоб составляют:

1) нарушение срока регистрации запроса о предоставлении муниципальной услуги;
2) нарушение срока предоставления муниципальной услуги;
3) требование у заявителя документов или информации либо осуществления действий, предоставление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами для предоставления муниципальной услуги;
4) отказ в приеме документов, предоставление которых предусмотрено нормативными правовыми актами для предоставления муниципальной услуги, у заявителя;
5) отказ в предоставлении государственной или муниципальной услуги;
6) затребование с заявителя при предоставлении муниципальной услуги платы, не предусмотренной нормативными правовыми актами;
7) отказ органа или должностного лица, предоставляющего муниципальную услугу, в исправлении допущенных опечаток и ошибок в выданных в результате предоставления муниципальной услуги документах либо нарушение установленного срока таких исправлений;
8) нарушение срока или порядка выдачи документов по результатам предоставления муниципальной услуги;
9) приостановление предоставления муниципальной услуги, если основания приостановления не предусмотрены феде-

ральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами;

10) требование у заявителя при предоставлении муниципальной услуги документов или информации, отсутствие и (или) недостоверность которых не указывались при первоначальном отказе в приеме документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги.

Приведенный выше перечень оснований для подачи жалобы не является исчерпывающим.

Еще более разительно отличается порядок работы с досудебными жалобами (в сравнении с обращениями граждан, рассматриваемыми в соответствии с Федеральным законом Об обращениях граждан РФ).

	Досудебная жалоба	Традиционное обращение
Уполномоченное на рассмотрение лицо	Вышестоящее должностное лицо, специально уполномоченное на рассмотрение таких жалоб, а при его отсутствии — руководитель органа	Любое должностное лицо, за исключением лица, действия которого обжалуются
Срок рассмотрения	15 рабочих дней с даты регистрации, а в случае отказа в приеме документов или исправлении опечаток — пять рабочих дней	30 календарных дней с даты регистрации
Продление срока	Не предусмотрено	Однократное на 30 дней
Решение	Формализованное	Неформализованное
Срок направления ответа	День подписания ответа или следующий за ним день	Законодательно не установлен и регламентируется актом органа местного самоуправления
Направление ответа	Ответ размещается на портале досудебного обжалования	Ответ направляется тем же способом, которым обращение поступило

Законом предусмотрено ***всего два варианта ответов*** на досудебные жалобы с сфере муниципальных услуг:

1) *удовлетворить жалобу,* в том числе в форме отмены принятого решения, исправления допущенных органом, предоставляющим государственную услугу, либо органом, предоставляющим муниципальную услугу, опечаток и ошибок в выданных в ре-

зультате предоставления государственной или муниципальной услуги документах, возврата заявителю денежных средств, взимание которых не предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, а также в иных формах;

2) *отказать в удовлетворении жалобы*.

В случае удовлетворения жалобы заявителю дается информация о действиях, предпринятых для устранения выявленных нарушений при оказании государственной или муниципальной услуги, а также приносятся извинения за доставленные неудобства и указывается информация о дальнейших действиях, которые необходимо совершить заявителю в целях получения государственной или муниципальной услуги.

В случае признания жалобы не подлежащей удовлетворению в ответе заявителю даются аргументированные разъяснения о причинах принятого решения, а также информация о порядке обжалования принятого решения.

Обратите внимание

Если по результатам рассмотрения досудебной жалобы будут выявлены признаки состава административного правонарушения или преступления, лицо, рассматривавшее жалобу, незамедлительно направляет имеющиеся материалы в органы прокуратуры.

Еще одной важной особенностью досудебных жалоб по вопросам предоставления муниципальных услуг является вопрос ответственности за нарушение установленного порядка рассмотрения досудебных жалоб. В КоАП РФ установлена специальная норма, посвященная этому вопросу. Причем она имеет две части, и повторное нарушение законодательства о досудебных жалобах может даже повлечь дисквалификацию муниципального служащего.

Ознакомьтесь с документом

В ч. 3 и ч. 5 ст. 5.63 «Нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» Кодекса РФ об административных правонарушениях говорится:

«3. Нарушение должностным лицом, наделенным полномочиями по рассмотрению жалоб на нарушение порядка предоставления государственной или муниципальной услуги, порядка или сроков рассмотрения жалобы либо незаконный отказ или уклонение указанного должностного лица от принятия ее к рассмо-

трению влечет наложение административного штрафа в размере от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.

5. Совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 3 настоящей статьи, лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, влечет наложение административного штрафа в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей либо дисквалификацию на срок от шести месяцев до одного года».

5.2. Особенности работы с досудебными жалобами в связи с осуществлением муниципального контроля

Досудебное обжалование решений контрольного органа, действий (бездействия) его должностных лиц осуществляется в соответствии с главой 9 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». На момент написания книги — это последний по хронологии принятия федеральный закон, устанавливающий специальный вид обжалования. И в отличие от иных подобных законов, он содержит достаточно много новых и, увы, спорных положений.

В отличие от Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», данный закон не содержит отсылки к муниципальным актам о порядке рассмотрения досудебных жалоб по вопросам муниципального контроля. Видимо, по этой причине такие универсальные акты в муниципальных образованиях отсутствуют, а правила рассмотрения досудебных жалоб включаются в положения о видах контроля.

Ознакомьтесь с документом

Раздел 6 «Досудебный порядок обжалования решений контрольного органа, действий (бездействия) должностных лиц» Положения о муниципальном земельном контроле на территории городского округа «Город Белгород», утв. Белгородским городским советом от 28.09.2021 № 423.

Судебное обжалование решений контрольного органа, действий (бездействия) его должностных лиц возможно только после их досу-

дебного обжалования. Это правило в настоящий момент не применяется к муниципальному контролю, но по мере развития правового института досудебного контроля оно будет распространено и на отношения в сфере муниципального контроля.

Как и досудебная жалоба в сфере услуг, жалоба в сфере контроля гораздо более формализована, нежели традиционная.

Реквизиты	Досудебная жалоба	Традиционное обращение
Адресат	*Орган местного самоуправления, контрольные действия (бездействие) должностных лиц которого обжалуются*	Любой орган местного самоуправления *или муниципальное учреждение*
Сведения о заявителе	Ф.И.О. заявителя, *сведения о месте жительства (месте осуществления деятельности)* гражданина либо *наименование организации-заявителя*, *сведения о месте нахождения этой организации* либо *реквизиты доверенности* и Ф.И.О. лица, подающего жалобу по доверенности, *желаемый способ осуществления взаимодействия* на время рассмотрения жалобы и *желаемый способ получения решения по жалобе*	Ф.И.О. заявителя, адрес для ответа
Содержание обращения	*1) сведения об обжалуемом решении контрольного органа и (или) действии (бездействии) его должностного лица, которые привели или могут привести к нарушению прав контролируемого лица, подавшего жалобу;* *2) основания и доводы, на основании которых заявитель не согласен с решением контрольного органа и (или) действием (бездействием) должностного лица;* *3) требования лица, подавшего жалобу;* *4) учетный номер* контрольного мероприятия в едином реестре	Любое содержание
Способ подачи	*Формально — только портал досудебного обжалования* (https://knd.gosuslugi.ru), однако на момент написания книги допускаются все способы подачи, применимые к традиционным обращениям	Любой

Предмет досудебных жалоб составляют:

1) решения о проведении контрольных мероприятий;
2) акты контрольных мероприятий, в том числе предписания об устранении выявленных нарушений;
3) действия (бездействие) должностных лиц контрольного органа в рамках контрольных мероприятий.

Порядок работы с досудебными жалобами на незаконность муниципального контроля усложнен в сравнении с порядком рассмотрения традиционных обращений граждан, рассматриваемых в соответствии с Федеральным законом Об обращениях граждан РФ, но при этом не совпадает и с порядком рассмотрения досудебных жалоб в сфере муниципальных услуг (рассмотрены в предыдущем параграфе).

Реквизиты	Досудебная жалоба	Традиционное обращение
Уполномоченное на рассмотрение лицо	Формализованный перечень должностных лиц, исходя из вида контроля	Любое должностное лицо, за исключением лица, действия которого обжалуются
Срок рассмотрения	20 рабочих дней с даты регистрации, а в случае отказа в приеме документов или исправления опечаток — пять рабочих дней	30 календарных дней с даты регистрации
Продление срока	Однократное на 20 рабочих дней. **Обратите внимание,** допускается приостановление течения срока до пяти рабочих дней при направлении запроса заявителю	Однократное на 30 дней
Решение	Формализованное	Неформализованное
Срок направления ответа	День подписания ответа или следующий за ним рабочий день	Законодательно не установлен и регламентируется актом органа местного самоуправления

Обратите внимание

При подаче досудебной жалобы на незаконность контроля заявитель должен соблюсти 30-дневный срок со дня, когда контролируемое лицо узнало или должно было узнать о нарушении своих прав. Подобное ограничение права подавать жалобы не применяется для иных несудебных жалоб в органы местного самоуправления.

Еще более короткий срок установлен для подачи жалоб на предписания, выданные контрольным органом — 10 рабочих дней с момента получения контролируемым лицом предписания.

В случае пропуска по уважительной причине срока подачи жалобы этот срок по ходатайству лица, подающего жалобу, может быть восстановлен уполномоченным органом.

Обратите внимание

Еще одно ограничение связано с отзывом жалобы. Если заявитель отзовет свою жалобу, — он лишается права повторно направить ее в орган местного самоуправления.

Самостоятельным правомочием контролируемого лица является возможность ходатайствовать о приостановлении исполнения обжалуемого решения. Такое ходатайство подается вместе с жалобой и рассматривается в течение двух рабочих дней.

Ст. 42 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» содержит достаточно нетипичный перечень ***оснований отказа в рассмотрении жалобы***:

1) жалоба *подана после истечения сроков* подачи и не содержит ходатайства о восстановлении пропущенного срока на подачу жалобы;
2) *в удовлетворении ходатайства* о восстановлении пропущенного срока на подачу жалобы *отказано*;
3) до принятия решения по жалобе от контролируемого лица, ее подавшего, *поступило заявление об отзыве жалобы*;
4) *имеется решение суда* по вопросам, поставленным в жалобе;
5) ранее в уполномоченный орган *была подана другая жалоба от того же контролируемого лица по тем же основаниям*;
6) жалоба *содержит нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы* жизни, здоровью и имуществу должностных лиц контрольного органа, а также членов их семей;
7) *ранее получен отказ* в рассмотрении жалобы по тому же предмету и не приводятся новые доводы или обстоятельства;
8) жалоба *подана в ненадлежащий уполномоченный орган* (**обратите внимание**, орган местного самоуправления не должен перенаправлять жалобу по подведомственности).

Обратите внимание

В отличие от рассмотрения досудебных жалоб по вопросам предоставления муниципальных услуг, нарушение порядка рассмотрения досудебных жалоб в сфере контроля не влечет специальной ответственности и применяется общая норма ст. 5.59 КоАП РФ.

Ознакомьтесь с документом

В ст. 5.59 «Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан» Кодекса РФ об административных правонарушениях говорится:

«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, за исключением случаев, предусмотренных статьями 5.39, 5.63 настоящего Кодекса, влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей».

5.3. Особенности работы с запросами информации о деятельности органов местного самоуправления

Правила подачи и рассмотрения запросов информации регулируются Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Этот закон заложил правовые основы информационной открытости, создал механизм получения информации от органов власти и наделил граждан правом запрашивать информацию, которой располагает государство.

В параграфе 2.4 уже указывалось, что запросы информации фактически являются особой разновидностью заявлений. Вместе с тем, учреждая институт запроса информации, законодатель пошел по пути его обособления, даже с точки зрения требований к его реквизитам.

Реквизиты	Запрос информации	Традиционное заявление
Адресат	Муниципальный орган *или подведомственная ему организация, располагающая информацией*	Любой орган местного самоуправления *или муниципальное учреждение*
Сведения о заявителе	Ф.И.О. заявителя, адрес для ответа, *контактный телефон и (или) факс*	Ф.И.О. заявителя, адрес для ответа
Содержание обращения	Запросу подлежит *только информация*	Любое содержание заявления

Предмет запроса — это информация:

1) созданная в пределах своих полномочий органами местного самоуправления;
2) созданная в пределах своих полномочий организациями, подведомственными органам местного самоуправления;

3) поступившая в органы местного самоуправления;
4) поступившая в организации, подведомственные органам местного самоуправления.

При этом информация может быть как документированной, так и недокументированной.

Порядок рассмотрения запросов информации и традиционных заявлений во многом совпадает, но имеет и свои особенности. Для удобства восприятия разницы между этими процедурами несовпадающие параметры представлены в таблице.

Реквизиты	Запрос информации	Традиционное заявление
Продление срока	Однократное на 15 дней. **Обратите внимание,** уведомление о продлении должно быть направлено в течение семи дней с даты регистрации запроса	Однократное на 30 дней
Платность	Бесплатно, если: ◆ затрагивает права и свободы заявителя; ◆ не превышает лимитов, установленных Правительством РФ	Всегда бесплатно

Обратите внимание

Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» содержит свои основания непредоставления информации по запросам, которые не совпадают с основаниями отказа в рассмотрении традиционных обращений.

Информация по запросу не предоставляется, если:

1) содержание запроса *не позволяет установить запрашиваемую информацию* (это основание шире, нежели нечитаемость для традиционных обращений);
2) *в запросе не указан* почтовый адрес, адрес электронной почты или номер факса для направления ответа на запрос либо номер телефона, по которому можно связаться с направившим запрос пользователем информацией (это основание предполагает, что при наличии в запросе телефона должностное лицо должно самостоятельно уточнить адрес для направления ответа);
3) запрашиваемая *информация не относится к деятельности органа местного самоуправления*, и орган не располагает сведениями о ней;

4) запрашиваемая информация *относится к информации ограниченного доступа* (совпадение с традиционными обращениями);
5) запрашиваемая информация *ранее предоставлялась пользователю информацией* (условное совпадение с прекращением переписки по традиционным обращениям);
6) в запросе *ставится вопрос о правовой оценке актов*, принятых органом местного самоуправления, *проведении анализа деятельности органа местного самоуправления либо подведомственных организаций или проведении иной аналитической работы*.

Последнее основание может быть применено, только если запрос информации непосредственно не связан с защитой прав лица, направившего запрос.

Еще одна особенность запросов информации — это платность предоставления информации.

Бесплатно предоставляется информация:

1) передаваемая *в устной форме*;
2) *размещаемая органом местного самоуправления в сети Интернет*, а также в отведенных для размещения информации о деятельности органов местного самоуправления местах;
3) *затрагивающая права и обязанности заинтересованного лица — пользователя информацией*;
4) *иная установленная законом информация* о деятельности органов местного самоуправления, а также *иная установленная муниципальными правовыми актами* информация о деятельности органов местного самоуправления;
5) *в пределах* 20 страниц формата А4, 10 страниц формата А3, 5 страниц формата А2, 1 страницы формата А1 и более крупного формата, 1 мб (при электронной передаче данных).

Обратите внимание

Как и досудебные жалобы по вопросам предоставления муниципальных услуг, запросы информации подлежат особой защите со стороны КоАП РФ. Однако, в отличие от досудебных жалоб, административное наказание за нарушение порядка предоставления информации аналогично наказанию за нарушение порядка работы с традиционными обращениями граждан.

Ознакомьтесь с документом

В ст. 5.39 «Отказ в предоставлении информации» Кодекса РФ об административных правонарушениях говорится:

«Неправомерный отказ в предоставлении гражданину, в том числе адвокату в связи с поступившим от него адвокатским запросом, и (или) организации информации, предоставление которой предусмотрено федеральными законами, несвоевременное ее предоставление либо предоставление заведомо недостоверной информации влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей».

Практические выводы

- Рассмотрение специальных видов обращений регулируется отдельными федеральными законами. При этом только в отношении досудебных жалоб по вопросу предоставления муниципальных услуг законодательство предусматривает возможность принятия органами местного самоуправления делегированных актов.
- Порядок рассмотрения специальных видов обращений характеризуется сокращенными сроками и особыми требованиями к содержанию ответов.
- Игнорирование особенностей рассмотрения специальных видов обращений нарушает права заявителей и влечет специальную ответственность, предусмотренную Кодексом РФ об административных правонарушениях.

ГЛАВА 6.
ИНФОРМИРОВАНИЕ НАСЕЛЕНИЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ЕГО САЙТЕ

В главе будут рассмотрены: правовое регулирование сайтов органов местного самоуправления, особенности их создания, наполнения и функционирования.

Основные нормативные акты и методические рекомендации

1. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».
2. Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «Об утверждении Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы».
3. Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти, утв. Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 № АМ-П36–89пр.

6.1. Правовое регулирование сайтов органов местного самоуправления

В настоящее время официальные сайты и страницы органов публичной власти в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» стали неотъемлемой частью российской системы государственного и муниципального управления. Они являются важными источниками информации о деятельности органов власти.

Широкое использование информационно-коммуникативных технологий в сфере государственного и муниципального управления позволяет не только повысить эффективность самой власти, но и решить проблему доступа граждан к государственным инфор-

мационным ресурсам, сделать процесс принятия властью решений более прозрачным и подконтрольным со стороны граждан, повысить социальную ответственность должностных лиц — с одной стороны и социальную активность граждан — с другой. Все это, в совокупности с эффективным порядком рассмотрения обращений граждан, позитивно сказывается на качестве жизни населения.

Право на получение информации о решениях органов публичной власти закреплено в Конституции РФ. Специальным законом, регулирующим эти отношения, является уже упоминавшийся ранее (применительно к запросам информации) Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Именно этот закон обязал органы власти обеспечить доступ граждан к информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления посредством официальных сайтов в сети Интернет.

Сегодня официальные сайты созданы и эффективно функционируют почти у всех органов публичной власти. При этом, учитывая стремительное развитие цифровых технологий и их возрастающее влияние на все сферы жизни общества, для обеспечения максимальной открытости и доступности публичной власти возможностей сайтов уже оказывается недостаточно. В современных реалиях именно социальные сети становятся более привычными и чаще используемыми гражданами способами коммуникации с органами публичной власти (о чем подробнее будет изложено в следующей главе).

6.2. Создание и функционирование сайтов органов местного самоуправления

Согласно ст. 10 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» органы власти создают официальные сайты в сети Интернет для размещения информации о своей деятельности.

Для органов местного самоуправления допускаются *три исключения*:

1) Если орган местного самоуправления не имеет возможности размещать информацию о своей деятельности в сети Интернет, указанная информация может размещаться на официальном сайте субъекта РФ, в границах которого находится соответствующее муниципальное образование.
2) Информация о деятельности органов местного самоуправления поселений, входящих в муниципальный район, может размещаться на официальном сайте этого муниципального района.
3) Информация о деятельности органов местного самоуправления внутригородских районов может размещаться на официальном сайте городского округа с внутригородским делением.

Законодательством установлены следующие ***требования к информации на сайтах*** органов местного самоуправления:

1) достоверность предоставляемой информации;
2) соблюдение сроков и порядка размещения информации;
3) изъятие из предоставляемой информации сведений, относящихся к информации ограниченного доступа;
4) создание организационно-технических и других условий, необходимых для реализации права на доступ к информации;
5) по возможности создание информационных систем для обслуживания граждан.

Обратите внимание

Такая информация должна быть круглосуточно доступна для получения, ознакомления и использования, а также для автоматической обработки (то есть без участия человека). Информация должна быть доступна пользователям информацией без применения программного обеспечения, установка которого на технические средства гражданина требует заключения пользователем лицензионного или иного соглашения. Информация не должна быть зашифрована или защищена от доступа иными средствами. Отдельно устанавливаются требования к программному обеспечению на сайте органа власти — оно должно быть общедоступным.

Сайт органа местного самоуправления должен:

1) обеспечивать немедленный и свободный доступ к информации;
2) предоставлять пользователям возможность беспрепятственного поиска информации;

3) предоставлять возможность определить дату и время размещения информации, а также дату и время последнего изменения информации на официальном сайте;
4) обеспечивать работоспособность сайта под нагрузкой;
5) обеспечивать учет посещаемости всех страниц и бесплатное раскрытие в сети Интернет сводных данных о посещаемости;
6) обеспечивать пользователю информацией возможность навигации;
7) предоставлять возможность масштабировать (увеличивать и уменьшать) шрифт и элементы интерфейса сайта средствами веб-обозревателя;
8) быть доступным для чтения с мобильных устройств с диагональю от 48 мм.

Обратите внимание

По общему правилу официальный сайт органа власти *не является* средством массовой информации. Однако законодательством о местном самоуправлении допускается возможность публикации нормативных правовых актов муниципалитета на его официальном сайте. Для того чтобы такая публикация считалась официальной, соответствующее указание должно найти отражение в уставе минимального образования, а сайт должен быть зарегистрирован в соответствии с законодательством о средствах массовой информации.

При создании официальных сайтов надлежит использовать отечественное программное обеспечение, то есть разработанное организациями, зарегистрированными на территории РФ и осуществляющими свою деятельность в соответствии с законодательством РФ, а также свободное программное обеспечение.

Обратите внимание

Технические средства официального сайта должны размещаться на территории РФ.

Перед разработкой сайта важно продумать *соответствие навигационных средств* официального сайта следующим требованиям:

1) вся размещенная на официальном сайте информация должна быть доступна путем последовательного перехода по гиперссылкам, начиная с главной страницы официального сайта (при этом количество таких переходов по кратчайшей последовательности не должно быть более пяти);

2) информация о структуре официального сайта и о местонахождении отображаемой страницы в этой структуре предоставляется в наглядном виде;
3) на каждой странице официального сайта должны быть размещены: главное меню, явно обозначенная ссылка на главную страницу, ссылка на карту официального сайта, наименование муниципального образования;
4) заголовки и подписи на страницах должны описывать содержание (назначение) данной страницы, наименование текущего раздела и отображаемого документа;
5) наименование страницы, описывающее ее содержание (назначение), должно отображаться в заголовке окна веб-обозревателя;
6) текстовый адрес в сети Интернет (универсальный указатель ресурса, URL) каждой страницы должен отображать ее положение в логической структуре сайта и соответствовать ее содержанию (назначению), а в текстовом адресе должны быть использованы стандартные правила транслитерации.

Обратите внимание

Рекомендуется обеспечить соответствие официального сайта национальному стандарту Российской Федерации ГОСТ Р 52872–2012 «Интернет-ресурсы. Требования доступности для инвалидов по зрению».

6.3. Наполнение сайтов органов местного самоуправления

Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» определяет основные требования к содержанию информации, размещаемой на сайте органа власти. Для примера разберем структуру информации типового сайта органа местного самоуправления.

Прежде всего, на сайте размещается *общая информация*, в том числе:

1) наименование органа, его почтовый адрес и адрес электронной почты (при наличии), номера телефонов справочных служб;

2) устав муниципального образования, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан;
3) сведения о полномочиях органов местного самоуправления, задачах и функциях структурных подразделений указанных органов, а также перечень законов и иных нормативных правовых актов, определяющих эти полномочия, задачи и функции;
4) перечень подведомственных организаций (при наличии), сведения об их задачах и функциях, а также почтовые адреса, адреса электронной почты (при наличии), номера телефонов справочных служб подведомственных организаций;
5) сведения о руководителях органов местного самоуправления, их структурных подразделений, руководителях подведомственных организаций (фамилии, имена, отчества, а также при согласии указанных лиц иные сведения о них);
6) перечни информационных систем, банков данных, реестров, регистров, находящихся в ведении органов местного самоуправления, подведомственных организаций;
7) сведения о средствах массовой информации, учрежденных органом местного самоуправления (при наличии).

Отдельно размещается *информация о нормотворческой деятельности*, в том числе:

1) муниципальные правовые акты, изданные органами местного самоуправления, включая сведения о внесении в них изменений, признании их утратившими силу, признании их судом недействующими, а также сведения о государственной регистрации муниципальных правовых актов в случаях, установленных законодательством Российской Федерации;
2) тексты проектов муниципальных правовых актов, внесенных в представительные органы муниципальных образований;
3) информация о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд в соответствии с законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
4) административные регламенты, стандарты муниципальных услуг;
5) установленные формы обращений, заявлений и иных документов, принимаемых органами местного самоуправления к рас-

смотрению в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами;
6) порядок обжалования муниципальных правовых актов.

Важный блок составляет *статистическая информация* о деятельности органов местного самоуправления, в том числе:
1) статистические данные и показатели, характеризующие состояние и динамику развития экономической, социальной и иных сфер жизнедеятельности, регулирование которых отнесено к полномочиям органов местного самоуправления;
2) сведения об использовании муниципальным образованием выделяемых бюджетных средств;
3) сведения о предоставленных организациям и индивидуальным предпринимателям льготах, отсрочках, рассрочках, о списании задолженности по платежам в бюджеты бюджетной системы РФ.

Отдельно размещается *информация о кадровом обеспечении* муниципального образования, в том числе:
1) порядок поступления граждан на муниципальную службу;
2) сведения о вакантных должностях муниципальной службы, имеющихся в органах местного самоуправления;
3) квалификационные требования к кандидатам на замещение вакантных должностей муниципальной службы;
4) условия и результаты конкурсов на замещение вакантных должностей муниципальной службы;
5) номера телефонов, по которым можно получить информацию по вопросу замещения вакантных должностей в органах местного самоуправления;
6) перечень образовательных учреждений, подведомственных органу местного самоуправления (при наличии), с указанием почтовых адресов образовательных учреждений, а также номеров телефонов, по которым можно получить информацию справочного характера об этих образовательных учреждениях.

Не можем не упомянуть и о размещении информации о работе с обращениями граждан. В частности, размещается:
1) информация о порядке и времени личного приема;
2) фамилия, имя и отчество руководителя подразделения или иного должностного лица, осуществляющего личный прием,

а также номер телефона, по которому можно получить информацию справочного характера;
3) обзоры обращений граждан, а также обобщенная информация о результатах рассмотрения этих обращений и принятых мерах.

Это далеко не полный перечень информации, которую может и должен разместить на своем сайте орган власти. К тому же органы власти зачастую гораздо более вариативно и прогрессивно подходят к размещению информации на своем сайте.

Обратите внимание

Орган власти не является полностью свободным в выборе информации, которую он размещает на своем сайте.

На официальном сайте запрещено размещать:
1) предвыборные агитационные материалы и агитационные материалы при проведении референдумов;
2) рекламу любого рода;
3) информацию конфиденциального характера и информацию, доступ к которой ограничен законодательством.

Также не допускаются расхождения между одними и теми же сведениями, размещаемыми в разных разделах официального сайта.

В завершении главы отметим, что официальный сайт — это один из ключевых элементов систем взаимодействия личности и власти. Это предъявляет особые (повышенные) требования к модерированию информации, ее размещению и обновлению в соответствии с постоянно меняющимися нормативно-правовыми актами.

Обратите внимание. Сайт должен быть доступен гражданам в круглосуточном режиме. Суммарная длительность перерывов в работе официального сайта не должна превышать четыре часа в месяц (за исключением перерывов, связанных с обстоятельствами непреодолимой силы).

При необходимости проведения плановых технических работ, в ходе которых доступ к информации, размещенной на официальном сайте, будет невозможен, уведомление об этом рекомендуется

разместить на главной странице официального сайта не менее чем за сутки до начала работ.

В случае возникновения технических неполадок, неполадок программного обеспечения или иных проблем, влекущих невозможность доступа к официальному сайту или к его отдельным страницам, на официальном сайте должно размещаться объявление об устранении неполадок.

Практические выводы

- Официальный сайт органа местного самоуправления является обязательным источником информирования населения.
- Содержание официального сайта органа местного самоуправления предопределено Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», но не исчерпывается им.
- Официальный сайт органа местного самоуправления должен быть не только информативным и обеспечивать возможность поиска информации на нем, но и удобным для жителей.
- Официальный сайт органа местного самоуправления может использоваться в качестве источника официального опубликования муниципальных правовых актов, но в этом случае он должен быть зарегистрирован в качестве средства массовой информации.

ГЛАВА 7.
ИНФОРМИРОВАНИЕ НАСЕЛЕНИЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОЦИАЛЬНЫХ СЕТЯХ

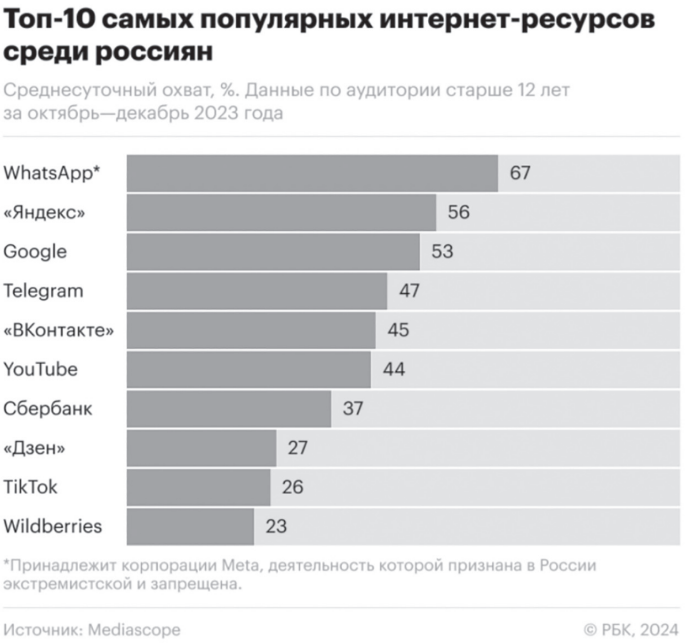
В главе будут рассмотрены: особенности и преимущества социальных сетей как источников информации; правовые вопросы присутствия органов власти в социальных сетях; основы контентной политики и продвижения страниц органов местного самоуправления в социальных сетях.

Основные нормативные акты и методические рекомендации

1. Федеральный закон от 14.07.2022 №270-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и статью 10 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».
2. Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2022 г. №2560 «Об утверждении Правил размещения государственными органами, органами местного самоуправления и подведомственными организациями информации на своих официальных страницах, получения доступа к информации, размещаемой на официальных страницах, и осуществления взаимодействия с пользователями информацией на официальных страницах с использованием инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме, предусмотренной Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», и Правил взаимодействия официальных сайтов и официальных страниц с федеральной государственной информационной системой «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», включая требования, предъявляемые к такому взаимодействию».
3. Распоряжение Правительства РФ от 02.09.2022 №2523-р (установившее перечень социальных сетей для создания официальных аккаунтов органами власти).

7.1. Особенности и преимущества социальных сетей

Особенности современной интернет-коммуникации заключаются во все большем доминировании социальных сетей, мессенджеров не только в качестве средств общения, но и в качестве источников информации. Некоторые авторы даже ставят появление социальных сетей в один ряд с предшествующими коммуникативными революциями, такими как изобретение печатного станка.



Из приведенной диаграммы наглядно видно, что социальные сети начинают доминировать над традиционными веб-сайтами. Так, по данным исследований, именно социальные сети являются наиболее посещаемыми интернет-ресурсами. Всего социальными сетями пользуются 4,5 млрд человек; в российском сегменте сети Интернет — 99 млн человек, или 67,8% населения. В среднем люди проводят в социальных сетях 2 часа 27 минут в день.

Обратите внимание

Одним из главных преимуществ социальных сетей является возможность получения обратной связи от пользователей. Для этого применяются инструменты комментирования, когда все участники могут оставить комментарий под какой-либо новостью, задать вопрос или иным образом выразить мнение и получить ответ от представителей ведомства.

Использование социальных сетей в публичном управлении способствует решению как минимум двух задач. Во-первых, оно может решать задачи национальной безопасности государства. Наличие развитой современной коммуникационной инфраструктуры в масштабах страны и эффективное ее использование являются одним из критичных условий для обеспечения политической стабильности и информационной безопасности государства как такового. Во-вторых, грамотное использование современных интернет-технологий позволяет решать задачи формирования позитивного имиджа государственных органов и органов местного самоуправления и, как следствие, достигать высокого уровня доверия граждан к институтам власти.

Использование технологий социальных сетей органами власти предоставляет ***ряд новых возможностей***: привлечение общественности к участию в деятельности органов власти, поощрение диалога на основе широкого участия и обеспечение права голоса при принятии решений; поиск инноваций через общественные знания и таланты в разработке инновационных решений общественных проблем.

Органы власти публикуют данные и другие материалы, чтобы общественность имела базу, позволяющую принимать участие в обсуждении проектов власти и принятии решений. Соответственно, целями присутствия органов власти в социальных сетях являются: обеспечение доступности информации о работе власти и соблюдение принципа гласности; оперативная коммуникация с населением посредством цифровых инструментов; создание положительного имиджа власти в информационном поле; обобщение общедоступной в социальных сетях информации, размещаемой пользователями в социальных сетях, для понимания тенденций общественного развития.

Обратите внимание

Несмотря на прогрессивность использования социальных сетей, присутствие в них органа власти увеличивает риск ущерба для репутации органа власти и его должностных лиц в случае негативной реакции жителей, которые теперь могут легко и быстро распространить свое мнение среди других подписчиков. Поэтому важно понимать, что использование социальных сетей требует особого подхода, к которому органы власти готовы не всегда.

7.2. Правовые вопросы присутствия органов местного самоуправления в социальных сетях

Игнорировать тенденции современной интернет-коммуникации государство просто не вправе. Поэтому Федеральным законом от 14.07.2022 №270-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и статью 10 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» предусмотрена обязанность органов власти и подведомственных организаций создать и использовать официальные страницы в социальных сетях для размещения информации о своей деятельности. В качестве социальных сетей, обязательных к присутствию государства, Распоряжением Правительства РФ от 2 сентября 2022 г. №2523-р отнесены «ВКонтакте» и «Одноклассники».

При принятии поправок законодатель исходил из идеи, что социальные сети обеспечивают онлайн-присутствие органа власти, расширяют механизмы и формы обеспечения обратной связи, выступают как дополнительная площадка для управления коммуникациями органов государственной власти и граждан, что позволяет повысить эффективность и результативность управления. Социальные сети дают возможность аудитории мгновенно реагировать на сообщения, в результате чего облегчается получение обратной связи и оценки эффективности сообщения. Использование социальных сетей позволяет получить охват аудитории, труд-

нодостижимый с помощью классических каналов распространения сообщений.

Иное формализованное регулирование работы в социальных сетях на федеральном уровне отсутствует. В то же время субъекты РФ и муниципальные образования активно включились в этот процесс.

В России не осуществляется централизованный государственный контроль и управление ведения органами власти своих страниц в социальных сетях. Ответственность за разработку и реализацию информационной политики лежит на самих органах власти, которые *могут разрабатывать свои руководящие документы*:

- кодексы поведения для учреждений и (или) отдельных лиц (то есть, что делать или не делать при использовании социальных сетей в качестве учреждения или должностного лица);
- практические руководства, контрольные списки и другие ресурсы для поддержки планов социальных сетей отдельных учреждений;
- руководства по развитию навыков и обмену передовым опытом на уровне сообществ.

Такие регламентирующие документы позволяют:

- поддерживать репутацию государственной и муниципальной службы и конкретного органа в социальных сетях;
- соблюдать правовые аспекты использования социальных сетей;
- предотвращать нарушения протоколов безопасности;
- соблюдать требования защиты персональных данных;
- быстро реагировать на кризисные ситуации или нарушения в социальных сетях;
- понимать права и ответственность сторон взаимодействия.

Обратите внимание. Для регламентации работы органов власти в социальных сетях и упорядочивания цифровой активности в мировой и российской практике уже накоплен опыт разработки руководств по социальным сетям для государственных и муниципальных служащих. Методические рекомендации подготовлены АНО «Диалог» и размещены по адресу: https://dialog.info/metodicheskie-materialy-po-gospablikam/

7.3. Контентная политика органа местного самоуправления в социальных сетях

Информация, размещаемая органами власти на официальных страницах в социальных сетях, не должна быть точной копией информации с официального сайта. В то же время она ***должна содержать***:

1) официальное наименование (полное или краткое) органа власти;
2) официальный адрес электронной почты;
3) информацию о местоположении (почтовый адрес и, желательно, геопозиционную метку);
4) графический файл-миниатюру («юзерпик», «аватар»), представляющий собой геральдический знак либо рисунок, созданный на основе геральдического знака, однозначно определяющий принадлежность аккаунта к конкретному муниципальному образованию или субъекту РФ;
5) ссылку на официальный сайт органов в сети Интернет;
6) виджет платформы обратной связи «Решаем вместе»;
7) краткую информационную надпись («дисклеймер») со сведениями об официальном статусе аккаунта и необходимыми пояснениями для граждан.

Стиль подачи материала и ведения дискуссии должен соответствовать нормам права и общекультурным правилам в части соблюдения культуры и вежливости при общении с гражданами. В то же время следует избегать канцелярского стиля и, конечно, запрещается использование ненормативной лексики, сленга, оскорбительных либо унизительных формулировок.

Обратите внимание

Информация, размещаемая на официальных страницах органов власти в социальных сетях, должна быть актуальной, достоверной, доступной для понимания посетителями и представлять интерес для граждан. Необходимо обращать внимание на оформление страниц, стремиться сделать аккаунт более привлекательным и аутентичным деятельности органов местного самоуправления. Оформление в едином стиле официальной страницы (обложка, меню, посты, сторис, клипы) повышает ее узнаваемость и формирует отношение к ней как к официальному источнику информации.

Основу контента должны составлять значимые и актуальные для целевой аудитории новости о работе органа власти, которые будут интересны подписчикам.

Делитесь новостями муниципалитета, повесткой главы субъекта Федерации, интервью с известными людьми, проводите прямые эфиры с должностными лицами и т. д. Подавайте контент в информационном стиле, адаптируйте его для разных социальных сетей. Создавайте уникальный контент в разных форматах: как официальный, так и развлекательный. Рассказывайте об уникальных особенностях муниципального образования, субъекта Федерации, результатах реализации нацпроектов на вашей территории, делитесь афишей мероприятий. Запускайте собственные акции, флешмобы, социальные и имиджевые проекты. «Приземляйте» темы и посты к конкретным историям. Проявляйте заботу и эмпатию к жителям. Подчеркивайте близость не только к подписчикам, но и ко всем жителям в целом. Показывайте социальную роль органа власти, чаще демонстрируйте личное участие представителей власти во всех внутренних и внешних процессах. Вот лишь основной перечень рекомендаций к содержанию материала на официальной странице.

Обратите внимание. Для социальных сетей одного текста недостаточно. Публикация должна сопровождаться графическими и (или) видеоматериалами. При этом желательно избегать официальных фотографий, отдавайте предпочтение тем из них, которые выражают эмоции или показывают какие-либо действия.

Важным элементом ведения страницы органа власти в социальной сети является работа по взаимодействию с гражданами. Для этого лучше не закрывать комментарии для посетителей. После начала дискуссии на официальной странице надлежит постоянно ее отслеживать и моделировать, не допуская перевода дискуссии в деструктивное русло, а также предупреждая оскорбительные высказывания участников.

Обратите внимание

Сообщения, имеющие негативный характер, стоит удалять только в крайнем случае (если они нарушают законодательство или грубо нарушают нормы этики и морали). В то же время следует вести активную работу по информированию участников общения о реальных действиях органов власти и изобличать лживые или голословные высказывания.

7.4. Развитие и продвижение страницы органа местного самоуправления в социальных сетях

Одной регистрации аккаунта органа власти в социальной сети недостаточно. Этот аккаунт должен быть «живым», поэтому рекомендуется размещать не менее трех публикаций в неделю. Для этого желательно составить контент-план, то есть план-график выхода публикаций в сообществе.

В контент-плане следует указывать: дату, время, тему и формат постов. Для ведения плана подойдет любой редактор таблиц (Excel, Яндекс 360 или даже Word).

Контент-план позволяет планировать работу в социальной сети, действовать на опережение и заранее готовить «консервы» (запасной контент, который можно использовать, когда не будет новостей или времени создавать новый).

Примерный контент-план

Дата	День	Рубрика	Тема	Статус
25 марта	Пн	Праздники	Поздравление с Днем работника культуры	Опубликовано
26 марта	Вт	Анонс	Неделя театра в регионе: афиша, билеты	Опубликовано
27 марта	Ср	Городские новости	Наши школьники одержали победу во Всероссийской олимпиаде по математике	Запланировано
28 марта	Чт	Федеральная повестка	Закуплено новое оборудование по программе «Нацприоритет»	Запланировано
29 марта	Пт	Доброе утро	Интерактивные головоломки на внимательность	На согласовании
30 марта	Сб	Поводы для гордости	Белгородская область — лидер по показателям качества жизни в ЦФО	На согласовании
31 марта	Вс	Люди нашего города	Рассказ о докторе Белгородского кардиохирургического центра, который провел уникальную операцию и достал осколок из бьющегося сердца участника спецоперации	Запланировано

Для развития интерактива в общении с подписчиками полезно проводить голосования и конкурсы. Развивать аккаунт помогает фолловинг пользователей, которые связаны с тематикой и интересны с точки зрения получения дополнительной информации или новых читателей. При этих условиях пользователи могут начать следовать за аккаунтом.

В целях развития аккаунта рекомендуется проводить изучение статистики аккаунта, доступной администратору, осуществлять анализ интересов и поведения пользователей разных социальных медиа. Обычно для этого используются показатели вовлеченности в соцсетях ER и ERR.

ER — это показатель вовлеченности аудитории, который отражает отношение среднего числа реакций на пост к числу подписчиков страницы. Этот показатель актуален для социальных сетей, в которых нет алгоритмической ленты и рекомендаций, например для Telegram.

С тех пор как большинство социальных сетей начали использовать алгоритмические ленты, многие специалисты стали применять формулу ERR для расчета вовлеченности. ERR также является метрикой вовлеченности, но, в отличие от ER, алгоритм рассчитывает среднее количество реакций на пост с количеством охваченных подписчиков.

Практические выводы

- Создание и развитие официальных страниц органов власти в социальных сетях является шагом неизбежным и необходимым (хотя и не является на момент написания книги строго обязательным для органов местного самоуправления).
- Представительства органов местного самоуправления в социальных сетях необходимы для того, чтобы минимизировать сложности, связанные с поиском и восприятием информации.
- В отличие от официального сайта структура веб-страницы социальной сети гораздо более привычна пользователю для восприятия.
- Взаимодействие в социальных сетях не одностороннее и никогда не прекращается. Соответственно, присутствие органа местного самоуправления в социальных сетях сильно повышает для него репутационные риски. Поэтому обеспечить качественное ведение страницы органа власти в социальной сети — это особая задача, решать которую должен специально подготовленный сотрудник органа (или даже группа таких сотрудников).

ГЛАВА 8.
ИНФОРМИРОВАНИЕ НАСЕЛЕНИЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В TELEGRAM

В главе будут рассмотрены: преимущества Telegram в сравнении с другими социальными сетями и его особенности; алгоритм создания канала в Telegram; рекомендации по наполнению, развитию и продвижению канала в Telegram.

8.1. Преимущества Telegram

На начало 2024 года[42] Telegram — это третье приложение в России по количеству ежедневной аудитории. В мире аудитория Telegram составляет 900 млн пользователей в месяц. В России мессенджер Telegram используют 47,7% населения ежедневно. Суммарная аудитория десяти самых крупных телеграм-каналов составляет более 53 млн подписчиков. Самые популярные темы в Telegram — новости (85%), второе место — развлечения (62%), третье место — образование (58%). Пользователи проводят в мессенджере в среднем 3 часа 57 минут в месяц.

Обратите внимание. Telegram является не только социальной сетью, но и популярным мессенджером (программой для обмена сообщениями и файлами между пользователями). При этом, в отличие от WhatsApp (наиболее популярного в России мессенджера), он является отечественным программным продуктом.

Все это в совокупности предопределяет интерес органов власти к данной социальной сети (даже несмотря на то, что она не названа в числе обязательных к их присутствию Распоряжением Правительства РФ от 2 сентября 2022 г. № 2523-р).

42 https://inclient.ru/telegram-stats/ Статистика обновлена 12.03.2024.

***В отличие* от иных социальных сетей Telegram**:

1. Не имеет ленты постов и историй (пользователь видит только контент внутри каналов, на которые он подписан).
2. Информировать подписчиков можно с помощью каналов, групп или форумов, чат-ботов.
3. Возможно создать собственный бот для общения с подписчиками.
4. Хэштеги работают только как рубрикатор.
5. Обратная связь доступна аудитории не в каждом канале. Разрешить или запретить комментарии — решает владелец канала.
6. Базовые способы продвижения предполагают хорошую коммуникацию и креатив.

Обратите внимание. Telegram имеет свои *ограничения:*

1. К одному посту можно прикрепить не более 10 медиафайлов.
2. Для постов установлены ограничения по количеству знаков: 4096 — лимит знаков для текстового поста; 1024 — лимит знаков для поста с фото/видео (2048 — лимит знаков для поста с фото/видео при наличии Telegram Premium).
3. Длина ссылки (@юзернейм) — 32 знака.
4. Суммарное количество чатов/групп/каналов/ботов, в которых можно состоять, — 500 (обычный аккаунт) и до 1000 с премиум-подпиской.
5. Количество публичных (со ссылкой) каналов/групп, которое можно создать на 1 аккаунт, — 10 (у обычного аккаунта) и 20 с премиум-подпиской.
6. Размер поста в Telegra.ph — 32 798 знаков, 64 кб.
7. Длина названия и описания канала — 255 символов.
8. Видимые участники для администратора канала — 200.

8.2. Создание канала органа местного самоуправления в Telegram

Наиболее оптимальный способ информирования населения о деятельности органа власти в Telegram — создание своего канала.

Почему нужен *именно канал*?

1. Канал предоставляет больше технических возможностей для работы с аудиторией.
2. В канале нет ограничения по количеству участников.
3. В канале по аналогии с сообществами в «ВКонтакте» можно оставлять реакции, комментировать, делиться информацией с друзьями и т. п.
4. Размещение постов в канале возможно только от имени владельца (администратора).
5. Участники канала общаются только в комментариях, не перегружая ленту.
6. Канал обеспечивает высокий уровень приватности.
7. Владельцу канала доступна статистика каждого поста: просмотры, пересылки и т. д.

Создать канал в Telegram достаточно просто. Для этого необходимо выполнить следующий алгоритм действий.

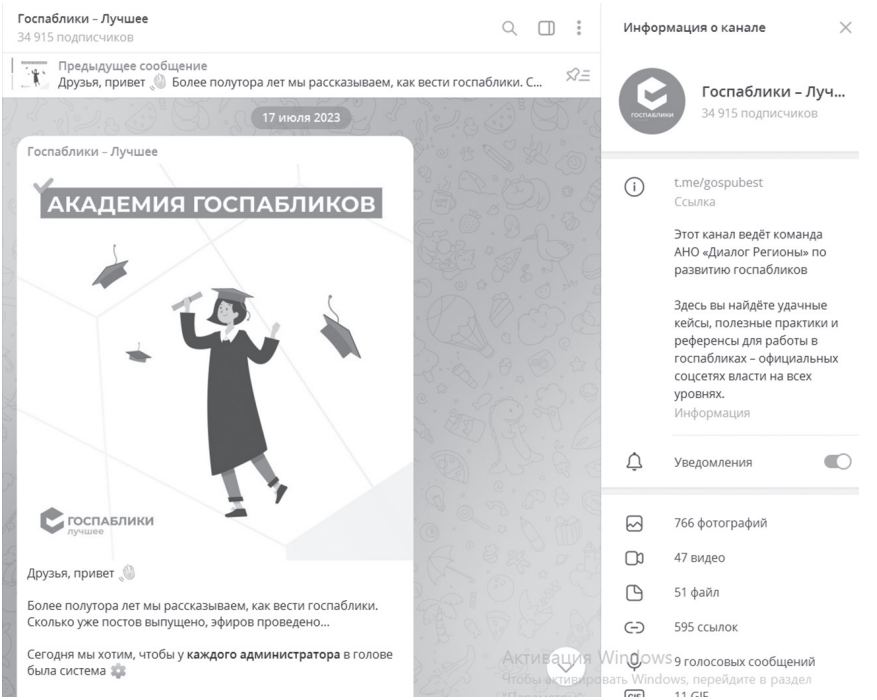
1. В своем профиле в Telegram выбрать кнопку «Создать канал».
2. Ввести название канала на русском языке. Оптимальное название канала должно включать 1–3 слова, которые потенциально будут искать ваши подписчики в поиске. Название должно отображать содержимое созданного канала.
3. Ввести описание канала. Для этого можно руководствоваться следующими вопросами: Кто вы? О чем ваш канал? Как с вами связаться? Оптимальным размером для описания будут 1–3 абзаца до 200 символов.
4. Выбрать уровень доступности канала. Существуют два варианта каналов: публичный или частный. С учетом специфики органов власти рекомендуется выбирать «публичный» канал.
5. Написать короткую ссылку для вашего канала на английском языке — линк.

Обратите внимание

Важно, чтобы линк максимально совпадал с вашим названием. Не рекомендуется использовать символы, которые можно перепутать: например, ноль.

6. Далее алгоритм предложит добавить первых 200 участников. Однако на стадии создания канала это делать преждевременно. Сначала следует оформить канал и разместить в нем первую новость, и только потом добавлять участников.

7. Загрузить аватар без мелких элементов. Это необязательно должна быть картинка от дизайнера. Достаточно герба муниципального образования, вашего учреждения или фотографии соответствующей тематики.
8. Далее создатель канала получает возможность назначить до 50 администраторов с разным уровнем прав (включая ботов). Администраторам, которые будут отвечать за контент и продвижение, рекомендуется давать все возможные права. При этом следует помнить, что администратор с расширенным числом прав сможет назначать иных администраторов с меньшим объемом прав.
9. В любом канале стоит разместить и закрепить пост-приветствие для подписчиков. В это приветствие лучше всего включить информацию о теме и специфике канала; способы обратной связи; ключевые хэштеги для навигации (достаточно 3–5 на русском языке). Эта информация будет нужна как для текущих, так и для новых подписчиков.



8.3. Развитие и продвижение канала органа местного самоуправления в Telegram

У Telegram (как у любой социальной сети) свои особенности и своя аудитория. С ним нельзя работать так же, как с «ВКонтакте» или «Одноклассниками». То есть нельзя механически пересылать в него посты из официального аккаунта органа власти в социальной сети. Аудитория, скорее всего, негативно оценит такой поток репостов (как с сайта органа власти, так и из иной соцсети).

1. Идеальный вариант — отдельная концепция, уникальный контент. Когда вместо репостов публикуется авторский, «приземленный» текст с гиперссылками.
2. Оптимальный вариант — баланс уникального и заимствованного контента, при этом заимствованный контент составляет не более 20% от всех публикаций в неделю.
3. Базовый вариант — на один репост следует подготовить и выпустить 1–2 собственных поста. Вместо репоста допускается размещать короткую информацию от коллег или из иных источников.

Обратите внимание. Наполнять канал контентом стоит ежедневно: минимум — 1 пост, максимум — 7 публикаций, не считая сообщений о чрезвычайных происшествиях. В то же время важно не переусердствовать с количеством ежедневных публикаций.

Вести канал нужно для своей целевой аудитории — жителей муниципального образования или пользователей соответствующих государственных или муниципальных услуг.

Формировать контент-план на неделю следует таким образом, чтобы сохранять *баланс*: ≈ 50% — полезная оперативная информация, в том числе по запросу подписчиков; ≈ 30% — истории, опыт, позитивное «закулисье» деятельности органа власти и иной живой контент; ≈ 10% — отдых и развлечения: конкурсы, квесты, загадки, интерактивы; ≈ 10% — ситуативная информация в течение дня.

Обратите внимание

Прежде чем составить контент-план на месяц или неделю, следует продумать постоянные рубрики. Их можно корректировать в зависимости от реакции аудитории.

Наиболее оптимальным выглядит контент в виде новостей, написанных понятным языком (без канцеляризмов), разбитый на абзацы, дополненные фото-, видео-карточками.

Новости не обязательно должны быть объемными. Можно использовать формат коротких новостей.

При этом важно налаживать контакт с аудиторией: вовлекать в обсуждения, отвечать на вопросы. В частности, можно спросить подписчиков, какой рубрики / формата подачи информации не хватает. Как показывает опыт, очень хорошо воспринимаются интересные подборки информации.

Чтобы сохранить интерес аудитории при высокой конкуренции за внимание пользователя, важно ***адаптировать контент***.

1. Рекомендуется сокращать количество текста и разделять его на абзацы.

2. Желательно не уводить в каждом посте на сторонний ресурс.
3. Опасно злоупотреблять репостами, тяжелыми видео, стоковыми фото и эмодзи.
4. Нежелательно публиковать фото и текст одним сообщением.
5. Нельзя сокращать ссылки либо прятать их в слова в виде смысловых гиперссылок.
6. Расставляя акценты, следует использовать встроенный редактор для выделения шрифтом.
7. Включать уведомления стоит только для самых важных сообщений, для остальных лучше использовать «бесшумный режим».

Сохранять аудиторию каналу помогают:

1. Качество контента.
2. Системность публикаций.
3. Выстроенное взаимодействие с аудиторией.
4. Оптимизированное название и линк для поисковых запросов.

Ознакомьтесь с документом

Чек-лист проверки поста перед публикацией

- ☐ Информация полезна для вашей аудитории?
- ☐ Текст структурирован, его удобно читать?
- ☐ Текст без канцеляризмов, все понятно?
- ☐ В тексте не больше 5–8 эмодзи?
- ☐ Фото/видео содержат визуальный месседж?
- ☐ Фото не постановочное?
- ☐ Видео весит не больше 35 Мб?
- ☐ Нет разбивки на две публикации?
- ☐ Предыдущее сообщение вышло не менее часа назад?
- ☐ Удобно смотреть с мобильного?
- ☐ Если есть ссылки, они сокращены/вшиты в текст?
- ☐ Сообщение интересно читать, вызывает эмоции?
- ☐ Удобно ли скриншотить этот пост?

Бесплатными средствами продвижения канала являются:

1. Взаимный пиар с похожими каналами.
2. Креативное информпартнерство.
3. Конкурсы.
4. Интерактивы.
5. Лид-магниты.

6. Создание интересных инфоповодов.
7. Включение в подборки.
8. Сотрудничество с авторами/каналами/чатами.
9. Офлайн-механики.

***Отслеживать динамику* развития канала** можно в самом Telegram, но удобнее это делать в *специализированных приложениях*:

- https://telemetr.me/ — точечный анализ, подробные разбивки на темы, есть чатбот (однако основной функционал сервиса платный);
- https://tgstat.ru/ — многофункционален, не требует финансовых затрат, есть чатбот. Можно получать данные как по отдельным постам, так и по самому каналу. Здесь же стоит отметить уникальную формулу по индексу цитируемости, а также подборки популярных каналов по тематикам и регионам;
- https://popsters.ru/ — анализирует просмотры и реакции, предоставляет данные по коэффициенту вовлеченности. Полный функционал доступен только в платной версии.

При анализе канала в первую очередь следует обратить внимание на просмотры, пересылки, реакции и цитируемость.

Ознакомьтесь с документом

Чек-лист анализа посредством Tgstat

1. Найдите нужный канал через поиск на tgstat.ru.
2. Обратите внимание на наличие красной метки.
3. Ориентируйтесь на охват за 24 часа.
4. Проанализируйте просмотры публикаций.
5. Проанализируйте график подписчиков и рекламные упоминания канала.
6. Посмотрите на эффективность размещенных ранее постов.

Практические выводы

- Telegram сочетает в себе черты социальной сети и мессенджера.
- Telegram является отечественным программным продуктом (в отличие, например, от популярного мессенджера WhatsApp).
- Telegram является одной из наиболее популярных и перспективных социальных сетей. Поэтому несмотря на то, что он не упоминается в Распоряжении Правительства РФ от 02.09.2022 №2523-р, органам местного самоуправления рекомендуется создавать в нем свои каналы.
- С Telegram не рекомендуется работать так же, как с социальными сетями «ВКонтакте» или «Одноклассники», поэтому нельзя механически пересылать в него информацию из официального аккаунта органа власти в социальной сети и тем более с официального сайта.

Для заметок

А. В. Савоськин

ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ЖИТЕЛЯМИ

Настольная книга депутата и муниципального служащего

Подписано в печать 24.12.2024. Формат 60x90/16
Гарнитура Montserrat. Печать офсетная.
Тираж 1000 экз.

Отпечатано в АО «Первая Образцовая типография»
Филиал «Чеховский Печатный Двор»
142300, Московская область, г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1
Сайт: www.chpd.ru, E-mail: sales@chpd.ru, тел. 8(499)270-73-59

Издательство «РА Полиграфычъ».
Тел. +7 911 450-70-51, e-mail: te@kanet.ru

ISBN 978-5-6053574-8-3