

## **МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**

### **по вопросам особенностей порядка и сроков рассмотрения обращений в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»**

#### **1. Особенности порядка рассмотрения обращений граждан.**

Установленный Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон № 59-ФЗ) порядок рассмотрения обращений граждан является общим, то есть распространяется на все обращения граждан, за исключением тех, порядок рассмотрения которых определен отдельно федеральными конституционными законами и иными федеральными законами (часть 2 статьи 1 Закона № 59-ФЗ).

К иным федеральным законам относятся, например, Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе», Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Приведенный перечень не является исчерпывающим, поскольку в различных законодательных актах присутствуют нормы, определяющие специальный порядок рассмотрения обращений.

Таким образом, если порядок рассмотрения обращений не урегулирован специальным федеральным законом, соответствующие обращения подлежат рассмотрению в порядке, установленном Законом № 59-ФЗ.

#### **2. Круг субъектов, обладающих правом на обращение.**

Согласно части 1 статьи 2 Закона № 59-ФЗ к субъектам, которые обладают правом на обращение, отнесены: граждане, коллективы граждан, объединения граждан, в том числе юридические лица.

Следует отметить, что частью 3 статьи 1 Закона № 59-ФЗ прямо предусмотрено, что установленный Законом № 59-ФЗ порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом, в связи с чем иностранные граждане и лица без гражданства имеют равные права с гражданами России на подачу и рассмотрение обращений.

#### **3. Круг субъектов, обязанных рассматривать обращения.**

К субъектам, которые обязаны рассматривать обращения, отнесены: государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица

государственных органов, органов местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, а также иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, должностные лица государственных и муниципальных учреждений, иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций.

#### **4. Требования к письменному обращению.**

Статья 7 Закона № 59-ФЗ закрепляет требования к содержанию письменного и электронного обращения граждан (части 1 и 2 статьи 7 Закона № 59-ФЗ), а также к рассмотрению обращения, поступившего в форме электронного документа.

В части 1 статьи 7 Закона № 59-ФЗ перечислены обязательные реквизиты письменного обращения:

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

- также гражданину надлежит указать свои фамилию, имя, отчество (последнее - при наличии), почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ или уведомление о переадресации обращения;

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

- в заключительной части ставит личную подпись и дату.

Также в обращении может быть указан контактный телефон гражданина.

Таким образом, в письменном обращении в обязательном порядке указываются персональные данные обратившегося лица. Понятие персональных данных и правовой режим их использования регламентированы Федеральным законом от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных».

Следует учитывать, что персональные данные как разновидность информации личного характера являются объектом защиты, в связи с чем при рассмотрении обращений граждан необходимо учитывать положения части 2 статьи 6, части 6 статьи 11 Закона № 59-ФЗ.

Часть 2 статьи 7 Закона № 59-ФЗ предусматривает факультативные элементы письменного обращения. В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин может приложить к письменному обращению документы и материалы либо их копии - это не обязанность, а право гражданина, которое он реализует по собственному усмотрению.

Кроме того, часть 3 статьи 7 Закона № 59-ФЗ уточняет требования к обращениям, поступающим в государственные органы, органы местного самоуправления или должностным лицам в форме электронного документа («электронные обращения»).

В электронном обращении гражданин в обязательном порядке указывает свои фамилию, имя, отчество (последнее - при наличии), адрес электронной почты, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения. Гражданин вправе приложить к такому обращению необходимые документы и материалы также в электронной форме.

Стоит отметить, что указанные обращения также подлежат рассмотрению в порядке, установленном Законом № 59-ФЗ.

### **5. Особенности регистрации письменного обращения.**

В соответствии с частью 2 статьи 8 Закона № 59-ФЗ письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу. Поскольку не указано иное, срок регистрации письменного обращения исчисляется в календарных днях.

В соответствии с пунктом 5.1.1 Инструкции по делопроизводству в центральном аппарате ФАС России, утвержденной приказом ФАС России от 20.02.2018 № 207/18 (далее — Инструкция ФАС России), движение документов в ФАС России с момента их создания или получения до завершения исполнения, помещения в дело или отправки образует документооборот, который состоит из трех основных документопотоков: поступающая документация (входящая), отправляемая документация (исходящая) и внутренняя документация.

Согласно пункту 5.1.2 Инструкции ФАС России организация документооборота осуществляется, в том числе с учетом принципа однократности регистрации документов.

В пункте 5.3.1 Инструкции ФАС России указано, что документы, поступающие в ФАС России на бумажных и электронных носителях, проходят первичную обработку, регистрацию, предварительное рассмотрение, рассмотрение руководством службы и доставляются исполнителям.

В процессе предварительного рассмотрения входящие документы распределяются на регистрируемые и нерегистрируемые (пункт 5.3.2 Инструкции ФАС России).

Стоит обратить внимание, что к нерегистрируемым документам относятся, в том числе письма (без обращения в ФАС России), присланные в копии для сведения (пункт 5.3.2 Инструкции ФАС России).

В соответствии с пунктом 5.3.3 Инструкции ФАС России регистрация входящих документов осуществляется путем создания регистрационной карточки документа в Системе электронного документооборота (далее — СЭД), которой автоматически присваивается регистрационный номер.

Таким образом, письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, с учетом требований, предусмотренных Инструкцией ФАС России.

### **6. Особенности направления (переадресации) письменного обращения.**

Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения (часть 3 статьи 8 Закона № 59-ФЗ).

Гражданин должен быть уведомлен о переадресации, за исключением случая, когда обращение не поддается прочтению. При этом, если фамилия гражданина и почтовый адрес поддаются прочтению, гражданин в течение семи дней со дня регистрации соответствующего обращения должен быть уведомлен о невозможности направления обращения на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией (часть 4 статьи 11 Закона № 59-ФЗ).

Стоит отметить, что переадресация должна быть мотивирована нормой соответствующего нормативного правового акта, определившего компетенцию органа, должностного лица, которым перенаправляется обращение.

Кроме того, часть 3 статьи 8 Закона № 59-ФЗ устанавливает срок для направления письменного обращения в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, и не устанавливает сроки направления и форму уведомления о переадресации обращения.

Вместе с тем, с целью недопущения нарушения пункта 5 части 1 статьи 10 Закона № 59-ФЗ, уведомление о переадресации обращения необходимо направлять одновременно с перенаправлением обращения в уполномоченный орган.

Так, например, согласно пункту 3.5 Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 30.01.2013 № 45 (далее — Инструкция Генеральной прокуратуры Российской Федерации), обращения, подлежащие разрешению другими органами и организациями, в течение семи дней со дня регистрации направляются по принадлежности с одновременным извещением об этом заявителей и разъяснением принятого решения.

Начало течения срока для направления письменного обращения необходимо исчислять со дня регистрации, а окончание срока переадресации письменного обращения исчисляется в последний календарный день семидневного срока. Если начало или окончание срока, исчисляемого днями, приходится на нерабочий день, началом или последним днем срока считается первый следующий за ним рабочий день (часть 3 статьи 4.8 КоАП РФ, статьи 191 и 193 Гражданского Кодекса Российской Федерации).

Относительно формы уведомления следует отметить, что оно должно предполагать такой способ доставки, который фиксирует его получение заявителем, поскольку бремя доказывания надлежащего исполнения обязанности по уведомлению о переадресации лежит на органе, осуществляющем перенаправление обращения по компетенции.

Пункт 3 статьи 5 Закона № 59-ФЗ закрепляет за гражданином право на получение уведомления о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Уведомление о переадресации обращения на рассмотрение в другой орган должно быть совершено в той же форме,

в которой автор обратился в орган в течение семи дней со дня регистрации обращения.

Например, если в государственный орган поступило письменное обращение гражданина, уведомление о переадресации должно быть совершено в письменной форме с направлением соответствующего уведомления по почтовому адресу, указанному в обращении, если же обращение гражданина поступило в форме электронного документа, уведомление о переадресации необходимо направлять по адресу электронной почты, указанному в таком обращении.

В соответствии с частью 6 статьи 8 Закона № 59-ФЗ запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

Фактически в соответствии с указанной нормой, если обжалуется действие (бездействие) конкретного должностного лица государственного органа или органа местного самоуправления, то происходит направление жалобы вышестоящему лицу данного органа, которое в порядке подчиненности рассматривает данную жалобу.

Так, например, если в обращении обжалуется действие (бездействие) начальника структурного подразделения ФАС России, то соответствующую жалобу в порядке подчиненности должен рассматривать заместитель руководителя ФАС России или руководитель ФАС России.

В соответствии с частью 7 статьи 8 Закона № 59-ФЗ в случае, если в соответствии с запретом, предусмотренным частью 6 статьи 8 Закона № 59-ФЗ, невозможно направление жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, жалоба возвращается гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующие решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд.

Данная норма является специальной и может быть применена лишь в отношении достаточно узкого круга лиц. Так, например, под ее действие могут попадать жалобы на Генерального прокурора Российской Федерации, Председателя Следственного комитета Российской Федерации, главу органа местного самоуправления.

Также стоит отметить, что часть 7 статьи 8 Закона № 59-ФЗ не устанавливает срок возврата жалобы гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующие решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд.

Вместе с тем по смыслу Закона № 59-ФЗ возврат жалобы в связи с невозможностью ее рассмотрения аналогичен ситуации по перенаправлению обращения по компетенции, в связи с чем жалоба в течение семи дней со дня регистрации подлежит возврату гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующие решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд.

## **7. Особенности рассмотрения обращений.**

Согласно пункту 1 части 1 статьи 10 Закона № 59-ФЗ при рассмотрении обращения государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение

обращения, в случае необходимости - с участием гражданина, направившего обращение.

Объективное рассмотрение обращения означает отсутствие субъективного интереса со стороны лица, рассматривающего обращение.

Всесторонность, то есть полнота рассмотрения, обеспечивается обязанностью надлежащим образом рассмотреть каждый из вопросов и доводов, указанных в обращении.

Недопустимо отказывать гражданам в рассмотрении обращения по существу формально, если на самом деле у органа или должностного лица имелась возможность рассмотреть такое обращение.

Так, пункт 4 части 1 статьи 10 Закона № 59-ФЗ обязывает государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо дать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в статье 11 Закона № 59-ФЗ.

Данная норма содержит требование об обязательности письменного ответа по существу вопросов, поставленных в обращении.

При этом Закон № 59-ФЗ не содержит конкретных требований к содержанию и оформлению ответа, отмечая лишь то, что в нем должны быть даны ответы по существу поставленных в обращении вопросов, с рассмотрением всех доводов.

Так, например, в соответствии с пунктами 6.1, 6.5 Инструкции Генеральной Прокуратуры Российской Федерации обращения считаются разрешенными только в том случае, если рассмотрены все поставленные в них вопросы, приняты в соответствии с действующим законодательством необходимые меры и даны исчерпывающие ответы заявителям. При отказе в удовлетворении обращения ответ заявителю должен быть мотивирован. В нем дается оценка всем доводам обращения, а отказ в его удовлетворении должен быть обоснован. Кроме того, в ответе заявителю должны быть разъяснены порядок обжалования принятого решения, а также право обращения в суд, если таковое предусмотрено законом.

Таким образом, ответ по существу поставленных в обращении вопросов должен содержать оценку всех доводов обращения, с мотивированным обоснованием принятия соответствующего решения.

Также следует обратить внимание, что при оформлении ответов на обращения должностным лицам центрального аппарата ФАС России необходимо руководствоваться, в том числе Инструкцией ФАС России.

Часть 3 статьи 10 Закона № 59-ФЗ закрепляет, что ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом.

Отсутствие подписи в ответе образует нарушение Закона № 59-ФЗ и защищаемого права гражданина на обращение в органы к должностным лицам.

Кроме того, часть 4 статьи 10 Закона № 59-ФЗ предусматривает несколько возможностей направления ответа на обращение заявителю.

Если автор подает обращение в письменной форме, то ответ ему направляется в письменной форме по почтовому адресу, указанному в обращении. Если автор подает обращение в форме электронного документа, то ответ ему направляется в форме

электронного документа по адресу электронной почты, указанному в обращении (аналогичная позиция относительно формы направления ответа на обращения указана в пункте 6.1 Инструкции Генеральной прокуратуры Российской Федерации).

Кроме того, часть 4 статьи 10 Закона № 59-ФЗ не конкретизирует, какой адрес нужно использовать при отправлении ответа на обращение, если в нем указан не один адрес гражданина и при этом ни один из них не определен как адрес, на который надо направлять ответ (например, адрес по месту жительства и адрес по месту пребывания). Представляется, что целесообразно в таких случаях направлять ответ по всем указанным в обращении адресам.

Также указанной нормой не урегулирован вопрос о том, на какой адрес отправлять ответ на коллективные обращения граждан.

В случае, если указан адрес каждого из авторов коллективного обращения, ответ надлежит дать каждому из них или одному из них (как правило, первому по расположению подписи) с предложением довести его содержание до сведения остальных авторов (аналогичная позиция указана в пункте 6.10 Инструкции Генеральной прокуратуры Российской Федерации)

При рассмотрении обращений лиц, находящихся в местах лишения свободы (подозреваемых, обвиняемых, осужденных), следует учитывать требования, предъявляемые к процедуре подачи обращения данной категории лиц.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации направление обращений граждан, осужденных к аресту, содержанию в дисциплинарной воинской части, лишению свободы, адресованных в органы, указанные в части 4 статьи 12 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, и получение ответов на данные обращения осуществляются через администрацию учреждений и органов, исполняющих наказания.

Таким образом, ответ на обращение лиц, находящихся в местах лишения свободы, направляется в адрес администрации учреждений и органов, с указанием фамилии, имени, отчества (последнее — при наличии) лица, которому дается ответ по существу вопросов, поставленных в соответствующем обращении.

Порядок рассмотрения отдельных обращений граждан предусмотрен статьей 11 Закона № 59-ФЗ.

В соответствии с частью 1 указанной статьи письменное обращение, в котором не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается.

Однако определены случаи, когда такое обращение должно быть рассмотрено: если в обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем.

Такое обращение направляется в государственный орган в соответствии с его компетенцией, который осуществляет обязательную проверку сведений, указанных в обращении в порядке и сроки, указанные в разделе 6 настоящих Методических рекомендациях.

Согласно части 2 статьи 11 Закона № 59-ФЗ, если в обращении гражданина обжалуется судебное решение, то в течение семи дней со дня регистрации оно

возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования судебного решения.

Кроме того, часть 4 статьи 11 Закона № 59-ФЗ закрепляет, что ответ на обращение не дается в случае, если его текст не поддается прочтению. Об этом решении гражданин уведомляется, если его фамилия и адрес поддаются прочтению. Текст обращения в письменной форме может не поддаваться прочтению из-за неразборчивого почерка гражданина, а также в случаях попадания на текст посторонних веществ, обесцвечивания красителя текста, смывания текста или любого иного его повреждения, не дающего возможности прочесть текст обращения для определения сути предложения, заявления или жалобы.

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

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

#### **8. Сроки рассмотрения обращений.**

В соответствии со статьей 12 Закона № 59-ФЗ письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. В исключительных случаях, а также в случае направления запроса, предусмотренного частью 2 статьи 10 Закона № 59-ФЗ, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Требование своевременности рассмотрения обращения, указанное в пункте 1 части 1 статьи 10 Закона № 59-ФЗ, в настоящее время обеспечивается в числе прочего введением электронных систем документооборота в органах государственной власти.

Так, в соответствии с пунктом 1.4 Инструкции ФАС России организация делопроизводства в ФАС России осуществляется с использованием СЭД.

В соответствии с пунктом 6.1 Инструкции ФАС России контроль состоит из осуществляемых Управлением делами и другими структурными подразделениями ФАС России процедур по учету и анализу сроков исполнения документов с целью укрепления исполнительской дисциплины и повышения эффективности деятельности ФАС России.

Целью контроля согласно пункту 6.2 Инструкции ФАС России является обеспечение своевременного и качественного исполнения поручений, зафиксированных в документах.

Пунктом 6.3 Инструкции ФАС России установлено, что постановка документов на контроль осуществляется Управлением делами и представляет собой отметку о контроле в правом верхнем углу в документе на бумажном носителе и внесение информации в СЭД о виде контроля и контрольном сроке исполнения документа.

На контроль в отделе-канцелярии ставятся поступившие в ФАС России, в том числе обращения граждан, организаций и общественных объединений, поступившие в ФАС России из Управления Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций и Отдела по работе с обращениями граждан Аппарата Правительства Российской Федерации.

На контроль в отделе общей корреспонденции ставятся, в том числе поступившие в ФАС России обращения (заявления, жалобы) юридических и физических лиц, письма граждан.

Пункт 6.5 Инструкции ФАС России устанавливает разные виды контроля в СЭД в зависимости от срока исполнения документа.

Вместе с тем стоит обращать особое внимание на отдельные обращения с отсутствием в СЭД отметки о контроле и контрольном сроке исполнения соответствующего документа.

Такие обращения подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном Законом № 59-ФЗ, с соблюдением сроков, установленных статьей 12 Закона № 59-ФЗ, если иной порядок рассмотрения соответствующих обращений не урегулирован специальным федеральным законом.

С учетом изложенного, структурным подразделениям ФАС России необходимо обеспечить надлежащее рассмотрение обращений в строгом соответствии с требованиями Закона № 59-ФЗ и настоящими методическими рекомендациями.

Дополнительно Правовое управление подготовило блок-схему порядка рассмотрения обращений в соответствии с требованиями Закона № 59-ФЗ (Приложение № 1 к настоящим Методическим рекомендациям).

