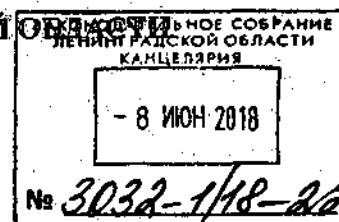




**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ
ШЕСТОГО СОЗЫВА**

**ДЕПУТАТ
ПО ТОКСОВСКОМУ ОДНОМАНДАТНОМУ
ИЗБИРАТЕЛЬНОМУ ОКРУГУ №6**

КАРАВАЕВ Сергей Сергеевич



Исх. №0293-06/18-ОД от «08» июня 2018г.

Председателю
ЗакС Ленинградской области
Бибенину С.М.

191124, г. Санкт-Петербург, пл. Растрелли, д. 2

Уважаемый Сергей Михайлович!

В соответствии со статьей 40 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области направляю на рассмотрение Законодательного собрания Ленинградской области в качестве законодательной инициативы для внесения в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Приложение:

1. Проект федерального закона – 2л.;
2. Пояснительная записка к проекту федерального закона – 5л.;
3. Перечень законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием проекта федерального закона – 1л.;
4. Финансово-экономическое обоснование проекта федерального закона – 1л.;
5. Документы в эл. виде.

С. Каравеев

Депутат шестого созыва
ЗакС Ленинградской области

/Каравеев С.С./

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

«О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»

Принят Государственной думой

Одобен Советом Федерации

Статья 1

Внести в Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, №19, ст.2060; 2010, №27 ст.3410; № 31, ст.4196; 2013, №27, ст.3474) следующие изменения:

1) статью 5 дополнить пунктом 6 следующего содержания:

«6) Выбирать удобный способ получения ответа, уведомления о переадресации обращения, в письменной форме и (или) в форме электронного документа.».

2) в статье 7:

часть 1 после слов «почтовый адрес» дополнить словами «и (или) адрес электронной почты»;

часть 3 после слов «адрес электронной почты» дополнить словами «и (или) почтовый адрес».

3) в статье 10:

первое предложение части 4 после слов «орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме» дополнить словами «, в случае если гражданином не указан выбранный им способ получения ответа, уведомления о переадресации обращения в соответствии с пунктом 6 статьи 5 настоящего Федерального закона.».

4) статью 10 дополнить частью 5 следующего содержания:

«5. При выборе гражданином способа получения ответа по обращению и в письменной и в электронной формах документа, ответ направляется в письменной форме по почтовому адресу и в форме электронного документа по адресу электронной почты указанных в обращении.».

5) в статье 11:

первое предложение части 5 после слов «орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу» дополнить словами «и обращением не обжалуется ответ нижестоящего должностного лица, вплоть до рассмотрения приведенных в обращении доводов и дачи ответа руководителем государственного органа, органа местного самоуправления.».

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации

В.В. Путин

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту федерального закона
«О внесении изменений в Федеральный закон
«О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»

Настоящий законопроект оформлен в соответствии с Методическими рекомендациями по юридико-техническому оформлению законопроектов, рекомендованным Советом Государственной Думы для использования при осуществлении законопроектной деятельности (выписка из протокола № 187 заседания Совета Государственной Думы от 20 ноября 2003 года), а также в нём учтено большинство из замечаний указанных в Заключении №22451118-22-0-1 от 22 мая 2018 года Правового управления Законодательного собрания Ленинградской области.

Невозможность получения официальных статистических данных о злоупотреблениях государственными органами и иными органами при направлении ответов на обращения граждан, обоснована фактом того, что данный вид нарушений по своей правовой природе является латентным и такая статистика нигде не ведётся. Статистика которая теоретически могла бы наглядно показать данное явление массовым и системным (например количество вступивших в законную силу постановлений о привлечении должностных лиц к административной ответственности по статье 5.59. КОАП РФ) не может представлять из себя предмет для объективного анализа по причинам указанным в настоящей пояснительной записке.

В связи с вышеизложенным разработчиком законопроекта 30 и 31 мая 2018 года, в рамках заседания Законодательного собрания Ленинградской области и встречи депутатов Законодательного собрания Ленинградской области с депутатами ГД РФ и членами ФС РФ от Ленинградской области, были проведены опросы Уполномоченного по правам человека в Ленинградской области и представителей федерального парламента.

Публично полученная информация в полном объёме подтвердила остроту данной проблемы и необходимость её законодательного регулирования.

Так Уполномоченный по правам человека в Ленинградской области Шабанов С.С. выступая с докладом о своей деятельности в 2017 году, на вопрос о количестве жалоб граждан на не предоставлении ответов по их обращениям из государственных органов, охарактеризовал данное явление - массовым, отметив что более всего таких жалоб он слышит в отношении деятельности правоохранительных органов.

Депутаты Государственной думы и Федерального собрания Российской Федерации также подтвердив поступление в свои адреса множество аналогичных жалоб граждан, сказали ещё больше, что и в своей работе сталкиваются с тем что не на все свои обращения вовремя получают ответы, а порой и не получают их вовсе. Кроме того Федеральные парламентарии положительно высказались об идеи принятия аналогичного законопроекта, публично подтвердив готовность поддержать такую законодательную инициативу в случае её поступления от Законодательного собрания Ленинградской области.

На сегодняшний день Федеральный закон от 02 мая 2006г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, №19, ст.2060; 2010, №27 ст.3410; № 31, ст.4196; 2013, №27, ст.3474) (далее – «Федеральный закон»), содержит ряд норм позволяющих государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам злоупотреблять собственными полномочиями и не предоставлять или не своевременно предоставлять ответы на обращения граждан, а также использовать своё право на одностороннее прекращение переписки с гражданами в целях отличных от задач регулируемых данным Федеральным законом и Конституцией РФ.

По смыслу положений статей 5, 7, 10 Федерального закона, у граждан фактически отсутствует право выбора удобного для них способа получения ответов (в письменной форме, в форме электронного документа или в обоих вариантах) на собственные обращения в органы власти, т.к. данные правовые нормы изначально привязывают форму направления ответов к способу подачи гражданином самого обращения. То есть если гражданин направляет обращение в письменной форме то и ответ на него должен быть дан в простой письменной форме, если же гражданином обращение направлялось через Интернет то ответ на него направляется в форме электронного документа по указанному адресу электронной почты.

Данный подход к предоставлению государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицам одной из важнейших государственных услуг - письменных ответов в которых по существу рассматриваются поставленные гражданами вопросы, представляется устаревшим и ошибочным по следующим основаниям:

1. В значительном количестве органов государственной власти нижнего звена (территориальных отделов полиции, следственного комитета, районных и городских прокуратур и пр.), отдельных органов местного самоуправления и у должностных лиц отсутствуют сайты с формами для интернет-обращений и (или) официально опубликованные электронные адреса, что делает невозможным выполнение гражданами требования Федерального закона по направлению им обращений в форме электронных документов и соответственно получения ответов в том же виде;
2. Ответы государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц в простой письменной форме, как правило направляются гражданам обычными (не заказными, не ценными и без уведомлений о вручении) письмами через Почту России, что с одной стороны позволяет экономить бюджетные средства на почтовой отправки, но при этом, указанный способ не позволяет доказательственным образом зафиксировать и в последующем отследить сам факт направления письма с ответом и уж тем более проверить само вложение в конверт.

Направление ответа в простой письменной форме, в отличие от способа отправки ответа в форме электронного документа по адресу электронной почты гражданина (автоматически фиксирующего и у корреспондента и у абонента дату, время, электронный адрес отправки/получения, а также сам прилагаемый к электронному письму документ), позволяет отдельным недобросовестным

сотрудникам органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностным лицам нарушать определенный порядок рассмотрения обращений граждан перекладывая вину за неполучение ответов на псевдо-неудовлетворительную работу почтовой связи или собственных канцелярий своевременно не отправивших якобы подготовленные ими в срок ответы, а зачастую и на самих граждан, обвиняя их в том что они сами виноваты что не следят за приходящей по их адресу почтовой корреспонденцией. При этом в случаях обращений граждан в органы прокуратуры и (или) судебной власти, за защитой своих прав на своевременное рассмотрение обращений органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами, поданными в порядке КАС РФ, КОАП РФ, УПК РФ, у самих граждан нет и не может быть никаких доказательств своих доводов, о том что ответ в простой письменной форме им по почте не приходил.

Кроме того, у сотрудников органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, недобросовестно исполняющих свои полномочия, всегда существует вариант сослаться на какой либо номер из реестра отправленной корреспонденции в собственной канцелярии, предоставив в судебное заседание копию ответа на обращение гражданина, которое либо было подготовлено в срок но ему не направлялось, либо вообще было составлено «задним числом» с целью доказательства правомерности своих действий.

В любом таком случае у граждан не существует реальной возможности доказать незаконность действий недобросовестных сотрудников органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, так как сам факт получения гражданином в судебном заседании копии ответа, судами как правило расценивается в виде «отсутствия предмета спора» и рассмотрение такого рода жалоб и административных исков прекращается.

Данные обстоятельства способствуют нарушению Конституционного права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления и порядка получения ответов по ним регулируемым настоящим Федеральным законом и требуют их законодательного устранения.

В связи с тем что не у каждого жителя Российской Федерации есть интернет и электронная почта, частью 1 статьи 1 настоящего Законопроекта предлагается добавить статью 5 Федерального закона «Права граждан при рассмотрении обращения» пунктом 6, позволяющему гражданам самостоятельно выбирать желаемый способ получения ответов по своим обращениям в следующих вариантах:

- а) в письменной форме;
- б) в форме электронного документа;
- в) одновременно и в письменной форме и в форме электронного документа.

Выбор желаемого способа получения ответа указывается гражданином в порядке определенными пунктами а) и б) части 2 статьи 1 настоящего Законопроекта, которые изменяя часть 1 и часть 3 статьи 7 Федерального закона «Требования к письменному обращению», позволяют гражданам в независимости от формы направления своих обращений в органы государственной власти, органы местного самоуправления и должностным лицам, указывать желаемый

способ получения ответов, путем указания собственного почтового адреса, адреса своей электронной почты или обоих адресов одновременно.

Пункт а) части 3 статьи 1 настоящего Законопроекта уточняет положение части 4 статьи 10 Федерального закона «Рассмотрение обращения», на случай если гражданином не был выбран желаемый им способ получения ответа на своё обращение. В таком случае орган государственной власти, орган местного самоуправления и должностное лицо направляет ответ гражданину, в соответствии со способом получения обращения от гражданина, т.е. в прежнем порядке.

Пунктом б) части 3 статьи 1 настоящего Законопроекта регламентируется обязанность органа государственной власти, органа местного самоуправления и должностного лица в направлении ответа гражданину и в простой письменной форме и в форме электронного документа по адресам указанным гражданином при одновременном выборе им обоих этих вариантов и указании почтового и электронного адреса.

Большинство ведомственных инструкций по организации рассмотрений обращений граждан (МВД, СК, Прокуратура и пр.) вполне обоснованно и разумно предполагают «лестничную» систему рассмотрения жалоб, т.е. жалоба на ответ нижестоящего должностного лица рассматривается вышестоящим должностным лицом. В частности, приказ МВД России от 12.09.2013г. №707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации», Инструкция о порядке рассмотрения обращений граждан утвержденная приказом Первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Председателя Следственного комитета Российской Федерации от 19.09.2007г. №17, Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 №45 (ред. от 07.03.2018) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации», документами иных ведомств, прямо определено, что руководители данных государственных органов рассматривают жалобы граждан только на ответы своих заместителей. Соответственно заместитель руководителя любого государственного органа также рассматривает жалобы лишь на ответ нижестоящего сотрудника данного государственного органа соразмерно своей должности.

В соответствии пунктом 4) статьи 4 Федерального закона «Основные термины, используемые в настоящем Федеральном законе», «жалоба» это одна из форм обращения гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу, а именно «просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов других лиц».

Правоприменительный парадокс этих и других ведомственных инструкций разработанных на основе Федерального закона заключается в том, что любое должностное лицо из приведенных в качестве примера уважаемых ведомств, равно как и из любого другого государственного органа, органа местного самоуправления, может в любой момент злоупотребить данным ему правом на «принятие решения о безосновательности обращения и прекращения переписки с гражданином», даже при том что этот гражданин лишь обжалует предыдущее решение должностного лица этого же органа об отказе в удовлетворении своей жалобы на решение нижестоящего

должностного лица, т.е. гражданин преследует вполне законную цель по рассмотрению приведенных им в обращении доводов руководителем государственного органа или органа местного самоуправления.

На практике данные злоупотребления недобросовестных должностных лиц в государственных органах и органах местного самоуправления системно проявляются, преследуемая ими цель вполне очевидна – не допустить рассмотрение обращения граждан непосредственно руководителями органов государственной власти, органов местного самоуправления, их высшими должностными лицами. При этом существующее положение части 5 статьи 11 Федерального закона, регламентирующее условие для прекращения такой переписки: «указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу», не защищает граждан добросовестно реализующих свое Конституционное право на обращение в органы государственной власти, а наоборот лишь создает условие для манипуляций со стороны недобросовестных должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления, что противоречит смыслу и духу Федерального закона.

Частью 4 статьи 1 настоящего Законопроекта предлагается добавить в части 5 статьи 11 Федерального закона «Порядок рассмотрения отдельных обращений» дополнительное условие запрещающее прекращение переписки с гражданами, в случае обжалования ими ответов нижестоящих должностных лиц, вплоть до рассмотрения приведенных в обращениях доводов граждан и дачи по ним ответа руководителем государственного органа, органа местного самоуправления.

Приложение
к проекту Федерального закона
«О внесении изменений в Федеральный
закон «О порядке рассмотрения
обращений граждан Российской
Федерации»

ПЕРЕЧЕНЬ

**законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных
конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных
правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию
утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с
принятием Федерального закона**

**«О внесении изменений в Федеральный закон
«О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»**

Принятие Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не потребует признания утратившими силу, приостановления, изменения или принятия актов федерального законодательства.

Председатель
Законодательного собрания

С.М. Бебенин

Приложение
к проекту Федерального закона
«О внесении изменений в
Федеральный закон «О порядке
рассмотрения обращений граждан
Российской Федерации»

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ
к проекту Федерального закона
«О внесении изменений в Федеральный закон
«О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»

Реализация федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не потребует привлечения дополнительных средств из федерального бюджета и не повлечет за собой дополнительных расходных обязательств Российской Федерации.

Председатель
Законодательного собрания

С.М. Бебенин