



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311
Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, Санкт-Петербург
Тел. (812) 630-21-58

Председателю
постоянной комиссии
по законности и правопорядку

О.А. Петрову

25.02.2021 № 611-1/21-22-0-4

На № _____ от _____

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект областного закона «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Ленинградской области»

Внесен депутатом Законодательного собрания Ленинградской области
В.В. Малыком

Правовое управление, изучив представленный проект областного закона (далее – законопроект), отмечает, что он внесен с формальным соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

В целях реализации положений части 2 статьи 3 Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ) законопроектом предлагается установить на территории Ленинградской области дополнительные гарантии прав граждан при направлении ими обращений в органы государственной власти Ленинградской области, иные государственные органы Ленинградской области, органы местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области, государственные, муниципальные учреждения и иные организации, осуществляющие публично значимые функции.

В частности, законопроект предоставляет гражданам право:

- на получение в устной форме (в том числе по телефону) информации о факте поступления, дате регистрации обращения и о должностном лице, которому поручено его рассмотрение;
- на возврат (по письменному обращению) материалов, документов или их копий, приложенных к обращению;
- на получение ответа (при наличии просьбы, изложенной в обращении) дополнительно по почтовому адресу или адресу электронной

почты при направлении ответа на обращение в порядке, предусмотренном частью 4 статьи 10 Федерального закона № 59-ФЗ;

- на ускоренное (в течение 10 дней со дня регистрации) рассмотрение обращений по вопросам, касающимся защиты прав ребенка и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- на получение персонального ответа при направлении коллективного обращения;

- на личный прием в первоочередном порядке и на выездной личный прием (для отдельных категорий граждан);

- на рассмотрение обращений, принятых по телефонам «прямых линий» и «горячих линий».

К законопроекту имеются следующие замечания правового и юридико-технического характера.

1. Как указано в преамбуле, **«настоящий областной закон устанавливает дополнительные гарантии права граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом, на обращение в государственные органы, органы местного самоуправления, организации, осуществляющие публично значимые функции.**

Конструкция данной нормы не позволяет однозначно ответить на вопрос, к какой части преамбулы относится словосочетание **«за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом»**, и, соответственно, определить ее окончательный смысл.

Если рассматривать по аналогии положение, закрепленное в части 3 статьи 1 Федерального закона № 59-ФЗ, согласно которой установленный данным федеральным законом 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**, то можно предположить, что и в преамбуле законопроекта рассматриваемое словосочетание относится к первой ее части, в которой речь идет об иностранных гражданах и лицах без гражданства (наряду с гражданами Российской Федерации).

Однако данный вывод не является очевидным, в связи с чем содержание преамбулы, по мнению правового управления, нуждается в уточнении.

2. Согласно статье 1 законопроекта используемые в нем понятия применяются в значениях, определенных федеральным законодательством и законодательством Ленинградской области.

Дальнейшее исследование законопроекта не позволило выявить в нем положений, которые могли бы быть отнесены к категории понятий, определенных законодательством Ленинградской области.

При этом некоторые понятия из числа определенных законодательством Российской Федерации изложены в законопроекте в редакции, которая не в полной мере соответствует положениям федеральных законов.

Так, например, используемое в части 4 статьи 2 словосочетание «защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» следовало бы дополнить словами **«природного и техногенного характера»**.

Пункт 8 части 5 статьи 4, согласно которому правом на личный прием во внеочередном порядке обладают граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие чернобыльской и других радиационных аварий и катастроф, целесообразнее было бы изложить в следующей редакции:

«8) граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие **катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча, ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, радиационных аварий на ядерных установках надводных и подводных кораблей и других военных объектов, а также иных радиационных аварий и катастроф**».

3. Согласно части 3 статьи 2 законопроекта в целях реализации гражданами права на обращение в форме электронного документа государственные органы, органы местного самоуправления создают на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» раздел для приема и обработки указанных обращений («интернет-приемная»).

Правовое управление обращает внимание, что Федеральный закон № 59-ФЗ, закрепляя право гражданина на обращение в форме электронного документа, не содержит норм, которые определяли бы конкретные способы подачи такого обращения.

В ряде научных работ, посвященных данному вопросу, отмечается, что отсутствие специальной регламентации приводит к проблемам в реализации гражданами права на обращение.

В частности, проблемными моментами, вызывающими наибольшее число разногласий, являются вопросы о том, имеет ли право государственный орган установить порядок подачи обращения в электронной форме исключительно посредством специального сервиса на своем сайте (так называемая интернет-приемная) или гражданам должна быть предоставлена альтернативная возможность направить такое обращение иным способом (например, при помощи электронной почты).

Зачастую государственные органы предпринимают самостоятельные попытки правового регулирования этого вопроса, и варианты его самые различные - от более мягких, с формулировкой о том, что «для рассмотрения

электронных обращений граждан, **как правило**, применяется специализированное программное обеспечение (интернет-приемная)», до категоричных – «прием электронных обращений осуществляется **исключительно** через интернет-приемную».

Как показывает практика, некоторые сайты государственных органов ограничивают размеры сообщения 2 000 - 4 000 знаков, что приблизительно соответствует 1 - 1,5 страницам печатного текста. Очевидно, что в рамках указанного объема далеко не всегда можно изложить суть обращения.

Граждане оспаривают положения, ограничивающие их право на обращение путем установления ограничений по размеру электронного обращения, по количеству вложенных документов, указывая на то, что установление порядка подачи обращения исключительно через сервис «интернет-приемная», имеющий подобные ограничения, лишает заявителей возможности направить электронное обращение в государственный орган посредством электронной почты, то есть способом, не имеющим таких ограничений.

Прокуроры также оспаривают положения нормативных актов государственных органов, устанавливающих ограничения в отношении способа подачи обращений в форме электронного документа, указывая на то, что они противоречат части 3 статьи 7 Федерального закона № 59-ФЗ, согласно которой в порядке, предусмотренном указанным федеральным законом, подлежат рассмотрению не только обращения, поступившие по информационным системам общего пользования, но и любые другие обращения в форме электронного документа.

Суды, соглашаясь с позицией прокуратуры, указывают, что требования к форме электронного обращения, изложенные в статье 7 Федерального закона № 59-ФЗ, не предусматривают обязательную передачу такого обращения по информационно-телекоммуникационным сетям.

В связи с этим не исключается право гражданина на обращение в электронной форме как посредством использования электронной почты, так и путем предъявления электронного документа на съемном носителе информации.

Следовательно, норма закона, необоснованно сужающая перечень форм электронных обращений, противоречит приведенным положениям федерального законодательства и может быть признана недействующей в судебном порядке.

Стоит упомянуть и о том, что помимо ограничения объема обращения и размера прилагаемых документов многие подобные сервисы (интернет-приемные) не предоставляют информацию о получении обращения гражданина (в частности, о дате получения обращения или вообще о факте его получения), в результате чего гражданин, по прошествии определенного срока не получивший информацию о результатах рассмотрения своего обращения, должен каким-то образом доказывать факт его отправки.

Если же гражданин отправляет письмо посредством электронной почты, то факт отправки подтверждается письмом-уведомлением, автоматически отправленным почтовой системой, и сохраненной копией письма в электронной почте отправителя.

С учетом изложенного авторы научных работ, посвященных рассматриваемому вопросу, делают вывод о том, что порядок подачи обращения в электронной форме нуждается в более детальном урегулировании.

Для этого Федеральный закон № 59-ФЗ необходимо дополнить статьей, регулирующей вопросы подачи и рассмотрения обращений граждан в электронной форме, где, в частности, должны содержаться примерно следующие положения:

«Обращение в форме электронного документа может быть направлено гражданином в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу одним из следующих способов по выбору гражданина:

- при помощи сервиса «интернет-приемная» на официальном сайте государственного органа или органа местного самоуправления;
- по адресу электронной почты для направления обращений, указанному на официальном сайте государственного органа или органа местного самоуправления;
- путем предоставления в государственный орган или орган местного самоуправления экземпляра электронного документа, записанного на съемный носитель информации».

В этой же статье следует установить обязанность государственного органа или органа местного самоуправления по созданию условий для реализации всех указанных в законе способов подачи обращения в электронной форме - созданию сервиса «интернет-приемная», размещению адреса электронной почты для направления обращений граждан и т.д.

Также следует предусмотреть обязанность направления заявителю на адрес электронной почты подтверждения о принятии электронного обращения в случае направления его посредством специального сервиса на сайте и предоставления подтверждения о принятии электронного обращения, поданного на съемном носителе информации.».

С учетом изложенного правовое управление полагает, что предложенная редакция части 3 статьи 2 законопроекта нуждается в дополнительном обсуждении.

4. Согласно части 4 статьи 2 законопроекта **обращение**, поступившее в государственные органы, органы местного самоуправления, организации, их должностным лицам **по вопросам защиты прав ребенка, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, рассматривается в течение 10 дней** со дня его регистрации.

Следует отметить, что в соответствии с частью 1 статьи 12 Федерального 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 его регистрации, за исключением случая, указанного в части 1.1 данной статьи.

Согласно части 1.1 статьи 12 Федерального закона № 59-ФЗ письменное обращение, поступившее высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и содержащее информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции, рассматривается **в течение 20 дней** со дня его регистрации.

Иных исключений из общего правила о 30-дневном сроке рассмотрения обращений граждан Федеральный закон № 59-ФЗ не содержит.

В силу специфики деятельности уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации (далее – уполномоченные), определенной Федеральным законом от 27 декабря 2018 года № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 501-ФЗ), последние рассматривают обращения по вопросам, касающимся нарушения прав и законных интересов детей.

При этом, как указано в части 1 статьи 7 Федерального закона № 501-ФЗ, рассмотрение данных обращений осуществляется **в порядке, установленном Федеральным законом № 59-ФЗ.**

Это означает, что указанные обращения рассматриваются уполномоченными **в течение 30 дней со дня их регистрации.**

Аналогичная норма закреплена и в части 7 статьи 11 областного закона от 29 декабря 2012 года № 110-оз «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ленинградской области».

С учетом изложенного включение в законопроект нормы, согласно которой обращение по вопросам защиты прав ребенка рассматривается в течение 10 дней со дня его регистрации, будет свидетельствовать о противоречии законопроекта как федеральному, так и областному законодательству.

Что касается обращений граждан по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, то Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» также не предусматривает специальных (сокращенных) сроков для рассмотрения подобных обращений.

С учетом изложенного правовое управление предлагает исключить данное положение из законопроекта.

5. Частью 6 статьи 2 законопроекта установлено, что в случае если обращение адресовано должностному лицу, полномочия которого прекращены, оно рассматривается должностным лицом, на которое возложено исполнение соответствующих полномочий.

По мнению правового управления, указанная норма не может рассматриваться в качестве **дополнительной гарантии** права граждан на обращение, поскольку она основывается на общих положениях теории административного права.

При этом право гражданина на получение письменного ответа по существу поставленных в обращении вопросов уже закреплено в пункте 3 статьи 5 и пункте 4 части 1 статьи 10 Федерального закона № 59-ФЗ.

Следует также отметить, что предусмотренное частью 6 статьи 2 законопроекта правило будет действовать не только в случае **прекращения полномочий** должностного лица, которому адресовано обращение, но и в некоторых других случаях (например, **в период его временной нетрудоспособности, в период пребывания его в отпуске**).

С учетом изложенного правовое управление предлагает исключить данное положение из законопроекта.

6. Частью 5 статьи 4 законопроекта определен перечень лиц, имеющих право на личный прием в первоочередном порядке (ветераны и инвалиды Великой Отечественной войны, боевых действий, инвалиды I и II групп и т.д.).

При этом, как указано в части 6 статьи 4 законопроекта, в случае если правом на личный прием в первоочередном порядке одновременно обладают несколько лиц, прием указанных граждан осуществляется в порядке их явки.

Правовое управление отмечает, что в соответствии с частью 7 статьи 13 Федерального закона № 59-ФЗ **отдельные категории граждан в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации**, пользуются правом на личный прием в первоочередном порядке.

Указанное право, в частности, предоставлено Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации и полным кавалерам ордена Славы (пункт 2 статьи 1 Закона Российской Федерации от 15 января 1993 года № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы»), сенаторам Российской Федерации и депутатам Государственной Думы (статья 16 Федерального закона от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

Во избежание возникновения проблем в процессе применения части 5 статьи 4 законопроекта правовое управление предлагает изложить абзац первый указанной структурной единицы в следующей редакции: «**5. Помимо отдельных категорий граждан, предусмотренных законодательством Российской Федерации**, право на личный прием в первоочередном порядке в соответствии с настоящим областным законом имеют:».

7. Согласно части 8 статьи 4 законопроекта граждане, являющиеся **инвалидами I группы**, имеют право на личный прием по месту их нахождения (личный выездной прием).

Следует отметить, что частью 2 статьи 9 Федерального закона № 59-ФЗ установлено правило, согласно которому рассматривающие обращение

государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо **в случае необходимости** могут обеспечить его рассмотрение с выездом на место.

Правовое управление полагает, что указанная норма Федерального закона № 89-ФЗ является более широкой по своему содержанию, поскольку не ограничивает круг лиц, имеющих право на личный выездной прием, какой-либо категорией граждан.

Очевидно, что необходимость организации личного выездного приема может быть обусловлена не только наличием у человека определенной группы инвалидности, но иными обстоятельствами: тяжелым финансовым положением, преклонным возрастом, наличием малолетних детей и т.д.

Принятие законопроекта (в указанной части) в предложенной инициатором редакции исключит возможность учета указанных обстоятельств и приведет, вопреки заявленным целям законопроекта, к снижению уровня гарантий, установленных Федеральным законом № 59-ФЗ.

С учетом изложенного предложенная редакция части 8 статьи 4 законопроекта нуждается в дополнительном обсуждении.

8. В соответствии с абзацем третьим части 9 статьи 4 законопроекта государственные органы, органы местного самоуправления, организации самостоятельно **в течение 15 дней** со дня регистрации письменного обращения запрашивают сведения об инвалидности гражданина в соответствующих органах, если гражданин не представил копию справки, подтверждающей факт установления инвалидности.

В рассматриваемом случае не вполне понятно, чем обусловлена необходимость установления 15-дневного срока для **направления запроса** в уполномоченные органы.

Следует отметить, что в соответствии с частью 2 статьи 10 Федерального закона № 59-ФЗ государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо по направленному в установленном порядке запросу государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, рассматривающих обращение, **обязаны в течение 15 дней предоставлять документы и материалы, необходимые для рассмотрения обращения.**

С учетом изложенного можно предположить, что в законопроекте несколько искажен смысл правового предписания, содержащегося в части 2 статьи 10 Федерального закона № 59-ФЗ.

9. В абзаце пятом части 9 статьи 4 законопроекта дублируются положения части 8 указанной статьи, согласно которой личный выездной прием проводится руководителем государственного органа, органа местного самоуправления, организации либо уполномоченным им лицом.

В связи с этим правовое управление предлагает исключить абзац пятый из части 8 статьи 4 законопроекта.

10. Содержание статьи 5 законопроекта не дает полного представления о том, каким образом государственные органы и органы местного

самоуправления будут обеспечивать функционирование «горячих» («прямых») линий.

В части 3 указанной статьи упоминаются должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, уполномоченные на осуществление обработки обращений граждан, принятых по телефонам «горячих» («прямых») линий.

Следует отметить, что возложение на государственные органы и органы местного самоуправления дополнительных обязанностей может потребовать увеличения их штатной численности и, как следствие, увеличения расходов, осуществляемых за счет средств соответствующих бюджетов.

Вместе с тем, согласно представленному финансово-экономическому обоснованию, принятие законопроекта не потребует дополнительного расходования средств областного бюджета.

Указанные в настоящем заключении замечания не препятствуют принятию законопроекта в первом чтении.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного
собрания Ленинградской области
- начальник правового управления



Д.В. Малкин

611-1/21