

УДК 342.97

**КАК ПОСТУПИТЬ С «НЕСТАНДАРТНОЙ» ЖАЛОБОЙ?
(О ПРОБЛЕМЕ ДОПУСТИМОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО
ЗАКОНА «О ПОРЯДКЕ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» К ПРАВООТНОШЕНИЯМ ПО
ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ)**

М. В. Глухова

Правительство Воронежской области

Поступила в редакцию 2 декабря 2016 г.

Аннотация: анализируется проблема возможности применения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» к правоотношениям, возникающим в результате предоставления государственных (муниципальных услуг). Обосновывается необходимость и целесообразность введения в законодательстве норм, закрепляющих перечень оснований для отказа в удовлетворении жалобы, поданной по результатам получения государственной (муниципальной) услуги, а также устанавливающих особенности рассмотрения отдельных жалоб.

Ключевые слова: государственная (муниципальная) услуга, органы государственной власти, органы местного самоуправления, жалоба.

Abstract: analyses the problem of possibility of application of the Federal law «On procedure of consideration of citizens of the Russian Federation» to the legal relations arising from the provision of public (municipal services). The necessity and usefulness of defining in legislation, enshrining the list of grounds for refusal in satisfaction of complaints filed according to the results of receiving the state (municipal) services, as well as establishing the peculiarities of consideration of individual complaints.

Key words: state (municipal) service, state authorities, local authorities, complaint.

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹ (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ) действует уже более шести лет. За это время органами государственной власти и местного самоуправления нарабатана обширная практика его применения. Довольно много и судебной практики, касающейся вопросов обжалования действий либо бездействия должностных лиц и уполномоченных органов в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг. Отдельное место занимает блок судебной практики, связанной с оспариванием органами прокуратуры тех или иных положений нормативных правовых актов субъектов РФ, в которых содержатся нормы, касающиеся вопросов предоставления соответствующих услуг.

91

¹ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179.

Несмотря на то что позиции исполнительных органов, предоставляющих услуги заявителям, а также судов по принципиальным положениям сформированы, все же остаются недостаточно урегулированными отдельные вопросы, возникающие на практике. Одним из таких важных и спорных на сегодняшний день моментов является допустимость применения к данным правоотношениям норм Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ) в той части, в которой Федеральный закон № 210-ФЗ соответствующий вопрос не урегулировал, в том числе возможность использования отдельных положений Федерального закона № 59-ФЗ в нормативных правовых актах субъектов РФ, регулирующих предоставление государственных и муниципальных услуг.

Глава 2.1 Федерального закона № 210-ФЗ, касающаяся досудебного (внесудебного) обжалования заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего услугу, должностного лица либо государственного или муниципального служащего, не устанавливает оснований для отказа в удовлетворении жалобы, не предусматривает возможности для оставления ее без рассмотрения, прекращения переписки с заявителем (как это имеет место при рассмотрении обычных обращений граждан). Вместе с тем, как показывает практика работы исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления Воронежской области, при рассмотрении жалоб заявителей по государственным (муниципальным) услугам, часто ощущается нехватка правового инструментария для разрешения конкретных ситуаций.

В период 2013–2015 гг. исследователями отмечался рост в стране социальной напряженности, связанной с существенным сокращением доходов населения, увеличением затрат на образование и здравоохранение, повышением тарифов ЖКХ и платы за жилищно-коммунальные услуги, ростом безработицы и т.п.³ Это объясняет определенную степень агрессивности при обращении людей в органы власти, в том числе связанной с получением государственных (муниципальных) услуг. Нередко эта агрессия выходит за рамки допустимого и выражается вовне в виде оскорблений должностных лиц, отрицательной оценке их личности через употребление слов и выражений определенной семантической группы, не принятых в обществе, неуместных в большинстве ситуаций общения⁴.

Каким образом поступить должностному лицу при получении им жалобы на отказ в предоставлении государственной (муниципальной) ус-

² О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

³ См., например: *Аврутин Ю. Е.* Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления // *Административное право и процесс.* 2015. № 11. С. 4–15.

⁴ См.: *Рудый Н. К.* Квалификация оскорбления представителя власти // *Мировой судья.* 2007. № 12. С. 22–25.

луги, которая содержит нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы в его адрес? Либо когда текст жалобы не поддается прочтению?

В случае рассмотрения обычного обращения (т.е. не связанного с предоставлением услуги) должностное лицо, в частности, вправе оставить обращение, содержащее оскорбительные либо нецензурные выражения, угрозы, без ответа, сообщив заявителю о недопустимости злоупотребления правом.

Однако буквально нормы главы 2.1 Федерального закона № 210-ФЗ такого права ему не предоставляют, обязывая его либо удовлетворить жалобу, либо отказать в ее удовлетворении, т.е. в любом случае рассмотреть по существу.

Значит ли это, что в подобных случаях должностные лица лишены правового инструментария для защиты от недобросовестных заявителей? Могут ли субъекты РФ самостоятельно восполнить этот пробел, урегулировав данный вопрос в своих нормативных правовых актах, либо это выходит за рамки их компетенции?

Согласно ч. 4 ст. 11.2 Федерального закона № 210-ФЗ особенности подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц, государственных гражданских служащих органов государственной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления и их должностных лиц, муниципальных служащих устанавливаются соответственно нормативными правовыми актами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами.

Что имел в виду законодатель, наделяя регионы полномочиями по установлению особенностей рассмотрения жалоб? Означает ли это делегирование права установить свои собственные основания для отказа в удовлетворении жалобы либо оставления ее без ответа ввиду их отсутствия в Федеральном законе № 210-ФЗ? Либо это означает только лишь возможность установления особенностей в рамках федерального закона (т.е. право определять должностных лиц, которым может быть подана жалоба в административном порядке, право устанавливать сокращенный срок для рассмотрения жалобы в определенных случаях, возможность подачи жалобы через многофункциональный центр, а также принципы рассмотрения жалоб)?

Изучение законодательства субъектов РФ по данному вопросу показало, что во многих регионах приняты нормативные правовые акты, которые содержат положения, закрепляющие определенные особенности рассмотрения жалоб по государственным (муниципальным) услугам. Используемые формулировки в основном сходны, однако имеются и определенные различия.

Так, в Воронежской, Брянской, Кировской областях, Камчатском крае⁵ основаниями для отказа в удовлетворении жалобы является на-

⁵ См.: Положение об особенностях подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) исполнительных органов государственной власти Брян-

личие вступившего в законную силу решения суда, арбитражного суда по жалобе о том же предмете и по тем же основаниям, подача жалобы лицом, полномочия которого не подтверждены в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, наличие решения по жалобе, принятого в соответствии с требованиями законодательства в отношении того же заявителя и по тому же предмету жалобы.

В Московской, Свердловской областях, Красноярском крае, Республике Хакасия дополнительно к вышеперечисленным основаниям отказ в удовлетворении жалобы может быть также связан с признанием жалобы необоснованной (констатация отсутствия нарушения порядка предоставления государственной услуги)⁶.

В г. Москве основаниями для отказа в удовлетворении жалобы являются: признание обжалуемых решений и (или) действий (бездействия) законными, не нарушающими прав и свобод заявителя, подача жалобы лицом, полномочия которого не подтверждены в порядке, установленном

ской области и их должностных лиц, государственных гражданских служащих при предоставлении государственных услуг : утв. постановлением правительства Брянской области от 8 июля 2013 г. № 313-п (в ред. от 9 сентября 2013 г.) ; Положение об особенностях подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) органов исполнительной власти Кировской области и их должностных лиц, государственных гражданских служащих Кировской области, предоставляющих государственные услуги : утв. постановлением правительства Кировской области от 28 декабря 2012 г. № 189/869 (в ред. от 29 июля 2016 г.) ; Положение об особенностях подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) исполнительных органов государственной власти Камчатского края, предоставляющих государственные услуги, и их должностных лиц, государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Камчатского края, предоставляющих государственные услуги : утв. постановлением правительства Камчатского края от 14 февраля 2013 г. № 52-П (в ред. от 28 октября 2016 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Положение об особенностях порядка и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) исполнительных органов государственной власти Московской области, предоставляющих государственные услуги, и их должностных лиц, государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Московской области : утв. постановлением правительства Московской области от 8 августа 2013 г. № 601/33 ; Положение об особенностях порядка и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) исполнительных органов государственной власти Свердловской области, предоставляющих государственные услуги, и их должностных лиц, государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Свердловской области : утв. постановлением правительства Свердловской области от 21 ноября 2012 г. № 1305-ПП ; Об особенностях подачи и рассмотрения жалоб при предоставлении государственных услуг : закон Красноярского края от 7 февраля 2013 г. № 4-1039 ; Об утверждении Положения об особенностях подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) исполнительных органов государственной власти Республики Хакасия и их должностных лиц, государственных гражданских служащих Республики Хакасия при предоставлении государственных услуг : утв. постановлением правительства Республики Хакасия от 20 марта 2013 г. № 126. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

законодательством Российской Федерации, отсутствие у заявителя права на получение государственной услуги.

Перечисленные основания не вызывают возражений и, на наш взгляд, в целях единообразия могут быть закреплены в Федеральном законе № 210-ФЗ.

Однако большего внимания заслуживает установленный в законодательстве субъектов РФ перечень оснований для оставления жалобы без ответа по существу.

Если по вопросу об основаниях для отказа в удовлетворении жалобы аналогичных норм нет ни в Федеральном законе № 210-ФЗ, ни в Федеральном законе № 59-ФЗ, то по вопросу об оставлении жалобы без ответа ситуация иная.

Согласно ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ ответ на жалобу не дается в следующих случаях:

1) если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ (при этом если в указанном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией);

2) если в обращении обжалуется судебное решение (в таком случае оно в течение семи дней со дня регистрации возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения);

3) если в письменном обращении содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи (в этом случае должностное лицо вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом);

4) если текст письменного обращения не поддается прочтению (об этом в течение семи дней со дня регистрации обращения сообщается гражданину, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению).

Ряд регионов включили в свои нормативные правовые акты, касающиеся особенностей подачи жалобы на действия (бездействия) должностных лиц, предоставляющих государственные услуги, некоторые из указанных положений дословно.

Например, по этому пути пошло законодательство Свердловской области.

Иные приняли несколько сокращенный вариант. Например, в Республике Хакасия уполномоченный орган или должностное лицо при получении жалобы, в которой содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членам его семьи, вправе оставить жалобу без ответа. При этом

обязанность информирования заявителя о недопустимости злоупотребления правом отсутствует.

Тот же вариант воспринят в Законе Воронежской области «Об особенностях подачи и рассмотрения жалоб на нарушение порядка предоставления государственных услуг в Воронежской области»⁷.

В Республике Ингушетия законодательство пошло по третьему пути. Там в качестве требования к жалобе установлено, что она не должна содержать нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи⁸.

Однако последствия несоблюдения данного требования не предусмотрены.

Возникает вопрос: какой вариант является наиболее правильным?

Разнообразие существующих в региональном законодательстве норм обусловлено отсутствием правового регулирования данного вопроса в Федеральном законе № 210-ФЗ.

Однако, как нам представляется, ввиду важности и значимости данных положений как для самих заявителей, так и для органов власти и должностных лиц, указанные нормы надлежало бы закрепить именно там.

В настоящее время единственным нормативным правовым актом, регулирующим вопросы обращений граждан, является Федеральный закон № 59-ФЗ, который, однако, не регулирует отношения, возникающие по поводу предоставления государственных и муниципальных услуг (ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 59-ФЗ).

О возможности его субсидиарного применения к данным правоотношениям мнения судов неоднозначны.

В связи с этим необходимо проанализировать два важных определения Верховного Суда РФ 2013 и 2016 гг., в которых содержатся важные выводы по данному вопросу.

В определении от 4 декабря 2013 г. № 1-АПГ13-11 «Об оставлении без изменения решения Архангельского областного суда от 10.09.2013, которым удовлетворено заявление о признании недействующими пунктов 22 и 64 административного регламента предоставления государственной услуги по проведению государственной экспертизы проектов освоения ле-

⁷ Об особенностях подачи и рассмотрения жалоб на нарушение порядка предоставления государственных услуг в Воронежской области : закон Воронежской области от 26 апреля 2013 г. № 53-ОЗ // Молодой коммунар. 2013. 30 апр.

⁸ Положение об особенностях подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) исполнительных органов государственной власти Республики Ингушетия, предоставляющих государственные услуги, и их должностных лиц, государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Республики Ингушетия, предоставляющих государственные услуги, а также на деятельность республиканских государственных учреждений, участвующих в предоставлении государственных услуг : утв. постановлением правительства Республики Ингушетия от 26 ноября 2013 г. № 273. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

сов в Архангельской области и Ненецком автономном округе, утвержденного указом губернатора Архангельской области от 19.03.2012 № 34-у»⁹ Верховный Суд РФ сделал вывод, что Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ установлены общие требования к порядку подачи и рассмотрения жалобы, которые не предусматривают основания оставления жалобы без ответа, в связи с чем к отношениям в неурегулированной части подлежит применению Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», поскольку его ст. 1 определяет, что данным федеральным законом регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданами Российской Федерации закрепленного за ними Конституцией РФ права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Данные выводы Верховного Суда РФ представляются нам вполне логичными и обоснованными, поскольку Федеральный закон № 210-ФЗ не может урегулировать весь спектр возможных жизненных ситуаций и определяет лишь те особенности рассмотрения жалоб, которые обусловлены спецификой государственных и муниципальных услуг.

При рассмотрении другого дела в апелляционном определении от 25 мая 2016 г. № 33-АПГ16-12 «Об оставлении без изменения решения Ленинградского областного суда от 17.02.2016, которым частично удовлетворено заявление о признании недействующими отдельных положений Административного регламента предоставления на территории Ленинградской области государственной услуги по выдаче удостоверения о праве на меры социальной поддержки, установленные для бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны, утвержденного приказом комитета по социальной защите населения Ленинградской области от 30.12.2014 № 43»¹⁰ Верховный Суд РФ констатировал, что глава 2.1 Федерального закона № 210-ФЗ, регламентирующая досудебное (внесудебное) обжалование заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную или муниципальную услугу, должностного лица такого органа либо государственного или муниципального служащего не предусматривает норму, содержащую основания для отказа в даче ответа на жалобу. В связи с этим Верховный Суд РФ согласился с позицией суда первой инстанции, которым отказано в удовлетворении требований прокурора о признании недействующим положения административного регламента, согласно которому отсутствуют случаи, когда ответ на жалобу не дается. Как указано в определении, в ч. 10 ст. 11.2 Федерального закона № 210-ФЗ содержится прямое указание на то, что порядок рас-

⁹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Там же.

смотрения жалоб на нарушения прав граждан и организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг не распространяется на отношения, регулируемые Федеральным законом № 59-ФЗ. Правильность вывода суда первой инстанции о нераспространении положений Федерального закона № 59-ФЗ на порядок рассмотрения жалоб, связанных с действиями (бездействием) по предоставлению государственных и муниципальных услуг, подтверждается предписаниями ч. 5 ст. 11.2 Федерального закона № 210-ФЗ о том, что поданная гражданином жалоба, не соответствующая либо требованиям названного закона, либо касающаяся вопросов отличных от вопросов, изложенных в ст. 11.1 этого же закона, подлежит рассмотрению по правилам Федерального закона № 59-ФЗ.

На первый взгляд может показаться, что Верховный Суд РФ в 2016 г. изменил свою позицию, однозначно сказав, что Федеральный закон № 59-ФЗ к правоотношениям, связанным с предоставлением государственных и муниципальных услуг не применяется, поэтому региональный законодатель в своих нормативных правовых актах не может устанавливать основания для оставления жалобы, поданной по государственной или муниципальной услуге, без ответа.

Эту позицию воспринял Нижегородский областной суд, признав обоснованными требования административного искового заявления заместителя прокурора Нижегородской области о признании недействующими положений административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденных указом губернатора Нижегородской области, устанавливающих основания для оставления жалобы без ответа¹¹.

При этом суд указал, что из содержания п. 11 ст. 2, ст. 11.1, 11.2, 12 Федерального закона № 210-ФЗ следует, что федеральный законодатель определил исчерпывающий перечень решений, которые вправе принять орган, предоставляющий государственную или муниципальную услугу, при поступлении от заявителя жалобы на нарушение порядка ее предоставления – об удовлетворении жалобы либо об отказе в удовлетворении жалобы. Полномочий органа, предоставляющего государственную или

¹¹ О признании недействующими пунктов 93 административных регламентов министерства здравоохранения Нижегородской области по предоставлению государственных услуг «Лицензирование медицинской деятельности медицинских организаций (за исключением медицинских организаций), подведомственных федеральным органам исполнительной власти)» и «Лицензирование деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений (в части деятельности по обороту наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в списки I, II и III перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, за исключением деятельности, осуществляемой организациями оптовой торговли лекарственными средствами и аптечными организациями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти) : решение Нижегородского областного суда от 26 февраля 2016 г. по делу № За-216/2016 : утв. указом губернатора Нижегородской области от 27 марта 2012 г. № 19. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

муниципальную услугу, по оставлению жалобы заявителя на нарушение порядка предоставления государственной или муниципальной услуги без ответа, в том числе по мотивам наличия в жалобе нецензурных либо оскорбительных выражений, угроз жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, отсутствия возможности прочитать какую-либо часть текста жалобы, фамилию, имя, отчество (при наличии) и (или) почтовый адрес заявителя, указанные в жалобе, а равно оснований для этого нормами Федерального закона № 210-ФЗ, регулирующего спорные правоотношения, не предусмотрено, что исключает возможность принятия таким органом по результатам рассмотрения жалобы иного, чем предусмотренного ч. 7 ст. 11.2 Федерального закона № 210-ФЗ, решения.

Полагаем, учитывая высказанную Верховным Судом РФ позицию, данные выводы Нижегородского областного суда небесспорны.

Если внимательно проанализировать оба вышеупомянутых судебных акта, принятых Верховным Судом РФ, то можно дать им несколько иную трактовку.

Обстоятельства по делу, которым Верховным Судом РФ дана оценка в 2013 и 2016 гг., различались принципиальным моментом: в 2013 г. прокурором оспаривалось положение административного регламента, которое воспроизводило норму Федерального закона № 59-ФЗ о возможности оставления жалобы без ответа при наличии в ней нецензурных, оскорбительных выражений и угроз, однако не предусматривало обязанности должностного лица информировать заявителя о недопустимости злоупотребления правом. В этой части суд указал, что данная норма должна быть воспроизведена целиком, а иное означает противоречие Федеральному закону № 59-ФЗ, который в данном случае применяется субсидиарно ввиду отсутствия аналогичной нормы в Федеральном законе № 210-ФЗ.

В 2016 г. фактические обстоятельства дела были принципиально иными. Прокурор заявил требования о противоречии административного регламента Федеральному закону № 59-ФЗ в части *неуказания* оснований для оставления жалобы без ответа, несмотря на то, что такие основания установлены Федеральным законом № 59-ФЗ. В этом случае Верховный Суд РФ обоснованно расценил данное требование как безосновательное, поскольку Федеральный закон № 59-ФЗ правоотношения, связанные с предоставлением государственных услуг не регулирует, а поэтому утверждать, что административный регламент противоречит Федеральному закону № 59-ФЗ, так как не воспроизводит нормы, которые есть в нем, но отсутствуют в Федеральном законе № 210-ФЗ, нельзя.

При этом суд сделал важный вывод о том, что поданная гражданином жалоба, не соответствующая либо требованиям Федерального закона № 210-ФЗ, либо касающаяся вопросов, отличных от вопросов, изложенных в ст. 11.1 этого же закона, подлежит рассмотрению по правилам Федерального закона № 59-ФЗ.

Иными словами, если жалоба содержит нецензурные либо оскорбительные выражения, то она, естественно, не соответствует требованиям

ч. 5 ст. 11.2 Федерального закона № 210-ФЗ, поэтому должна рассматриваться в рамках Федерального закона № 59-ФЗ, т.е. может быть оставлена без ответа с уведомлением лица о недопустимости злоупотребления правом. Этот же закон применяется и в том случае, когда жалоба касается вопросов, не относящихся к конкретной государственной услуге (следует учесть, что перечень ст. 11.1 Федерального закона № 210-ФЗ не является исчерпывающим, следовательно, иные случаи нарушения прав заявителя, помимо перечисленных в указанной статье, на наш взгляд, должны также рассматриваться в соответствии с нормами Федерального закона № 210-ФЗ).

Учитывая высказанные Верховным Судом РФ правовые позиции, до внесения изменений в Федеральный закон № 210-ФЗ норма о возможности оставления жалобы без ответа вполне имеет право на существование в законодательстве субъектов РФ, однако она должна быть воспроизведена полностью, в точном соответствии с Федеральным законом № 59-ФЗ.

Следует отметить и высказываемую в литературе точку зрения о нецелесообразности воспроизведения в региональном законодательстве норм федеральных актов о порядке рассмотрения обращений граждан и организации о предоставлении государственных и муниципальных услуг, что также представляется обоснованным¹².

Заметим, что Федеральный закон № 59-ФЗ допускает возможность оставления без ответа обращения, в котором не указаны фамилия или почтовый адрес заявителя (ч. 1 ст. 11), а также обращения, не поддающиеся прочтению (ч. 4 ст. 11).

Необходимо учесть, что нормы указанного закона касаются обращений, которые, возможно, поступают в уполномоченный орган либо должностному лицу впервые, т.е. никакими данными о заявителе орган не располагает. Согласно закону оставить такое обращение без ответа правомерно лишь в том случае, если оно не позволяет установить самого заявителя либо содержание обращения. При этом во втором случае заявитель извещается об этом в течение семи дней, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению.

По государственным и муниципальным услугам ситуация иная.

Заявитель уже обращался в орган власти за получением услуги, представлял сведения о себе минимально (фамилия, имя, отчество, адрес) либо в более широком виде (паспортные данные, номер контактного телефона, адрес электронной почты) – в зависимости от вида услуги и установленных требований к заявлению о ее предоставлении.

Таким образом, можно исходить из презумпции наличия сведений о заявителе в органе власти. Следовательно, оставить жалобу без ответа, на наш взгляд, можно лишь тогда, когда, во-первых, не понятно от кого она поступила (т.е. невозможно идентифицировать заявителя); во-вто-

¹² См., например: *Карасев А. Т., Савоськин А. В.* Законы субъектов Российской Федерации об обращениях граждан // Рос. юрид. журнал. 2015. № 1. С. 48–54 ; *Афисов Я. В.* Законы субъекта Российской Федерации в системе региональных источников конституционного права // Власть закона. 2016. № 1. С. 136–146.

рых, если из содержания жалобы невозможно определить ее предмет (т.е. непонятно, какое конкретно решение обжалуется, а также доводы, по которым заявитель с ним не согласен).

Применяемая в нормативных правовых актах некоторых субъектов РФ формулировка «отсутствие возможности прочитать какую-либо часть текста жалобы, фамилию, имя, отчество (при наличии) и (или) почтовый адрес заявителя, указанные в жалобе» (которая воспроизводит норму постановления Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц»¹³), представляется не вполне корректной, поскольку буквальное ее прочтение теоретически позволяет оставлять без ответа и те жалобы, где нечитаемая часть является незначительной и не препятствует уяснению ее общего смысла. На наш взгляд, такая трактовка создает предпосылки для ущемления прав заявителей.

Учитывая вышеизложенное, очевидна необходимость внесения изменений в Федеральный закон № 210-ФЗ, в котором соответствующие положения об основаниях оставления жалобы без ответа, а также оставления ее без удовлетворения найдут свое однозначное закрепление.

Попытки урегулировать данные вопросы в Федеральном законе № 210-ФЗ уже предпринимались, соответствующий законопроект внесло Архангельское областное Собрание депутатов. Однако Комитет по конституционному законодательству и государственному строительству, рассмотрев представленный законопроект, пришел к выводу о необходимости его отклонить, сославшись на то, что «установленная постановлением Правительства № 840 процедура подачи и рассмотрения жалоб на нарушение порядка предоставления государственных услуг федеральными органами исполнительной власти и их должностными лицами, федеральными государственными служащими, должностными лицами государственных внебюджетных фондов Российской Федерации является действенной и не требует изменения нормативного правового регулирования, а возникающие в процессе ее реализации проблемы целесообразнее решать путем внесения изменений в указанное постановление. Проблемы же правоприменительной практики при рассмотрении жалоб на решения и действия (бездействие) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их долж-

М. В. Глухова. Как поступить с «нестандартной» жалобой?

¹³ О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц : постановление Правительства РФ от 16 августа 2012 № 840 // Рос. газета. 2012. 22 авг.

ностных лиц, государственных гражданских служащих органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления и их должностных лиц, муниципальных служащих (в силу совместного предмета ведения) решаются соответственно нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами»¹⁴.

Однако решение об отклонении законопроекта было вынесено до принятия вышеуказанных определения Верховного Суда РФ и решения Нижегородского областного суда 2016 г. Противоречивая судебная и правоприменительная практика свидетельствует о том, что проблема все же существует, и она требует своего окончательного разрешения.

По нашему убеждению, данный неоднозначный и спорный вопрос целесообразнее было бы разрешить именно в федеральном законе.

Однако, учитывая позицию Государственной Думы Российской Федерации по данному вопросу, предлагаем внести изменения в постановление Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840, изложив п. 20 и 21 в новой редакции:

«20. Должностное лицо, уполномоченное на рассмотрение жалобы, или уполномоченный орган отказывают в удовлетворении жалобы в следующих случаях:

1) наличие вступившего в законную силу решения суда, арбитражного суда по жалобе о том же предмете и по тем же основаниям;

2) подача жалобы лицом, полномочия которого не подтверждены в порядке, установленном законодательством;

3) наличие решения по жалобе, принятого ранее в соответствии с требованиями настоящих Правил в отношении того же заявителя и по тому же предмету жалобы;

4) отсутствие нарушения прав заявителя в результате предоставления (отказа в предоставлении) государственной услуги.

21. Должностное лицо, уполномоченное на рассмотрение жалобы, или уполномоченный орган вправе оставить жалобу без ответа при наличии в ней нецензурных либо оскорбительных выражений, угроз жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи.

Об оставлении жалобы без ответа и недопустимости злоупотребления правом сообщается лицу, подавшему жалобу, в срок, установленный ч. 6 ст. 11.2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

В случае, если жалоба подана с нарушением требований, установленных ч. 5 ст. 11.2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», должностное лицо, рассма-

¹⁴ О внесении изменений в статью 11.2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»: заключение Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству от 25 января 2016 г. № 761260-6. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=761260-6&02> (дата обращения: 25.11.2016).

тривающее жалобу, оставляет ее без ответа, если из ее содержания невозможно идентифицировать заявителя и (или) предмет жалобы.

О невозможности определить предмет жалобы сообщается лицу, подавшему жалобу, в срок, установленный ч. 6 ст. 11.2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», если в жалобе содержатся необходимые данные, позволяющие идентифицировать данное лицо.

Установленные настоящим пунктом особенности распространяются на жалобы заявителей, поданные как в письменной, так и в электронной форме».

Аналогичные нормы целесообразно было бы закрепить и в законодательстве субъектов РФ о порядке рассмотрения жалоб, поданных по государственному (муниципальным) услугам.

Полагаем, что подобные нововведения, с одной стороны, послужат укреплению прав заявителей, поскольку исчерпывающий перечень оснований для отказа в удовлетворении жалобы, а также для оставления ее без ответа будет установлен на уровне федерального законодательства и исключит возможность его варьирования субъектами РФ. С другой стороны, правовую защиту получают и должностные лица в случае обращения недобросовестных заявителей.

Правительство Воронежской области

*Глухова М. В., главный советник,
кандидат юридических наук
E-mail: margarita1981@bk.ru
Тел.: 8(473)212-66-72*

*The Government of the Voronezh Region
Glukhova M. V., Chief Advisor, Candidate of Legal Sciences
E-mail: margarita1981@bk.ru
Tel.: 8(473)212-66-72*