

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ПРАВОСУДИЯ»**

**ФАКУЛЬТЕТ ПОДГОТОВКИ СПЕЦИАЛИСТОВ  
ДЛЯ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ  
ОЧНОЙ ФОРМЫ ОБУЧЕНИЯ  
(ОЧНЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ)**

**Научная работа**

по направлению:

«Теоретические и практические проблемы административного права»

**К вопросу о практике и проблемах рассмотрения обращений граждан в  
Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации**

Выполнила:

Студентка 4 курса

Очной формы обучения

Драганова Наталия Сергеевна

Научный руководитель:

преподаватель кафедры административного

права имени Н. Г. Салищевой

Порываев Сергей Александрович

Москва 2016

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
1. Правовая основа процедуры рассмотрения обращений граждан в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.....	5
2. Особенности порядка рассмотрения обращений граждан в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.....	7
3. Проблемы применения ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.....	9
3.1 Соотношение понятий «избиратель» и «гражданин». Обязательность рассмотрения обращений граждан.....	9
3.2 Соотношение понятий депутат и должностное лицо. Ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан.....	10
3.3 Контроль за соблюдением Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации .....	12
3.4 Рассмотрение массовых обращений граждан по тождественным вопросам.....	15
3.5 Циклический характер работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации .....	16
Заключение.....	17
Список использованной литературы.....	19

## Введение.

Право граждан на обращение – важная составляющая правового государства. Оно имеет двоякую сущность. С одной стороны, с помощью права на обращение граждане могут принимать участие в управлении государством, а с другой стороны право граждан на обращение в органы власти – это один из механизмов защиты других не менее важных прав человека и гражданина.

Значимость данного права заключается в конституционно установленной возможности участия граждан в управлении делами государства. Другим аспектом, обуславливающим значимость права на обращение, является возможность граждан защищать и отстаивать свои субъективные права, свободы и законные интересы. Часть производства по обращениям (рассмотрение жалоб) является элементом механизма правового контроля за действиями и решениями публичной власти<sup>1</sup>. Данные факторы обуславливают актуальность темы.

Существует федеральный закон, посвященный праву граждан на обращение, который детально регламентирует административную процедуру реализации данного права (ФЗ №59 от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>2</sup>). Данный закон относительно эффективно реализуется на практике, прежде всего в органах исполнительной власти. И это неудивительно. Федеральный закон является частью отрасли административного права и «заточен» под органы, которые осуществляют исполнительную деятельность, то есть властную организующую постоянную и непрерывную деятельность по исполнению законов.

Однако п. 4 ст. 1 Закона об обращениях прямо указывает на то, что закон распространяется на все государственные органы, органы субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления и их должностных лиц. А помимо органов исполнительной власти согласно теории разделения властей существуют еще законодательные и судебные органы власти. И в них тоже можно обращаться гражданину.

Но будет ли рассмотрено и учтено данное обращение – большой вопрос, потому что для законодательных (и судебных) органов механизм работы с обращениями граждан имеет определенные пробелы, обусловленные спецификой их работы. Действующее административное законодательство не позволяет в должной мере реализовать и защитить

---

<sup>1</sup> Старилов Ю.Н. «Общее административное право»: учебник. рек.УМО. – Воронеж: Воронеж. гос. ун-т, 2007, с. 621.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"/"Собрание законодательства РФ", 08.05.2006, N 19, ст. 2060

конституционное право граждан на обращение во *все* государственные органы, и в частности это касается права на обращение в Государственную Думу.

Следует заметить, что деятельность по рассмотрению обращений граждан в Государственной Думе не является частью законотворчества (которое относится к предмету конституционного права), а представляет собой способ обеспечения взаимной связи между органом власти с одной стороны и гражданами и организациями с другой, поэтому нормы административного права, регулирующие порядок рассмотрения обращений граждан органами власти и их должностными лицами, распространяются на такую деятельность в полном объеме.

Цель работы – выявить системные и практические проблемы законодательства в области рассмотрения обращений граждан на примере главного законодательного органа нашей страны – Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума).

В настоящей работе поставлены следующие задачи:

- 1) Ознакомиться с федеральным законом о порядке рассмотрения обращений граждан и подзаконными нормативными правовыми актами, регулиющими порядок реализации данного закона в Государственной Думе.
- 2) Проанализировать действие федерального закона о порядке рассмотрения обращений граждан в системе с другими законодательными актами и выявить скрытые коллизии между ними применительно к деятельности по рассмотрению обращений граждан в Государственной Думе.
- 3) Изучить практику реализации закона о порядке рассмотрения обращений граждан и выделить проблемы правоприменения рассматриваемого закона в данном органе.
- 4) Предложить решения выявленных в ходе работы проблем.

## **Глава 1. Правовая основа процедуры рассмотрения обращений граждан в Государственной Думе.**

В соответствии со ст. 2 Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

Статья 33 устанавливает право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы.

В развитие данной конституционной нормы 2 мая 2006 года был принят Федеральный закон № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Закон содержит основные положения, касающиеся всей административной процедуры рассмотрения обращений граждан.

В ст. 4 определяются основные понятия, связанные с реализацией права на обращение. Так, обращение гражданина – это направленное в государственный орган или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба.

Федеральным законом регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации права на обращение в государственные органы, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами и их должностными лицами.

Статья 9 устанавливает, что обращение, поступившее в государственный орган или должностному лицу подлежит обязательному рассмотрению.

Положения Федерального закона о порядке рассмотрения обращений граждан применительно к деятельности Государственной Думы конкретизируются различными нормативно-правовыми актами, начиная от федеральных законов и заканчивая локальными актами.

1. Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ<sup>3</sup>.

Часть 2 статьи 8 указанного закона обязывает депутата Государственной Думы

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 08.05.2006, N 19, ст. 2060.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 08.05.1994 N 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 12.07.1999, N 28, ст. 3466

рассматривать обращения избирателей, лично вести прием граждан в порядке и сроки, которые установлены Регламентом Государственной Думы.

2. Регламент Государственной Думы <sup>1</sup>.

Ст. 77.1 устанавливает нормативно-правовую основу рассмотрения обращений граждан.

3. Порядок рассмотрения обращений граждан в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденный распоряжением Председателя Государственной Думы от 26 ноября 2014 г.<sup>2</sup>.

Порядок устанавливает правила организации личного приема граждан и рассмотрения индивидуальных и коллективных обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также объединений граждан, в том числе юридических лиц, в Государственной Думе.

4. Инструкция по работе с документами в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденная распоряжением Председателя Государственной Думы от 7 октября 2014 г.<sup>3</sup>.

Инструкция устанавливает единые правила и требования к работе с документами в Государственной Думе и в Аппарате Государственной Думы.

5. Правила оформления документов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденные распоряжением Председателя Государственной Думы от 20 апреля 2016 г.<sup>4</sup>.

Правила конкретизируют положения Инструкции по работе с документами в Государственной Думе в части, касающейся оформления документов, и предназначены для применения всеми лицами, осуществляющими подготовку, оформление и выпуск служебных документов.

---

<sup>1</sup> Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 N 2134-III ГД (ред. от 24.06.2016) "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"//СПС«КонсультантПлюс»

<sup>2</sup> Распоряжение Председателя Государственной Думы от 26 ноября 2014 № 357р-1 «О порядке рассмотрения обращений граждан в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации»// информационно-коммуникационная сеть Государственной Думы «Инtranет» .

<sup>3</sup> Распоряжение Председателя Государственной Думы от 7 октября 2014 г. № 280р-1 «Об Инструкции по работе с документами в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации», информационно-коммуникационная сеть Государственной Думы «Инtranет»

<sup>4</sup> Распоряжение Председателя Государственной Думы от 20 апреля 2016 г. № 78р-1 «О Правилах оформления документов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации», информационно-коммуникационная сеть Государственной Думы «Инtranет».

## **Глава 2. Особенности порядка рассмотрения обращений граждан в Государственной Думе.**

Рассмотрение обращения начинается с его регистрации, которая осуществляется гражданскими служащими Аппарата Государственной Думы в течение трех дней с момента поступления письменного обращения в государственный орган или должностному лицу.

Государственный орган (Государственная Дума) или должностное лицо (депутат) должно обеспечить объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения. Для этого в аппарате фракции готовится поручение депутату – члену фракции о рассмотрении обращения.

По итогам рассмотрения обращения заявителю дается письменный ответ по существу поставленных вопросов. Ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом. В рассматриваемом органе депутат Государственной Думы является уполномоченным лицом (акт уполномочивания – поручение (резолюция) руководителя (заместителя руководителя) фракции).

Поручение считается исполненным, если установленное в нем задание выполнено, представленный доклад о его исполнении рассмотрен и одобрен лицом, давшим поручение, или иным лицом.

Информация о выполнении поручения о рассмотрении обращения вносится в электронную регистрационную карточку документа в системе автоматизированного делопроизводства и документооборота гражданскими служащими аппарата фракции, ответственными за работу с обращениями граждан.

Срок рассмотрения обращения согласно закону составляет 30 дней с возможностью продления еще на 30 дней в исключительных случаях<sup>1</sup>.

В Государственной Думе существует система дифференциации сроков рассмотрения обращений по степени важности. Сроки рассмотрения обращений могут быть установлены в резолюции (поручении) руководителя. Поручения с пометкой "Срочно" исполняются в трехдневный срок, с пометкой "Оперативно" – в 10-дневный срок, без указания срока – в течение одного месяца.

В случае если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо

---

<sup>1</sup> ст. 12 Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"// "Собрание законодательства РФ", 08.05.2006, N 19, ст. 2060

вправе принять решение о обоснованности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу. В Государственной Думе такое решение вправе принять Председатель Государственной Думы, первые заместители, заместители Председателя Государственной Думы, председатели комитетов и комиссий, Руководитель Аппарата Государственной Думы, первый заместитель, заместители Руководителя Аппарата, начальники управлений Аппарата Государственной Думы либо уполномоченные ими лица.

Депутат Государственной Думы не вправе принять решение о прекращении переписки, а только инициировать такое решение.

### Глава 3. Проблемы применения ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан» в Государственной Думе.

§3.1 Соотношение понятий «избиратель» и «гражданин». Обязательность рассмотрения обращений граждан.

Часть 2 ст. 8 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» обязывает депутата Государственной Думы рассматривать обращения избирателей, лично вести прием граждан в порядке и сроки, которые установлены Регламентом Государственной Думы.

В конструкции данной нормы законодатель использует два понятия «избиратель» и «гражданин». Используются они как синонимы.

Вместе с тем, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» под избирателем понимает гражданина Российской Федерации, обладающего активным избирательным правом (пункт 18 ст. 2)<sup>1</sup>.

То есть, иностранные граждане и лица без гражданства, а также граждане в местах лишения свободы по приговору суда сужают понятие «избиратель» по отношению к понятию «гражданин». И это создает правовую неопределенность в вопросе о круге лиц, которые могут обращаться в Государственную Думу.

Кроме того, часть 4 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» привязывает активное избирательное право гражданина к месту жительства, расположенному в пределах избирательного округ. Из этого вытекает проблема, что депутаты в понятие «избиратель» могут включить только своих непосредственных избирателей.

Очевидно, что положения законодательства о выборах нельзя рассматривать в отрыве от сферы применения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а в отношении осужденных – от норм уголовно-исполнительного законодательства.

Однако из той же ч.2 ст. 8 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» следует, что понятие «гражданин» используется как синоним понятия «избиратель», потому

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"// "Собрание законодательства РФ", 17.06.2002, N 24, ст. 2253.

что на личном приеме также возможно обратиться к депутату, а в данной норме говорится, что депутат обязан «вести прием граждан».

Изложенный выше подход буквального толкования понятия «избиратель» противоречат теории соотношения общего и специального закона. Поэтому Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», является приоритетным.

Ст. 1 данного закона устанавливает, что порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан, обращения иностранных граждан и лиц без гражданства, обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц.

Исходя из того, что разницы между понятиями «избиратель» и «гражданин» нет, для того, чтобы исключить неправильное толкование закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы», п.2 ст. 8 данного закона следует изложить в такой редакции:

*Депутат Государственной Думы обязан рассматривать обращения граждан, лично вести прием граждан в порядке и сроки, которые установлены Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.*

§3.2 Соотношение понятий депутат и должностное лицо. Ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан.

Ст. 15 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» устанавливает, что лица, виновные в нарушении положений данного закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

При этом ст. 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) регламентирует административную ответственность должностных лиц государственных органов за нарушение установленного законодательством<sup>1</sup> Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан.

Понятие «должностного лица» дано в ст. 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Должностное лицо - лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в ст. 2.4 под

---

<sup>1</sup> "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 06.07.2016)// "Парламентская газета", N 2-5, 05.01.2002

должностным лицом также понимает лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Согласно ст. 1 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» депутатом Государственной Думы является избранный в соответствии с федеральным законом о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации представитель народа, уполномоченный осуществлять в Государственной Думе законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и данным законом.

Таким образом, депутат не подпадает под определение «представителя власти», содержащееся в ст. 2.4 КоАП РФ, так как согласно ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» у него нет никаких распорядительных полномочий в отношении каких-либо лиц, а только законодательные полномочия, при этом депутат не выполняет ни организационно-распорядительных, ни административно-хозяйственных функций.

То есть депутат является только уполномоченным лицом и, следовательно, не может привлекаться к административной ответственности как должностное лицо.

Кроме того, депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью (депутатским иммунитетом) в течение всего срока их полномочий. Согласно ст. 98 Конституции Российской Федерации в этот период они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Таким образом, до последнего времени депутаты не несли юридической ответственности (ни административной, ни дисциплинарной) за нарушение порядка рассмотрения обращения граждан. Такое положение дел зачастую приводило к тому, что многие обращения оставались без ответа либо рассматривались крайне формально.

Кардинальным образом ситуация изменилась с принятием Федерального закона от

03.05.2016 № 140-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>1</sup>.

В соответствии с ним полномочия депутата могут быть прекращены досрочно в случае неисполнения обязанностей, в том числе и по рассмотрению обращений граждан.

Получается, согласно последним изменениям, депутаты несут иной вид ответственности за нарушение административной процедуры по рассмотрению обращений граждан в отличие от должностных лиц органов исполнительной власти - не административную, а конституционную. И это намного существенней, чем административный штраф, предусмотренный ст. 5.59 КоАП РФ.

Однако пока рано говорить, что проблема ответственности депутатов за нарушения порядка рассмотрения обращений граждан является полностью решенной. Изменения в законе «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» еще не были реализованы на практике, и, соответственно, не исключены правоприменительные проблемы.

В этой связи достаточно актуальным становится и вопрос контроля рассмотрения обращений граждан депутатами Государственной Думы.

§3.3 Контроль за соблюдением Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в Государственной Думе.

Как известно, контроль (надзор) может быть как внешним, так и внутренним. К органам внешнего контроля за исполнением законов государственными органами и должностными лицами, прежде всего, относятся прокуратура Российской Федерации и Контрольное управление Президента Российской Федерации.

Согласно статье 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации<sup>2</sup>.

При этом на основании статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» ее полномочия распространяются на федеральные органы исполнительной власти, Следственный комитет Российской Федерации, представительные (законодательные)

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 03.05.2016 N 140-ФЗ "О внесении изменений в статью 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"//Собрание законодательства РФ", 09.05.2016, N 19, ст. 2670

<sup>2</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 03.07.2016) "О прокуратуре Российской Федерации"//Собрание законодательства РФ", 20.11.1995, N 47, ст. 4472

и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органы управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций.

Как видим, Государственной Думы в этом перечне нет.

Аналогичным образом, Государственная Дума не подконтрольна и Контрольному управлению Президента Российской Федерации.

В соответствии с Положением о Контрольном управлении Президента Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 08.06.2004 № 729, одной из основных задач Управления является контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также организациями федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента Российской Федерации, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента Российской Федерации<sup>1</sup>.

Таким образом, внешний контроль (надзор) за работой Государственной Думой в части рассмотрения обращений граждан законодательством Российской Федерации не предусмотрен, что связано со статусом Государственной Думы согласно теории разделения властей — она неподотчетна другим органам власти. Остаются возможности только внутреннего контроля.

Пункт 5.1 Порядка рассмотрения обращений граждан в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденного распоряжением Председателя Государственной Думы от 26 ноября 2014 г. № 357р-1, устанавливает, что Председатель Государственной Думы, первые заместители Председателя Государственной Думы, заместители Председателя Государственной Думы, председатели и заместители председателей комитетов и комиссий Государственной Думы, Руководитель Аппарата Государственной Думы, руководители структурных подразделений Аппарата Государственной Думы, в которых рассматриваются обращения, осуществляют контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений.

При этом следует понимать, что правовая основа для работы по контролю за рассмотрением обращений граждан в Государственной Думе есть. Как уже отмечалось выше,

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 08.06.2004 N 729 (ред. от 25.07.2014) "Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации"// "Собрание законодательства РФ", 14.06.2004, N 24, ст. 2395.

упущения в работе с обращениями граждан могут послужить поводом и основанием для лишения депутата его мандата.

Кроме того, предполагается эффективным связать независимость Государственной Думы, как органа, только со сферой законотворческой деятельности и исключить абсолютную неподконтрольность в сфере административных процедур.

Разделить полномочия Государственной Думы на основные (законодательные) и дополнительные (административные) на практике нереализуемо, так как изменения в правовом статусе Государственной Думы затрагивают положения Конституции, поэтому следует разделять не функции Государственной Думы, а объекты контрольной деятельности на контроль за депутатами Государственной Думы и Аппаратом Государственной Думы.

Что касается депутатов, то они неприкосновенны (ст. 19 ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»). Но с другой стороны согласно ч. 3.1 ст. 4 этого же закона по инициативе фракции (или комитета) депутат может быть лишен полномочий. То есть законодательная база уже создана, нужен качественный внутренний контроль - требовательность руководства фракции, учет и контроль аппарата фракции. Должностные лица, уполномоченные осуществлять внутренний контроль за деятельностью депутатов в сфере рассмотрения обращений граждан, должны иметь в виду, что в качестве мер воздействия за выявленные грубые нарушения законодательства они могут и должны применять механизм конституционной ответственности.

А вот в отношении Аппарата Государственной Думы необходимы изменения в действующее законодательство. С учетом того, что Аппарат Государственной Думы является постоянно действующим органом Государственной Думы<sup>1</sup> внести изменения возможно. Ч. 1 ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» следует зложить ее в следующей редакции:

«1. Предметом надзора являются:

соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, аппаратами Правительства Российской Федерации, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их

---

<sup>1</sup> "Положение об Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (ред. от 13.03.1998) (утв. распоряжением Председателя ГД ФС РФ от 23.03.1996 N 112/1р-1)//СПС КонсультантПлюс.

должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте.»

Очевидно, что внешний контроль окажет положительное влияние не только на работу Аппарата Государственной Думы, но и на работу аппаратов Совета Федерации и Правительства, куда тоже могут обращаться граждане.

### §3.4 Рассмотрение массовых обращений граждан по тождественным вопросам.

Следующая проблема заключается в отсутствии правовой регламентации непростого явления, как массовые обращения граждан.

Дело в том, что в Государственную Думу периодически поступают обращения граждан, адресованные всем депутатам, или массовые обращения большого числа граждан по одному и тому же вопросу.

Все началось с того, что в октябре – декабре 2014 г. поступили многочисленные обращения, связанные с голосованием по проекту федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», по вопросам ратификации Конвенции ООН против коррупции, применения электронной карты военнослужащего и др.

При единоличном рассмотрении депутатами обращений, носящих массовый характер, периодически возникает ситуация, когда на один и тот же вопрос, касающийся распространенной социальной проблемы, разные граждане от разных депутатов (или один гражданин от разных депутатов) получают ответы вплоть до прямо противоположных по своему содержанию.

Проблема массовых обращений существует не только в Государственной Думе, но именно Государственная Дума может решить эту проблему не только для себя — локальными нормативными актами, но и для всех государственных органов — федеральным законом.

В этой связи Государственной Думе представляется целесообразным проработать и принять соответствующие изменения в действующее законодательство:

- статью 11 (порядок рассмотрения отдельных обращений) дополнить частью 8 следующего содержания:

«обращения, направленные всем (нескольким) должностным лицам, во все (несколько) структурные подразделения государственного органа, органа местного

самоуправления от одного заявителя или группы граждан, по одному и тому же вопросу рассматриваются в соответствии с установленным государственным органом, органом местного самоуправления порядком рассмотрения массовых обращений граждан с подготовкой консолидированного ответа».

- статью 10 (рассмотрение обращения) дополнить частью 5 следующего содержания:

«на официальном сайте государственного органа, органа местного самоуправления в информационно-коммуникационной сети Интернет размещается обобщенная официальная позиция по наиболее часто задаваемым вопросам, информационные материалы по интересующей заявителей тематике».

### §3.5 Циклический характер работы Государственной Думы.

Теперь вернемся к норме о сроках рассмотрения обращения граждан. Существенная проблема заключается в цикличности работы Государственной Думы.

По общему правилу, установленному статьей 12 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», 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.

Очевидно, что эта норма не вызывает никаких вопросов в штатных органах, работающих на постоянной основе, и в которых предусмотрена взаимозаменяемость сотрудников.

Государственная Дума, как известно, работает от сессии к сессии, и от созыва к созыву. Период между сессиями – время отпуска всех депутатов – продолжается, как правило, 42 дня. Между созывами этот период еще больше. Например, последнее заседание Государственной Думы 6 созыва состоялось в конце июня 2016 г., а первое заседание Государственной Думы 7 созыва в октябре 2016 г., то есть – перерыв составил 3 месяца, включая и время отпуска депутатов за текущий год.

Хотя полномочия депутатов на это время не прекращаются, рассмотрение ими обращений граждан объективно становится менее активным и сроки рассмотрения обращения зачастую не соблюдаются.

Возможность решения данной проблемы видится в одном из двух вариантов.

1. Внесение изменений в действующее законодательство, в части предоставления некоторых преференций по срокам рассмотрения обращений граждан для депутатов Государственной Думы.

2. Возможность рассмотрения обращения помощником депутата или штатным

сотрудником аппарата фракции как временно исполняющим обязанности по рассмотрению обращений по поручению депутата в период его отсутствия.

Бесспорно, второй вариант правильнее и проще реализуем. Предоставление каких-либо преференций по срокам рассмотрения обращений граждан скорее всего приведет к злоупотреблениям со стороны отдельных депутатов. Кроме того, второй вариант не требует внесения изменений в действующее законодательство и регулируется на уровне подзаконных или локальных нормативных актов.

## Заключение

Итак, в работе выявлен целый ряд проблем, связанных с реализацией закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» в Государственной Думе:

1) Норма о рассмотрении обращений избирателей в Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» требует системного способа ее толкования. Из-за того, что в некоторых случаях она реализуется в отрыве от Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан», не все обращения граждан рассматриваются. Для устранения коллизии данный закон необходимо привести в соответствие с законом «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», используя в обоих законах термин «обращения *граждан*».

2) Депутаты не несут административной ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, как должностные лица, что препятствует добросовестному рассмотрению обращений. Недавно был введен механизм конституционной ответственности для депутатов, который обязательно нужно использовать на практике.

3) Полное отсутствие внешнего контроля за порядком рассмотрения обращений граждан в Государственной Думе. Необходимо ввести контроль со стороны прокуратуры за Аппаратом Государственной Думы, что не будет умалять независимость законодательного органа, так как Аппарат выполняет исключительно вспомогательные (дополнительные) функции.

4) Для массовых обращений граждан по одному и тому же вопросу требуется установить новый вид ответа – консолидированный, причем институт консолидированного ответа требуется закрепить на законодательном уровне и использовать не только в Государственной Думе, но и в других органах власти;

5) Циклический характер работы Государственной Думы не позволяет соблюдать нормы закона о сроках рассмотрения обращений граждан. Для соблюдения сроков нужно предоставить возможность рассмотрения обращений помощником депутата или штатным сотрудником аппарата фракции как временно исполняющим обязанности по рассмотрению обращений по поручению депутата в период его отсутствия.

Учитывая, что в Государственную Думу шестого созыва поступило более 411 тыс. обращений, и их количество каждый год увеличивается, то выявленные проблемы нельзя

оставлять без внимания<sup>1</sup>.

Можно сказать, что федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан» работает в главном законодательном органе недостаточно эффективно. А без его эффективного применения невозможно полностью реализовать одно из важнейших конституционных прав граждан – право на обращение.

---

<sup>1</sup> Рабочие материалы Секретариата Председателя Государственной Думы. Архив Секретариата Председателя Государственной Думы бго созыва.

## Список использованной литературы.

1. Конституция Российской Федерации//«Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
2. "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 06.07.2016)// "Парламентская газета", N 2-5, 05.01.2002
3. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 03.07.2016) "О прокуратуре Российской Федерации"//"Собрание законодательства РФ", 20.11.1995, N 47, ст. 4472
4. Федеральный закон от 08.05.1994 N 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"// "Собрание законодательства РФ", 12.07.1999, N 28 ст. 3466
5. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"// "Собрание законодательства РФ", 17.06.2002, N 24, ст. 2253.
6. Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"//"Собрание законодательства РФ", 08.05.2006, N 19, ст. 2060.
7. Указ Президента РФ от 08.06.2004 N 729 (ред. от 25.07.2014) "Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации"// "Собрание законодательства РФ", 14.06.2004, N 24, ст. 2395.
8. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 N 2134-II ГД (ред. от 24.06.2016) "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"//СПС«КонсультантПлюс».
9. "Положение об Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (ред. от 13.03.1998) (утв. распоряжением Председателя ГД ФС РФ от 23.03.1996 N 112/1р-1)//СПС КонсультантПлюс.
10. Распоряжение Председателя Государственной Думы от 7 октября 2014 г. № 280р-1 «Об Инструкции по работе с документами в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации», информационно-коммуникационная сеть Государственной Думы «Инtranет».
11. Распоряжение Председателя Государственной Думы от 20 апреля 2016 г. № 78р-1 «О Правилах оформления документов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации», информационно-коммуникационная сеть Государственной Думы «Инtranет».

12. Порядок рассмотрения массовых обращений граждан по одному и тому же вопросу во фракции Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва, утвержденный на заседании Президиума фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» 26 января 2015 г. (протокол № 75), информационно-коммуникационная сеть Государственной Думы «Интранет».

13. Старилов Ю.Н. «Общее административное право»: учебник. рек.УМО. – Воронеж: Воронеж. гос. ун-т, 2007, с. 621.

14. Лукашева Е.А. «Права человека». Учебник. 2-е изд., перераб. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. – 560 с.

15. Рабочие материалы Секретариата Председателя Государственной Думы. Архив Секретариата Председателя Государственной Думы 6-го созыва.