

УДК 342.736
DOI 10.52452/19931778_2022_3_151

ПРОБЕЛЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ЛИЧНОГО ПРИЕМА ГРАЖДАН

© 2022 г.

С.П. Степкин

Российский государственный социальный университет, Москва

stepkin.sciences@gmail.com

Поступила в редакцию 07.04.2022

Учитывая, что статья 13 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» регламентирует порядок проведения личного приема и подачи устного обращения, а также возможность подачи в рамках личного приема письменного обращения, в настоящей статье ввиду ее ограниченного объема автором рассматривается только проблема регламентации личного приема. Анализируются судебная практика, нормативно-правовые акты и практика применения различными органами актов об организации и проведении личного приема граждан, выявляются правовые пробелы и заслуживающие внимания в виде правовой регламентации на уровне федерального законодательства инициативы и практики, делаются конкретные предложения по изменению законодательства. Под обращениями граждан в данной статье подразумеваются обращения граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц.

Ключевые слова: личный прием, прием граждан, обращения граждан, право на личный прием, право на обращение, устное обращение, карточка личного приема, день приема, видео-конференц-связь, день приема граждан.

Право граждан на устное обращение и на личный прием регулируется одной статьей 13 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [1] (далее – Закон № 59-ФЗ), при этом в рамках личного приема гражданин вправе также подать письменное обращение (часть 4 статьи 13 Закона № 59-ФЗ), которое будет рассмотрено в соответствии с общим порядком, предусмотренным Законом № 59-ФЗ.

И несмотря на то что в данной статье закона речь ведется только о личном приеме в государственных органах и органах местного самоуправления, представляется, что с учетом норм части 4 статьи 1 и части 1 статьи 2 Закона № 59-ФЗ она применяется и в отношении иных организаций, осуществляющих публично значимые функции.

Целью личного приема, безусловно, является непосредственное доведение гражданином до сведения соответствующего государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица своего обращения (предложения, заявления либо жалобы) и оперативное его разрешение. Порядок организации личного приема Законом № 59-ФЗ детально не регламентирован, в связи с чем вынужденно восполняется законами субъекта РФ и подзаконными актами государственных органов, органов местного самоуправления (порядок, регламент, положение, инструкция и т.д.). Например, Законом Санкт-Петербурга «О дополнительных гарантиях права граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти Санкт-Петербурга и органы местного само-

управления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга» [2], Положением об Общественной приемной Центральной избирательной комиссии РФ [3] (далее – Положение об Общественной приемной ЦИК), Инструкцией о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры РФ [4], Инструкцией по работе с обращениями и запросами граждан в Совете Федерации ФС РФ [5] (далее – Инструкция Совета Федерации), Типовым регламентом внутренней организации федеральных органов исполнительной власти (раздел XII) [6], Порядком работы с обращениями граждан, содержащими просьбу о личном приеме, в системе электронного документооборота центрального аппарата Федеральной налоговой службы [7] (далее – Порядок работы с обращениями ФНС) и т.д.

В основном данные акты устанавливают категории граждан, имеющих право на личный прием в первоочередном порядке, конкретизируют средства и порядок доведения до сведения граждан информации о месте и времени проведения личного приема, проставление на втором экземпляре письменного обращения штампа о приеме обращения, внутренний порядок организации работы с обращениями. Однако единый подход в этом отсутствует; так, региональными законодателями используются два понятия «внеочередной прием» и «первоочередной прием», по сути обозначающие одно и то же.

В соответствии с частью 7 статьи 13 Закона № 59-ФЗ предусмотрена возможность пользоваться правом на личный прием в первоочеред-

ном порядке отдельных категорий граждан, когда это прямо предусмотрено законодательством. Таким образом, на федеральном уровне правом приема в первоочередном порядке вправе пользоваться Герои Советского Союза, Герои РФ, полные кавалеры ордена Славы [8], инвалиды I и II групп [9], сенаторы РФ и депутаты Государственной Думы [10].

В Саратовской области к таким лицам дополнительно отнесены беременные женщины и граждане, пришедшие на прием с детьми в возрасте до трех лет, ветераны и инвалиды Великой Отечественной войны и иных боевых действий, семьи, имеющие детей-инвалидов [11]; в Республике Башкортостан – граждане, достигшие 75-летнего возраста, граждане, принимавшие участие в ликвидации последствий аварий на атомных электростанциях, а также получившие или перенесшие лучевую болезнь или другие заболевания вследствие аварии на атомной электростанции либо в результате ядерных испытаний, родители (лица, их заменяющие), явившиеся на личный прием с ребенком в возрасте до 1.5 лет [12]; в Пензенской области перечень категорий таких граждан содержит дополнительно к федеральным еще 13 позиций [13].

Право граждан на личный прием, как и право на обращение в целом, согласно статье 33 Конституции РФ реализуется лично, в связи с чем при личном обращении граждан в соответствии с частью 2 статьи 13 Закона № 59-ФЗ предъявляет документ, удостоверяющий его личность. Право обращаться лично является одним из правомочий конституционного права граждан на обращение [14], при этом в качестве заявителя может выступать только физическое лицо. Собственно это единственный случай, предусмотренный Законом № 59-ФЗ, когда при подаче обращения первоначально проводится идентификация гражданина, что представляется неверным, так как, реализуя равные права и обязанности граждан при подаче письменного, электронного или устного обращения, на взгляд автора, идентификация заявителей должна проводиться при подаче всех форм обращений. Аналогичного мнения придерживаются и руководители региональных органов исполнительной власти, представивших свои предложения по изменению Закона № 59-ФЗ в Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека [15].

А.В. Савоськин, анализируя проблему реализации конституционного права на личное обращение, приходит к выводу, что федеральным законодателем не дана развернутая характеристика личного приема и права личного обращения [16], однако если с первым выводом сложно

не согласиться, то праву на личное обращение, на наш взгляд, дана достаточная правовая регламентация.

Очень остро сегодня стоит вопрос безопасности при проведении личного приема, причем как заявителей, так и лиц, обеспечивающих и осуществляющих личный прием граждан. Даже приемные силовых ведомств не всегда обладают необходимой безопасностью [17–20]. Досмотр с помощью технических средств и запрет на пронос запрещенных предметов в здания приемных Законом № 59-ФЗ не регламентирован и часто проводится формально.

Неурегулированным остается вопрос ведения во время личного приема аудиозаписи, фото- и видеосъемки как со стороны представителей приемной, так и со стороны самого гражданина. По своей правовой природе возможность производства фото- и видеосъемки может являться осуществлением прав человека и гражданина на доступ к информации о деятельности государственного, муниципального или иного органа, осуществляющего публично значимые функции, однако граждане обычно используют данные средства фиксации для удовлетворения одной из трех целей: провокационная деятельность, в том числе нередко в целях так называемого «хайпа» в своих социальных сетях и на видеоплатформах в сети Интернет; фиксация возможных нарушений своих прав, что в приемных практически не встречается; подтверждение факта проведения личного приема, что не требуется для защиты и восстановления нарушенного права, да и случаев отрицания проведения личного приема в доступных источниках автором не обнаружено. У органа, организующего прием граждан, цель использования средств фиксации всего одна – безопасность, в том числе антитеррористическая, фиксация правонарушений посетителями приемной и подтверждение корректности и компетентности действия лиц, осуществляющих прием гражданина. Причем для определенной категории зданий эта цель обусловлена внутриобъектовым режимом, закрепленным локальным нормативным актом. Даже в отсутствие регламентации запрета в таком акте, на основании части 3 статьи 17 Конституции РФ [21], части 1 статьи 152.1 Гражданского кодекса РФ [22], статьи 2 Закона № 59-ФЗ гражданину могут запретить ведение фото- и видеосъемки и отказать на этом основании в личном приеме в случае нереагирования на запрет, поскольку осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц, а сам факт запрета ведения фото- и видеосъемки во время личного приема без отказа в приеме

гражданина не свидетельствует о нарушении прав, свобод и законных интересов гражданина, а также не препятствует осуществлению его прав и свобод [23, 24]. Со ссылкой на защиту прав граждан и осуществляющих прием ведение аудио- и/или видеосъемки с уведомлением об этом гражданина прямо предусмотрено во время личного приема в Росгвардии (пункт 9 Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и организаций в войсках национальной гвардии РФ [25]).

Учитывая, что нередко граждане приходят в приемные эмоционально возбужденными, в том числе по причине невозможности решить свои проблемы иным способом, получения отписок и иных конфликтов, а также в некоторых случаях в состоянии алкогольного, наркотического или иного опьянения, необходимость законодательного урегулирования проведения идентификации гражданина по документу, удостоверяющему личность, на входе в приемные (сегодня во многих приемных идентификация гражданина производится только во время личного приема), запрет на нахождение в приемной лиц, находящихся в состоянии алкогольного, наркотического или иного опьянения, обязательный досмотр с помощью технических средств и запрет на пронос запрещенных предметов (оружия, колющих и режущих предметов, ядовитых, огнеопасных и взрывоопасных веществ) весьма актуальны. Запрет на нахождение в приемной в состоянии алкогольного, наркотического или иного опьянения предусмотрен, например, пунктом 43 Инструкции Совета Федерации. При этом страдающие психическими заболеваниями различной степени тяжести часто не скрывают факта нахождения на учете в психоневрологическом диспансере либо систематического нахождения на стационарном лечении в психиатрических клиниках. Прекращать прием заявителя, если он неадекватен, представляет опасность для посетителей и сотрудников, находится в состоянии повышенной поведенческой активности с явными признаками агрессии, предписано пунктом 18 Порядка работы с обращениями ФНС. И в этой связи встает вопрос способности ведущих личный прием адекватно (правильно) реагировать на поведение лиц, находящихся в состоянии алкогольного, наркотического или иного опьянения, а также страдающих психическими заболеваниями.

Принимая во внимание современные угрозы эпидемиологической опасности, необходимо также законодательно регламентировать недопустимость посещения приемных лицами с симптомами ОРВИ или температурой тела выше 37.5°, а также право органа проводить бес-

контактное измерение температуры тела на входе в приемные.

Согласно части 1 статьи 13 Закона № 59-ФЗ личный прием проводится руководителями государственных органов, органов местного самоуправления, а также уполномоченными на то лицами. К таким лицам относятся заместители руководителей, руководители структурных подразделений, а также, как правило, работники специально созданных структурных подразделений, на которые возложено исполнение функции по рассмотрению обращений граждан. Такая формулировка в законе, а также отсутствие установления периодичности и обязательности осуществления приема именно руководителями организаций ведут к самоустранению руководителей государственных органов и органов местного самоуправления от личного приема граждан, что воспринимается гражданами как недоступность властей предрержащих, так как именно они являются для граждан олицетворением возглавляемого ими органа власти. А.В. Савоськин указывает на декларационный характер обязанности личного приема гражданина руководителем органа, так как на практике происходит делегирование данной обязанности другому (уполномоченному) лицу [26]. Закон также не предусматривает необходимости предоставления гражданами на личном приеме или в момент записи на него каких-либо документов и ранее полученных гражданином ответов. Вместе с тем попасть на прием к Генеральному прокурору РФ либо лицу, его замещающему, можно при наличии ответа на обращение за подписью заместителя Генерального прокурора РФ (пункт 7.2 Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры РФ), аналогичные требования предъявляются при приеме руководителями Федеральной налоговой службы (пункт 24.1 Порядка работы с обращениями ФНС), Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» (пункт 4 Положения об организации личного приема в Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» [27]).

Конституционный Суд РФ отметил, что проведение личного приема лицом, к должностным обязанностям которого это не относится, недопустимо, отказ в приеме таким лицом не является нарушением конституционных прав заявителя [28], в связи с чем гражданин не вправе произвольно выбирать лицо и требовать проведения личного приема именно им.

Законом № 59-ФЗ также не регламентирован вопрос необходимости предварительной записи на личный прием. В ряде органов он ведется

уполномоченными лицами и депутатами в порядке «живой очереди» (например, пункт 3 Порядка работы с обращениями ФНС), но в большинстве случаев к руководящему составу органа можно попасть только по предварительной записи, что представляется оправданным. Если при направлении письменного обращения либо обращения в форме электронного документа у должностного лица есть время на изучение, проверку обстоятельств и формулирование позиции по обращению, то на личном приеме гражданин надеется сразу получить от должностного лица решение вопроса по существу, что без проведения предварительной проработки в большинстве случаев не представляется возможным. При записи на личный прием компетентные сотрудники имеют возможность выяснить адекватность просьбы гражданина, задать дополнительные вопросы, необходимые для понимания сути обращения и проработки вопроса, определить круг лиц и органов, в которых следует запросить информацию по гражданину и его ситуации, перенаправить гражданина в другой орган или к другому должностному лицу, если гражданин обращается не по компетенции, а также попросить гражданина представить во время личного приема дополнительные документы и материалы, включая копии ранее полученных ответов на обращения. Таким образом, личный прием без предварительной записи сложно назвать эффективным, а закрепление в законе обязательности предварительной записи на личный прием к руководящему составу органа с предварительным выяснением всех обстоятельств дало бы правовую определенность гражданам и сделало бы личный прием более эффективным для гражданина.

Законодательно не определены дни и часы приема граждан, как и периодичность таких приемов, в связи с чем абсолютное большинство государственных органов, органов местного самоуправления, иных организаций, осуществляющих публично значимые функции, осуществляет личный прием граждан только в рабочие дни, что делает затруднительным попасть на прием для граждан, осуществляющих свою трудовую деятельность в те же часы. Следует отметить, что действовавший до вступления в силу Закона № 59-ФЗ Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» [29] предусматривал проведение личного приема в удобное для граждан время, в необходимых случаях – в вечерние часы, по месту работы и жительства. Один из немногих органов, осуществляющих прием граждан в выходной день – субботу, кроме праздничных дней, – Ад-

министрация Президента РФ, точнее, приемная Президента РФ, при этом в воскресенье и понедельник приемная не работает [30], что представляется оправданным.

Конституционный Суд РФ, отказывая в приеме жалобы гражданина, в своем определении особенно отметил, что Закон № 59-ФЗ не предполагает произвольного и необоснованного изменения даты и времени личного приема [28].

Технологии информационного взаимодействия плотно вошли в современную жизнь, получив свое особенное распространение и популярность в период распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19), обучение в высших учебных заведениях, семинары, уроки фитнеса, совещания и встречи проводятся в режиме видео-конференц-связи (далее – ВКС). При этом Закон № 59-ФЗ до настоящего времени такую возможность не предусматривает, из буквального толкования упоминаемого в части 1 статьи 13 Закона № 59-ФЗ «места приема» можно сделать вывод, что в законе речь идет все-таки о конкретном здании и помещении. Прием граждан в режиме ВКС активно используется сегодня депутатами Государственной Думы, что позволяет им не терять связи со своими избирателями, в Федеральной налоговой службе (пункт 5 Порядка работы с обращениями ФНС), региональных и местных органах власти (часть 4 статьи 7 Закона ЯНАО «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Ямало-Ненецком автономном округе» [31] и др.). Находясь в удобном для себя месте (дома, на работе, на отдыхе и т.д.) гражданин, имея возможность подключения к сети Интернет, реализует свое право на личный прием в режиме ВКС.

Справедливо будет упомянуть проведение с 2013 года по поручению Президента РФ 12 декабря в День Конституции РФ приемными Президента РФ, федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, федеральными государственными органами и их территориальными подразделениями, исполнительными органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления ежегодного общероссийского дня приема граждан [32] (далее – ОДПГ). В соответствии с утвержденными Администрацией Президента РФ методическими рекомендациями [33] личный прием граждан проводится в режиме ВКС с использованием ССТУ¹, но при личном посещении гражданином государственного органа или органа местного самоуправления, при этом такой прием в режиме ВКС производится должностными и уполномоченными лицами других органов.

Единый день приема граждан под разными названиями и в различные даты проводится также во многих субъектах РФ, в том числе в режиме ВКС, например с 2018 года в Санкт-Петербурге [34], с 2017 года в Республике Хакасия [35], с 2002 года главами муниципальных образований Московской области [36] и др. Представляется целесообразным закрепить в Законе № 59-ФЗ норму о проведении дня приема граждан органами исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления не реже одного раза в квартал.

В части 3 статьи 13 Закона № 59-ФЗ упоминается «карточка личного приема гражданина», в которую заносится содержание устного обращения, что представляется весьма важным атрибутом фиксации факта обращения гражданина на личном приеме и содержания его обращения (предложения, заявления, жалобы). Однако форма, вид оформления (машинописно или рукописно, в виде отдельного документа или в журнальной форме), порядок учета и хранения такого важного документа законодательством не регламентированы. Представляется, что форма такой карточки должна предусматривать указание данных, позволяющих идентифицировать гражданина, адрес места жительства или места пребывания гражданина, содержание устного обращения, выбранную гражданином форму ответа (устно, письменно) и согласие на нее, результат рассмотрения обращения и служебную информацию, включающую должность, фамилию, имя, отчество и личную подпись (в случае ведения карточки на бумажном носителе) лица, осуществляющего прием, краткое содержание предоставленной гражданину на приеме информации, пометки о прекращении переписки, злоупотреблении правом, агрессивном поведении, перенаправлении обращения или даче поручения и т.д.

С.Г. Бывальцева в своем исследовании справедливо обращает внимание на возможную недостоверность информации в карточке личного приема гражданина, поскольку законодательством не предусмотрена проверка и подтверждение внесения данных сведений самим гражданином, какой-либо документ, подтверждающий факт обращения, ему также не выдается [37]. Однако если в случае ведения карточки приема на бумажном носителе гражданин мог бы подтверждать внесенные в нее данные личной подписью, то в случае полного перевода документооборота в электронный формат это станет невозможным. Ввиду отсутствия регламентации на федеральном уровне органы также принимают свои акты, регулирующие вопрос подписания карточки приема гражданином

(приложение 1 к Положению об Общественной приемной Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека [38]) и форму карточки личного приема (приложение к Инструкции об организации рассмотрения в Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» обращений граждан» [39], приложение № 1 к Положению об Общественной приемной ЦИК).

Карточка личного приема используется в качестве доказательства в суде [40], однако при этом суды признают законным отказ в выдаче гражданину ее копии [41], для суда имеет значение факт нарушения права на обращение, а он, исходя из анализа судебной практики, выражается в основном в непредставлении ответа гражданину на его обращение.

Нарушение права граждан на личный прием встречается в государственных органах, органах местного самоуправления, иных организациях, осуществляющих публично значимые функции, нередко. Так, согласно отчету о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, к числу наиболее частых нарушений в сфере рассмотрения обращений граждан относятся отказ в реализации права на личный прием (69% обращений, касающихся проблем реализации конституционного права граждан на обращение) [42], при этом, как следует из другого отчета Уполномоченного за 2003 год, то есть до принятия Закона № 59-ФЗ, ситуация не сильно отличалась [43]. Незаконным было признано решение об отказе в личном приеме гражданина заместителем министра обороны РФ, так как, принимая решение о нецелесообразности приема гражданина, необходимо было выяснить причины несогласия с ответом и какие действия он считает неправильными, особенно учитывая тот факт, что гражданин мог бы сообщить их на личном приеме, а не только руководствоваться ранее принятым решением о прекращении переписки с гражданином по его письменным обращениям [44].

Отдельные граждане, действуя недобросовестно, записываются на все возможные дни личных приемов, например, к руководителям всех структурных подразделений органа, к нескольким депутатам одного законодательного органа либо в различные органы в режиме ВКС в ОДПГ, а затем не приходят на большее количество из них, чем нарушают права иных граждан, ограничивая их право на оперативный прием ввиду недоступности свободных дней и часов приема [45]. Регламентация возможности ограничить право гражданина на личный прием, если он обращается по одному и тому же вопросу,

лишь незначительно меняя факты и обстоятельства, представляется целесообразной, естественно, не распространяя данную норму на приемы по вопросам обжалования действий (бездействия) в порядке подчиненности.

Проведя настоящее исследование, автор приходит к выводу о том, что нормы статьи 13 Закона № 59-ФЗ имеют наибольшее количество правовых пробелов, что порождает споры обеих сторон общественных правоотношений, недовольство граждан, противоречит принципам единых стандартов и подходов, открытости и доступности органов управления и их должностных лиц. Множественность различных актов, регулирующих вопросы личного приема граждан, в виде законов субъектов РФ и подзаконных актов и отличие норм в них свидетельствует о необходимости правовой регламентации выявленных проблем на федеральном уровне.

Примечание

1. ССТУ – сетевой справочный телефонный узел – закрытый информационный ресурс, предназначенный исключительно для органов власти, используется в период проведения общероссийского дня приема граждан, при проведении приемов посредством видео-конференц-связи, для направления отчетов о работе с обращениями граждан.

Список литературы

1. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета. 05.05.2006. № 95.
2. Закон Санкт-Петербурга от 11 апреля 2018 г. № 177-38 «О дополнительных гарантиях права граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти Санкт-Петербурга и органы местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга» // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга (www.gov.spb.ru). 11.04.2018.
3. Распоряжение ЦИК России от 6 мая 2019 г. № 109-р «Об Общественной приемной Центральной избирательной комиссии Российской Федерации». Документ опубликован не был // СПС «Консультант-Плюс».
4. Приказ Генпрокуратуры России от 30 января 2013 г. № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2013. № 4.
5. Распоряжение Председателя Совета Федерации ФС РФ от 23 июня 2011 г. № 189рп-СФ «Об утверждении Инструкции по работе с обращениями и запросами граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Парламентская газета. 15 – 21.07.2011. № 34.
6. Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 01.08.2005. № 31. Ст. 3233.
7. Приказ ФНС России от 5 июля 2021 г. № ЕД-7-10/635@ «Об утверждении Порядка работы с обращениями граждан, содержащими просьбу о личном приеме, в системе электронного документооборота центрального аппарата Федеральной налоговой службы» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 27.02.2022).
8. Закон РФ от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» // Российская газета. 10.02.1993. № 27.
9. Указ Президента РФ от 2 октября 1992 г. № 1157 «О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 05.10.1992. № 14. Ст. 1098.
10. Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 09.05.1994. № 2. Ст. 74.
11. Закон Саратовской области от 29 июля 2010 г. № 142-ЗСО «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в государственные органы Саратовской области и органы местного самоуправления». Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
12. Закон Республики Башкортостан от 12 декабря 2006 г. № 391-з «Об обращениях граждан в Республике Башкортостан». Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
13. Закон Пензенской области от 28 декабря 2012 г. № 2327-ЗПО «О порядке рассмотрения обращений в Пензенской области». Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
14. Андриченко Л.В., Боголюбов С.А., Бондарь Н.С. и др. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересм. М.: Норма. Инфра-М, 2011. 1008 с.
15. Сайт Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. URL: <http://president-sovet.ru/upload/iblock/b26/iyjlvncbq6z13soa1uv3j4otvz3a53gy.pdf> (дата обращения: 26.02.2022).
16. Савоськин А.В. Размышления о проблемах реализации конституционного права граждан обращаться лично // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10. С. 33–37.
17. Собрался «в последний путь» // Российская газета. 23.04.2017. № 87 (7253).
18. Мужчина напал на сотрудника в здании ФСБ в Питере. URL: <https://www.kp.ru/daily/26761.4/3791566/> (дата обращения: 27.02.2022).
19. Сайт РБК. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreeneews/5defd9429a794764d28b63d0> (дата обращения: 27.02.2022).
20. Перестрелка у здания ФСБ на Лубянке. Что важно знать. URL: <https://www.rbc.ru/society/20/2015dfbbe569a79474c616eac47> (дата обращения: 27.02.2022).

21. Конституция РФ // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 04.07.2020.
22. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.
23. Апелляционное определение Суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 17 июля 2018 г. по делу № 33а-4758/2018. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
24. Апелляционное определение Московского городского суда от 24 ноября 2017 г. по делу № 33а-5861. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
25. Приказ Росгвардии от 9 июня 2017 г. № 170 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и организаций в войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 30.06.2017.
26. Савоськин А.В. Личный прием граждан: проблемы правового регулирования и практики реализации // *Lex Russica*. 2019. № 10. С. 71–83.
27. Приказ Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» от 31 июля 2015 г. № 15/2/3107 «Об утверждении Положения об организации личного приема в Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» // Официальный сайт ГК «Агентство по страхованию вкладов». URL: https://www.asv.org.ru/documents_analytik/documents/search/362844/ (дата обращения: 19.08.2020).
28. Определение Конституционного Суда РФ от 28 ноября 2019 г. № 3004-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хизвера Романа Григорьевича на нарушение его конституционных прав частью 5 статьи 11 и частью 1 статьи 13 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
29. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (утратил силу) // *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1968. № 17. Ст. 144.
30. Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://letters.kremlin.ru/receptions/list> (дата обращения: 10.08.2020).
31. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 сентября 2017 г. № 60-ЗАО «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Ямало-Ненецком автономном округе» // *Ведомости Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа*. 2017. Август–сентябрь. № 6-1.
32. Поручение Президента РФ от 26 апреля 2013 г. № Пр-936. URL: https://minobrnauki.gov.ru/files/Vypiska_iz_porucheniya_Prezidenta_RF_ot_26.04.2013_N_Pr-936.pdf (дата обращения: 03.03.2022).
33. Методические рекомендации по проведению общероссийского дня приема граждан (утв. Администрацией Президента РФ, № А1-3936о, 28.09.2017, протокол заседания от 28 сентября 2017 г. № 14). Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
34. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 18 июля 2018 г. № 575 «Об утверждении Порядка проведения регионального дня приема граждан Российской Федерации исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга» // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга (www.gov.spb.ru). 25.07.2018.
35. Постановление Правительства Республики Хакасия от 19 мая 2017 г. № 236 «Об установлении единого дня приема граждан исполнительными органами государственной власти Республики Хакасия» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 23.05.2017.
36. Распоряжение Губернатора Московской области от 15 января 2002 г. № 19-РГ «Об упорядочении работы исполнительных органов государственной власти и государственных органов Московской области» // *Информационный вестник Правительства Московской области*. 15.02.2002. № 3.
37. Бывальцева С.Г. Обеспечение реализации конституционного права граждан на обращение органами прокуратуры: проблемы правового регулирования // *Конституционное и муниципальное право*. 2020. № 4. С. 31–35.
38. Приказ Роспотребнадзора от 17 июля 2015 г. № 622 «Об утверждении Положения об общественной приемной Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека». Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
39. Приказ Госкорпорации «Роскосмос» от 11 января 2017 г. № 4 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения в Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» обращений граждан» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 21.03.2017.
40. Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 января 2021 г. № 14АП-10012/2020 по делу № А52-2766/2020, Решение Московского городского суда от 12 августа 2019 г. по делу № 7-7977/2019. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
41. Апелляционное определение Московского областного суда от 2014 г. по делу № ***17471 на постановление № 00153/14/30857-ВВ. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
42. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ за 2018 год // *Российская газета*. 11.06.2019. № 125.
43. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «О деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2003 году» // *Российская газета*. 28.07.2004. № 159.
44. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 18 февраля 2020 г. № 13-КА19-3. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
45. Степкин С.П. Проблемы злоупотребления правом при реализации права граждан на обращения // *Российский юридический журнал*. 2019. № 1. С. 54–59.

GAPS IN THE LEGAL REGULATION OF PERSONAL RECEPTION OF CITIZENS

S.P. Stepinkin

Considering that Article 13 of the Federal Law «On the Procedure for Considering Appeals of Citizens of the Russian Federation» regulates the procedure for conducting a personal reception and submitting an oral appeal, as well as the possibility of submitting a written appeal within the framework of a personal reception, in this article, due to its limited scope, the author considers only the problem of regulating personal reception. The author analyzes judicial practice, regulatory legal acts and practice of application by various bodies of acts on the organization and conduct of personal reception of citizens, identifies legal gaps and initiatives and practices that deserve attention in the form of legal regulation at the level of federal legislation, makes specific proposals for changing legislation. Under the appeals of citizens in this article refers to the appeals of citizens, associations of citizens, including legal entities.

Keywords: personal reception, reception of citizens, appeals of citizens, the right to personal reception, the right to appeal, oral appeal, personal reception card, day of reception, video conferencing, the day of reception of citizens.

References

1. Federal Law № 59-FL of May 2, 2006 «On the procedure for considering appeals from citizens of the Russian Federation» // Rossiyskaya Gazeta. 05.05.2006. № 95.
2. The Law of St. Petersburg of April 11, 2018 № 177-38 «On additional guarantees of the right of citizens of the Russian Federation to appeal to the state authorities of St. Petersburg and local self-government bodies of inner-city municipalities of St. Petersburg» // Official website of the Administration of St. Petersburg (www.gov.spb.ru). 11.04.2018.
3. Order of the CEC of Russia dated May 6, 2019 № 109-r «On the Public Reception of the Central Election Commission of the Russian Federation». The document was not published // CLR «ConsultantPlus».
4. Order of the Prosecutor General's Office of Russia dated January 30, 2013 № 45 «On approval and enactment of Instructions on the procedure for considering appeals and receiving citizens in the Prosecutor's Office of the Russian Federation» // Legality. 2013. № 4.
5. Order of the Chairman of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation dated June 23, 2011 № 189rp-SF «On curing Instructions for working with appeals and requests of citizens in the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation» // Parliamentary newspaper. 15 – 21.07.2011. № 34.
6. Decree of the Government of the Russian Federation dated July 28, 2005 № 452 «On the Standard Regulations of the internal organization of Federal executive authorities» // CL RF. 01.08.2005. № 31. Art. 3233.
7. Order of the Federal Tax Service of Russia dated July 5, 2021 № ED-7-10/635@ «On approval of the Procedure for dealing with citizens' appeals containing a Request for Personal Admission in the electronic document management system of the Central Office of the Federal Tax Service» // CLR «ConsultantPlus» (Date of application: 27.02.2022).
8. The Law of the Russian Federation from January 15, 1993 № 4301-1 «On the status of Heroes of the Soviet Union, Heroes of the Russian Federation and full Cavaliers of the Order of Glory» // Rossiyskaya Gazeta. 10.02.1993. № 27.
9. Decree of the President of the Russian Federation № 1157 of October 2, 1992 «On additional measures of state support for disabled people» // Collection of Acts of the President and Government of the Russian Federation. 05.10.1992. № 14. Art. 1098.
10. Federal Law № 3-FL of May 8, 1994 «On the status of a Senator of the Russian Federation and the status of a deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation» // CL RF. 09.05.1994. № 2. Art. 74.
11. The Law of the Saratov Region of July 29, 2010 № 142-ZSO «On additional guarantees of the right of citizens to appeal to the state bodies of the Saratov region and local self-government bodies». The document was not published // CLR «ConsultantPlus».
12. The Law of the Republic of Bashkortostan № 391-z of December 12, 2006 «On citizens' appeals in the Republic of Bashkortostan». The document was not published // CLR «ConsultantPlus».
13. The Law of the Penza region of December 28, 2012 № 2327-PO «On the procedure for considering appeals in the Penza region». The document was not published // CLR «ConsultantPlus».
14. Andrichenko L.V., Bogolyubov S.A., Bondar N.S., etc. Commentary on the Constitution of the Russian Federation (article by article) / Edited by V.D. Zorkin. 2nd ed., revised. M.: Norm. Infra-M, 2011. 1008 p.
15. Website of the Presidential Council for the Development of Civil Society and Human Rights. URL: <http://president-sovet.ru/upload/iblock/b26/iyjlvcbq6zl3soaluv3j4otvz3a53gy.pdf> (Date of application: 26.02.2022).
16. Savoskin A.V. Reflections on the problems of implementing the constitutional right of citizens to apply personally // Constitutional and Municipal law. 2018. № 10. P. 33–37.
17. Gathered «in the last way» // Rossiyskaya gazeta. 23.04.2017. № 87 (7253).
18. A man attacked an employee in the FBI building in St. Petersburg. URL: <https://www.kp.ru/daily/26761.4/3791566/> (Date of application: 27.02.2022).
19. RBC website. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfree-news/5defd9429a794764d28b63d0> (Date of application: 27.02.2022).
20. Shootout at the FSS building on Lubyanka. What is important to know. URL: <https://www.rbc.ru/society/20/12/2015dfbbe569a79474c616eac47> (Date of application: 27.02.2022).

21. Constitution of the Russian Federation // Official Internet Portal of Legal Information (www.pravo.gov.ru). 04.07.2020.

22. The Civil Code of the Russian Federation (part one) of November 30, 1994 № 51-FL // CL RF. 05.12.1994. № 32. Art. 3301.

23. Appeal ruling of the Court of Khanty-Mansiysk Autonomous district – Yugra dated July 17, 2018 in case № 33a-4758/2018. The document was not published // CLR «ConsultantPlus».

24. The appeal ruling of the Moscow City Court of November 24, 2017 in case № 33a-5861. The document was not published // CLR «ConsultantPlus».

25. Order of Rosgvardiya No. 170 dated June 9, 2017 «On approval of the Instructions on the Procedure for considering appeals of citizens and organizations in the National Guard Troops of the Russian Federation» // Official Internet Portal of Legal Information (www.pravo.gov.ru). 30.06.2017.

26. Savoskin A.V. Personal reception of citizens: problems of legal regulation and implementation practices // *Lex Russica*. 2019. № 10. P. 71–83.

27. Order of the State Corporation «Deposit Insurance Agency» dated July 31, 2015 № 15/2/3107 «On approval of the Regulations on the organization of a personal reception at the State Corporation "Deposit Insurance Agency» // Official website of the GC «Deposit Insurance Agency». URL: https://www.asv.org.ru/documents_analytik/documents/search/362844/ (Date of application: 19.08.2020).

28. Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation dated November 28, 2019 № 3004-O «On refusal to accept for consideration the complaint of citizen Khizver Roman Grigoryevich for violation of his constitutional rights by Part 5 of Article 11 and Part 1 of Article 13 of the Federal Law «On the Procedure for considering appeals of citizens of the Russian Federation». The document was not published // CLR «ConsultantPlus».

29. Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR dated April 12, 1968 № 2534-VII «On the procedure for considering proposals, applications and complaints of citizens» (expired) // *Vedomosti of the Supreme Soviet of the USSR*. 1968. № 17. Art. 144.

30. Official website of the President of the Russian Federation. URL: <http://letters.kremlin.ru/receptions/list> (Date of application: 10.08.2020).

31. Law of the Yamalo-Nenets Autonomous district of September 28, 2017 № 60-CJSC «On additional guarantees of the right of citizens to appeal in the Yamalo-Nenets Autonomous district» // *Bulletin of the Legislative Assembly of the Yamalo-Nenets Autonomous Okrug*. 2017. August–September. № 6-1.

32. Order of the President of the Russian Federation dated April 26, 2013 № Pr-936. URL: https://minobrnauki.gov.ru/files/Vypiska_iz_porucheniya_Prezidenta_RF_ot_26.04.2013_n_pr-936.pdf (Date of application: 03.03.2022).

33. Methodological recommendations for holding the All-Russian day of reception of citizens (approved by the

Administration of the President of the Russian Federation, № А1-3936о, 28.09.2017, minutes of the meeting of September 28, 2017 № 14) // The document was not published // CLR «ConsultantPlus».

34. Resolution of the Government of St. Petersburg № 575 dated July 18, 2018 «On Approval of the Procedure for Holding the Regional Day of Reception of Citizens of the Russian Federation by the Executive bodies of State Power of St. Petersburg» // Official website of the Administration of St. Petersburg (www.gov.spb.ru). 25.07.2018.

35. Resolution of the Government of the Republic of Khakassia dated May 19, 2017 № 236 «On the establishment of a single day for the reception of citizens by the executive bodies of state power of the Republic of Khakassia» // Official Internet Portal of Legal Information (www.pravo.gov.ru). 23.05.2017.

36. Order of the Governor of the Moscow Region dated January 15, 2002 № 19-RG «On streamlining work executive bodies of state power and state bodies of the Moscow region» // *Information Bulletin of the Government of the Moscow region*. 15.02.2002. № 3.

37. Byvaltseva S.G. Ensuring the implementation of the constitutional right of citizens to appeal by the prosecutor's office: problems of legal regulation // *Constitutional and municipal law*. 2020. №. 4. P. 31–35.

38. Order of FSSCR dated July 17, 2015 № 622 «On Approval of the Regulations on the Public Reception of the Federal Service for Supervision of Consumer Rights Protection and Human Well-being». The document was not published // CLR «ConsultantPlus».

39. Order of the State Corporation «Roscosmos» dated January 11, 2017 № 4 «On approval of the Instructions on the organization of consideration of citizens' appeals in the State Corporation for Space Activities «Roscosmos» // Official Internet Portal of Legal Information (www.pravo.gov.ru). 21.03.2017.

40. Resolution of the Fourteenth Arbitration Court of Appeal dated January 21, 2021 № 14AP-10012/2020 in case № А52-2766/2020, Decision of the Moscow City Court of August 12, 2019 in case № 7-7977/2019. The document was not published // CLR «ConsultantPlus».

41. The appeal ruling of the Moscow Regional Court of 2014 in case № ***17471 on Resolution № 00153/14/30857-BB. The document was not published // CLR «ConsultantPlus».

42. Report on the activities of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation for 2018 // *Rossiyskaya Gazeta*. 11.06.2019. № 125.

43. Report of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation «On the activities of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation in 2003» // *Rossiyskaya Gazeta*. 28.07.2004. № 159.

44. Cassation Ruling of the Judicial Board for Administrative Cases of the Supreme Court of the Russian Federation dated February 18, 2020 № 13-KA19-3. The document was not published // CLR «ConsultantPlus».

45. Stepkin S.P. Problems of abuse of law in the exercise of the right of citizens to appeal // *Russian Law Journal*. 2019. № 1. P. 54–59.