

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»  
СРЕДНЕРУССКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ**

*На правах рукописи*

Титов Александр Александрович

**Право граждан Российской Федерации на обращение  
в органы государственной власти:  
конституционно-правовое исследование**

**12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный  
процесс; муниципальное право**

**Диссертация**

на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

**Научный руководитель:**

доктор юридических наук, профессор

Залужный Александр Гаврилович

Орёл-2018

## СОДЕРЖАНИЕ

|                                                                                                                                                                                |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Введение .....</b>                                                                                                                                                          | <b>3</b>   |
| <b>Глава I Конституционно-правовые основы права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления.....</b>                                        | <b>18</b>  |
| 1.1. Исторические предпосылки появления права на обращение .....                                                                                                               | 18         |
| 1.2. Придание праву на обращение граждан статуса конституционного .....                                                                                                        | 32         |
| 1.3. Зарубежный опыт регламентации права граждан на обращение .....                                                                                                            | 44         |
| <b>Глава II Реализация и обеспечение конституционного права на обращение в органы государственной власти Российской Федерации .....</b>                                        | <b>58</b>  |
| 2.1. Конституционно-правовое регулирование права граждан на обращение в органы государственной власти .....                                                                    | 58         |
| 2.2. Принципы и направления функционирования государственных органов при реализации конституционного права граждан на обращение.....                                           | 75         |
| 2.3. Совершенствование законодательства в целях развития конституционных положений об обращениях граждан в Российской Федерации .....                                          | 93         |
| <b>Глава III Особенности реализации права граждан на обращение в органы прокуратуры Российской Федерации и в органы Министерства внутренних дел Российской Федерации .....</b> | <b>108</b> |
| 3.1. Особенности реализации конституционного права граждан на обращение в органы прокуратуры Российской Федерации .....                                                        | 108        |
| 3.2. Практика и особенности рассмотрения обращений граждан в органах Министерства внутренних дел Российской Федерации .....                                                    | 136        |
| <b>Заключение.....</b>                                                                                                                                                         | <b>153</b> |
| <b>Список использованной литературы.....</b>                                                                                                                                   | <b>161</b> |
| <b>ПРИЛОЖЕНИЯ .....</b>                                                                                                                                                        | <b>183</b> |
| <b>Приложение 1 .....</b>                                                                                                                                                      | <b>183</b> |
| <b>Приложение 2 .....</b>                                                                                                                                                      | <b>189</b> |

## Введение

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Конституция Российской Федерации 1993 г. определила новый этап в развитии России. Впервые в истории нашей страны ее целью намечено построение демократического и правового государства в его истинном понимании. Согласно ст. 3 Конституции РФ, народ является единственным источником власти, которую осуществляет как непосредственно, так и через своих представителей. Право на обращение в органы государственной власти, являясь институтом прямой демократии, позволяющим гражданам России участвовать в управлении государственными делами, обеспечивает реализацию важнейшего конституционного принципа – народовластия. Оно же представляет собой одно из основных политических прав граждан Российской Федерации. Обеспечение субъективного права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления – это одна из гарантий народного суверенитета и связующее звено между народом и его представителями. Обращения граждан выполняют важную функцию обратной связи между народом и государством, позволяющую доносить мнение первого по актуальным вопросам до органов государственной власти. Кроме того, информация о наиболее насущных проблемах, содержащихся в обращениях, способствует принятию своевременных мер по их устранению и недопущению в будущем. Неслучайно Президент России в своем Послании Федеральному Собранию подчеркнул: «...люди рассчитывают, что им будут обеспечены широкие и равные возможности для самореализации, для воплощения в жизнь предпринимательских, творческих, гражданских инициатив, рассчитывают на уважение к себе, к своим правам, свободам, к своему труду»<sup>1</sup>. Поэтому надлежащая реализация права на обращение позволяет говорить о реальности действия Конституции в нашей стране.

---

<sup>1</sup>Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.12.2016 // Парламентская газета. 2016. 02 - 08 декабря.

Обеспечение рассматриваемого права зависит как от государства, в обязанности которого, в соответствии со ст. 2 Конституции России, входят его признание, соблюдение и защита, так и от самих граждан, их активности, сознательности и готовности отстаивать свои права, т. е. от степени развития гражданского общества.

Многие негативные факторы, сохраняющиеся в настоящее время, создают препятствия в надлежащей реализации права на обращение. Среди них – несовершенство нормативно-правового регулирования данного вопроса. Это приводит не только к наличию многих пробелов и коллизий в законодательстве, но и к несоответствию некоторых законов самой Конституции Российской Федерации. Содержание базового Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который был принят лишь в 2006 г., противоречит как его названию, так и Основному закону нашего государства, не разграничивая права российских и иностранных граждан в этой сфере. Многие другие федеральные законы, принятые сравнительно недавно по этому вопросу, не согласуются друг с другом, закрепляют различные виды обращений и порядок их рассмотрения, не соответствующие Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Значительное количество подзаконных нормативных актов, изданных органами государственной власти по вопросам порядка рассмотрения обращений граждан в рамках своей компетенции, не всегда согласуются с федеральными законами. Отсутствие стройной и четкой законодательной базы, наличие множества нормативно-правовых актов, регулирующих отдельные вопросы рассмотрения обращений граждан, их противоречие друг другу создают трудности правоприменения не только для простых граждан, но и для самих органов государственной власти.

Наличие в государстве развитой правоохранительной системы, отвечающей демократическим принципам, способствует надлежащей реализации и защите прав и свобод человека. По статистике большинство

обращений граждан по вопросам признания, защиты и восстановления прав и свобод поступает в органы прокуратуры и МВД России. Только в Прокуратуре Российской Федерации ежегодно рассматривается более 3 млн обращений, однако надлежащей работе с ними препятствует значительное количество ведомственных правовых актов в этой области общественных отношений, их несогласованность между собой и федеральным законодательством, а также наличие некоторых пробелов в законах при решении некоторых проблем.

Особенно негативно это сказывается на таких категориях граждан, которые в силу своего физического, умственного и психического состояния не могут без дополнительных гарантий реализовать свои права, в том числе и право на обращение в органы государственной власти. Это дети, недееспособные граждане, инвалиды, а также те, кто находится в зависимом положении от своих близких, членов семьи и являются жертвами семейного насилия.

Все это потребовало тщательного анализа российского законодательства в области обращений граждан России в органы государственной власти, практики его реализации с целью совершенствования и приведения в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

Являясь одним из институтов прямой демократии, реализация данного права зависит и от развития гражданского общества, которое находится в России на стадии становления. В настоящее время у многих граждан отсутствует ответственность за будущее своей страны, желание принимать участие в ее политической жизни. Свидетельство тому - низкая явка избирателей на выборах и низкий контроль со стороны гражданского общества за органами государственной власти, что, в свою очередь, свидетельствует и создание «сверху» общественных советов при органах государственной власти, а также, низкая активность российских граждан в отношении обращений в органы государственной власти с предложениями о совершенствовании их деятельности или законодательства в целом. В

результате снижается степень участия граждан в управлении делами государства и, как следствие, уровень доверия к власти.

Актуальность исследования продиктована проблемами в нормативно-правовом регулировании права граждан Российской Федерации на обращение и, как правило, в его реализации.

**Степень научной разработанности и теоретическая основа исследования.** Исследуемая тема потребовала обращения к трудам общетеоретического и отраслевого характера. Необходимость исследования общих положений теории конституционных прав потребовала обращения к работам таких ученых, как С.Н. Братусь, Н.В. Витрук, Н.И. Воеводин, Е.А. Лукашева, Н.И. Матузов.

Отдельные аспекты истории возникновения и развития права на обращение нашли свое отражение в работах Э.Р. Адамова, М.В. Булгакова, А.В. Лаврентьевой, Л.В. Лукьянчиковой, М.Н. Тихомирова, В.В. Шабанова. Данный вопрос являлся также предметом изучения дореволюционного автора – М.М. Богословского и советских ученых А.А. Безуглова, В.Ф. Котка, В.В. Малькова.

Сравнительный анализ конституционно-правового регулирования обеспечения и реализации права на обращение в Российской Федерации и зарубежных странах потребовал обращения к трудам зарубежных ученых, таких как Тахсин Моххамд Анис Шарадга и Л.Р. Сюкияйнен.

Поскольку тема диссертационного исследования имеет межотраслевой характер, для ее раскрытия использовались труды по административному праву П.А. Белякова, С.В. Калининой, И.В. Пановой, Н.Ю. Хаманевой, социолога В.Н. Мотькина и политологов В.П. Григорьевой, К.В. Подъячева.

Современный период исследования конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти представлен работами Ю.Н. Алистратовой, А.А. Дворака, М.А. Миронова, Л.А. Нудненко, В.Г. Румянцева, А.В. Савоськина, Н.В. Скрыбиной, С.А. Широбокова, К.А. Черкесова, Я.Э. Меженина.

Кроме того, ввиду актуальности вопросов, связанных с обращением граждан в органы государственной власти, в последние годы опубликовано и защищено ряд работ Н.В. Морозовым, А.В. Савоськиным, Д.А. Сергеевой, В.А. Мещерягиной.

Вместе с тем, сравнительный анализ опубликованных в настоящее время исследований показал, что в настоящее время охвачен не весь спектр вопросов, связанных с правом граждан на обращение в органы государственной власти. Учитывая масштаб и значение реализации такого права, имеется значительный потенциал и для дальнейшего его исследования через призму отраслей права, так и в зависимости от особенностей реализации права на обращения в конкретные государственные органы.

В конституционном праве до сих пор отсутствует комплексное монографическое исследование данного вопроса в свете нового законодательства. Кроме того, право на обращение в органы прокуратуры и органы МВД России не получило до сих пор должного внимания в юриспруденции. Отдельные аспекты реализации изучаемого права в системе МВД были затронуты в работах Е.В. Герасимовой, В.Н. Одинцова, А.Г. Репьева.

**Объект исследования** - общественные отношения, складывающиеся в сфере реализации права граждан на обращение в органы государственной власти.

**Предметом диссертационного исследования** выступают нормативные правовые акты Российской Федерации и ее субъектов, судебная практика, теоретические положения, определяющие порядок обращения российских граждан в органы государственной власти, их рассмотрения и разрешения по существу в соответствии с Конституцией РФ.

**Целью работы** является анализ теоретических основ и правоприменительных аспектов реализации права граждан на обращение в органы государственной власти, а также разработка предложений по совершенствованию законодательства в исследуемой сфере.

В процессе достижения указанной цели необходимы постановка и решение **следующих задач:**

исследовать исторические предпосылки появления права на обращение;  
проанализировать предпосылки приданию права граждан на обращение конституционного статуса;

рассмотреть зарубежный опыт закрепления и реализации права граждан на обращение;

проанализировать нормативно-правовую базу регулирования реализации права граждан на обращение в Российской Федерации;

выявить направления и принципы функционирования государственных органов при реализации конституционного права граждан на обращение;

исследовать особенности реализации права на обращения граждан в органы прокуратуры Российской Федерации;

выявить проблемы в реализации права граждан на обращение в органы МВД РФ.

**Методологическая основа исследования.** В процессе практического достижения цели и решения поставленных задач автором использовались как общенаучные методы – аналитический и диалектический, так и специальные – исторический, сравнительный, логический, информационный, статистический и иные. Указанные методы использовались для познания и объяснения основных закономерностей государственно-правовых явлений, так же использованы специальные методы юридического анализа – формально-юридический, сравнительно-правовой.

**Нормативная и эмпирическая основа исследования.** Положения и выводы диссертационного исследования основываются на положениях Конституции РФ, в соответствии с которыми Российское государство является демократическим и правовым (ч. 1 ст. 1), единственным источником власти в России признан ее многонациональный народ (ст. 3), а права и свободы человека и гражданина, гарантируемые согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ч.1 ст. 17) являются высшей

ценностью (ст. 2).

Структуру нормативной основы исследования, помимо Конституции РФ, составляют:

- международные акты, такие как Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.), Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (1998 г.), Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), Рекомендации Рес (2004 г.) 6 Комитета Министров государствам-членам СЕ «О повышении эффективности внутренних средств правовой защиты» (2004), Модельный закон СНГ «Об обращениях граждан и юридических лиц» (2015);

- федеральное законодательство Российской Федерации, а именно: Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02 мая 2006 г., Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» от 22 декабря 2008 г.; Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09 февраля 2009 г.; Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г., Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г., Федеральный закон «О полиции» от 07 февраля 2011 г.;

- подзаконные нормативные правовые акты, в частности: Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» от 21 декабря 2016 г., Приказ МВД России «Об утверждении положения о Департаменте делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 16 июня 2011 г., Приказ МВД России «Об

утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» от 29 августа 2014 г., Приказ МВД России «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» от 31 декабря 2012 г., Приказ Генпрокуратуры России «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» от 30 января 2013 г., Приказ Генпрокуратуры России «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» от 29 августа 2014 г., Приказ Генпрокуратуры России «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» от 16 января 2012 г.

Автором были проанализированы и другие законы и подзаконные акты в сфере обеспечения права граждан на обращение, в частности законы субъектов Российской Федерации. В сравнительном аспекте рассматривались положения конституций зарубежных государств с различными формами правления и политическими режимами, закрепляющие право на обращение в органы государственной власти.

Эмпирическая основа диссертации сформирована с учетом решений Конституционного суда РФ и Верховного суда РФ, практики судов общей юрисдикции, статистическим и аналитическим материалам органов прокуратуры и МВД, имеющим отношение к исследуемой теме, а также практических наработок диссертанта, принявшего участие в период исследования в рассмотрении свыше тысячи обращений граждан и юридических лиц в органах прокуратуры Орловской области, а также проводившего проверки соблюдения требований законодательства о порядке рассмотрения обращений территориальными органами МВД России и СК России, обобщавшего практику соблюдения конституционных прав граждан при рассмотрении обращений.

При проведении диссертационного исследования использовались материалы проверок и обобщений Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратур субъектов Российской Федерации, статистические данные о работе органов прокуратуры за 2014-2017 гг.; результаты изучения 358 надзорных производств по обращениям граждан; изучения 228 актов прокурорского реагирования; итоги проведенного в ходе подготовки работы экспертного опроса по теме диссертационного исследования.

**Научная новизна диссертации** заключается в том, что впервые после обновления нормативно-правовой базы в правовой науке проведено комплексное исследование конституционно-правового обеспечения права на обращение граждан в органы государственной власти.

В данной работе автором впервые комплексно исследованы конституционно-правовые аспекты реализации права на обращение в правоохранительные органы, в частности в органы МВД России и Следственного комитета России, а также в органы прокуратуры, в то время как представленные авторами работы ранее, в частности, посвящены обращениям граждан в межгосударственные органы по защите прав человека; понятие и виды обращений граждан в Российской Федерации; конституционно-правовому исследованию института обращений граждан; праву на обращение в органы исполнительной власти.

Выбор темы диссертационного исследования обусловлен актуальностью поставленной проблемы и ее недостаточной разработанностью в юридической науке.

В работе дано авторское определение «права на обращение» как объекта конституционно-правового обеспечения, рассмотрены направления и принципы функционирования государственных органов при реализации конституционного права граждан на обращение, основанные на Конституции РФ, проанализирована работа органов прокуратуры РФ и МВД РФ с обращениями граждан. Элементами новизны отличаются предложенные подходы к разрешению правовых и организационных проблем и коллизий в

области обеспечения и реализации права на обращение.

Новизна работы находит свое непосредственное выражение в следующих выносимых на защиту основных теоретических и практических положениях.

1. Право на обращение в России прошло несколько этапов своего становления, которые тесно связаны с историческим развитием нашего государства, что позволяет провести следующую периодизацию.

I этап (конец XV века – XVII век) - институт обращений при сословно-представительной монархии. Обращения к органам власти включали в себя в основном жалобы; возможность обращений с предложениями по организации и совершенствованию органов управления была ограничена; цель рассмотрения жалоб состояла не в улучшении жизни народа, а в контроле за органами управления; более демократичное проявление института обращений на местах; учет обращений при определении государственной политики и принятии законов был недостаточный. К органам и должностным лицам, уполномоченным на прием и рассмотрение обращений, в указанный период следует относились: бояре, приказы, в том числе специально созданный Челобитный приказ, царь и пр.

II этап (XVII век XIX век) - активное развитие института обращений, начало которого связано с периодом абсолютной монархии (обширная законодательная база; бюрократизация процесса обращений. Ограничения на обращения к монарху сохраняются). К органам и должностным лицам, уполномоченным на прием и рассмотрение обращений относились: государь, присутствующие места, судебные места, рекетмейстерская контора, генерал-рекетмейстер, сенат, комиссия прошений, коллегии, канцелярии и др.

III этап (1905 – 1917 гг.) - институт обращений в период дуалистической монархии (появление наказов избирателей представителям в Государственной Думе; принадлежность права на обращение всем сословиям; увеличение количества обращений; учет обращений подданных при принятии важных государственных решений). Обращения могли подаваться Императору, в

Государственную Думу, Государственный совет, Министерство внутренних дел, военное, морское, удельное ведомства, Комитет финансов, местные органы представительной власти и др.

IV этап (1918 – 1991 гг.) институт обращений на советском этапе развития государства (работа с обращениями граждан характеризовалась сбором различной информации от граждан, контролем за всеми органами власти и должна была способствовать построению нового советского государства; появление понятия «право на обращение»). Учитывая, что структура органов власти в советский период не была статичной, на данном этапе имелось многообразие органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать обращения, к примеру Совет народных комиссаров, Всероссийская чрезвычайная комиссия, Центральное бюро жалоб и заявлений, а также бюро жалоб на местах, Президиум ВЦИК, исполнительные комитеты и советы всех уровней, органы прокуратуры и др.

V этап (с 1991 г. по н.в.) институт обращений современной России (формирование института обращений на основе Конституции РФ, федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов).

2. Право на обращение как субъективное право представляет собой право пользования таким социальным благом, как право подавать предложения, заявления и жалобы в органы публичной власти, получать ответы на них и тем самым участвовать в управлении делами государства; право требования от соответствующих органов власти и должностных лиц рассматривать данные обращения и разрешать по существу содержащиеся в них вопросы; право на защиту нарушенного права путем нового обращения в компетентные органы.

3. Содержание и понимание права на обращение в зарубежных странах зависит от типа политического режима и непосредственно связано с правом на свободу мысли и слова. В странах с демократическим политическим режимом оно имеет следующие цели: защита и восстановление прав человека, участие граждан в политической жизни страны; в странах с тоталитарным

политическим режимом – проведение в жизнь государственной идеологии, контроль за мыслями и действиями граждан, подчинение их государственной идеологии; в теократических монархиях – содержание обращений, как и всех других мыслей и действий подданных, не должно выходить за рамки исламской веры.

4. С учетом того, что Конституция РФ распространяется на все общественные отношения, всю систему российского законодательства об обращениях граждан можно разделить на четыре большие группы и представить в следующем виде:

- Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» и развивающие, конкретизирующие его положения подзаконные акты органов государственной власти в зависимости от их полномочий и функций;

- специальные федеральные конституционные и федеральные законы об органах государственной власти в зависимости от особенностей их деятельности и развивающие, конкретизирующие их положения подзаконные акты;

- специальные федеральные законы, регламентирующие порядок рассмотрения отдельных обращений граждан (запросов информации и заявлений о предоставлении государственных услуг);

- законодательство субъектов России, устанавливающее дополнительные гарантии права на обращение.

В настоящее время с целью преодоления коллизий в правовом регулировании общественных отношений по поводу рассмотрения обращений граждан необходимо систематизировать нормативно-правовую базу в этой сфере в соответствии с данной классификацией.

5. В целях совершенствования конституционно-правового регулирования и единообразного его применения в сфере обеспечения и реализации права на обращение следует внести следующие изменения и дополнения в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»:

- дополнить Закон следующей формулировкой: «Иностранные граждане и лица без гражданства вправе обращаться в органы государственной власти о содействии в реализации своих прав и свобод, прав и свобод других лиц, а также об их восстановлении и защите»;

- в Законе определить, с какими обращениями могут выступать «иностранные агенты»;

- дополнить статью 11 «Порядок рассмотрения отдельных обращений» Закона пунктом, раскрывающим порядок рассмотрения коллективных обращений граждан;

- дополнить Закон статьей «Право на обращение отдельных категорий граждан», в которой установить дополнительные гарантии для наиболее уязвимых в социальном плане лиц (несовершеннолетних, признанных судом недееспособных);

- дополнить статью 4 Закона такими видами обращений, как запрос, ходатайство, сообщение;

- дополнить п. 4 ст. 10 Закона положением о необходимости направления ответов гражданам, желающим получить письменный ответ, заказной корреспонденцией.

6. В целях совершенствования конституционно-правового регулирования и единообразного его применения в сфере обеспечения и реализации права на обращение необходимо устранить правовую неопределенность, имеющуюся в Инструкции «О порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации», выраженную в том, что решая вопрос об оставлении обращения без рассмотрения (п.2.13 Инструкции) или об уведомлении гражданина о невозможности определить суть предложения, заявления или жалобы и дать соответствующий ответ (п.2.9 Инструкции), должностные лица прокуратуры вынуждены обращаться исключительно к вопросу о том, признан ли заявитель недееспособным в связи с наличием у него психического расстройства.

В этой связи п.2.13 Инструкции «О порядке рассмотрения обращений и

приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» необходимо изложить следующим образом: «Без разрешения может быть оставлено обращение, лишенное по содержанию логики и смысла».

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования.** Выводы и практические рекомендации, выработанные по результатам исследования, могут быть взяты за основу в целях совершенствования и развития действующего законодательства в сфере гарантий надлежащего обеспечения права на обращение в органы государственной власти, в том числе в органы прокуратуры и полиции. Кроме того, предложенные практические рекомендации позволят повысить эффективность защиты других конституционных прав и свобод граждан.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы при преподавании таких курсов и дополнительных учебных дисциплин, как «Теория государства и права», «Конституционное право России», «Административное право», «Социология» и «политология» в юридических и других гуманитарных образовательных организациях высшего образования, а также при разработке учебно-методических пособий и спецкурсов, написании курсовых и выпускных квалификационных работ по данной тематике.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена на кафедре конституционного и муниципального права Среднерусского института управления ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», где проведено ее рецензирование и обсуждение. Основные положения и выводы отражены в опубликованных статьях, изложены в сообщениях на научно-практических конференциях: Межведомственный круглый стол «Актуальные проблемы уголовного и гражданского судопроизводства» (Орёл, ОрЮИ МВД России им. В.В. Лукьянова 26 июня 2015 года); Всероссийская научно-практическая конференция, посвященная памяти профессора Н.А. Куфаковой (Москва, РУДН, 01 апреля 2016 года); VIII Международная научно-практическая конференция «Права и свободы человека и гражданина:

актуальные проблемы науки и практики» (Орёл, Орловский филиал РАНХиГС. 26 мая 2016 года); Международная научно-практическая заочная конференция «Фундаментальные и прикладные вопросы науки и образования» (Смоленск, 30 ноября 2016 года); XVII международная конференция молодых учёных «Традиции и новации в системе российского права» (Москва, МГЮА. 06 - 07 апреля 2017 года), II научно-практическая конференция «Прокуратура в системе обеспечения национальной безопасности» (Сухаревские чтения) (Москва, Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 6 октября 2017 года).

По теме диссертационного исследования опубликовано девять научных работ, в том числе четыре в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК.

Рекомендации по совершенствованию деятельности в сфере реализации конституционного права граждан на обращение применены в практической деятельности Уполномоченного по правам человека в Орловской области (акт о внедрении от 23.07.2018). Результаты диссертационного исследования используются в учебных процессах Среднерусского института управления – филиала РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, а также Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова, о чём имеются акты о внедрении.

**Структура и содержание диссертации.** Поставленная проблема, объект, предмет и цели исследования предопределили ее внутреннюю логику и структуру. Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, заключения, списка использованной литературы и двух приложений.

## **Глава I Конституционно-правовые основы права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления**

### **1.1. Исторические предпосылки появления права на обращение**

Институт обращений народа в органы государственной власти и местного самоуправления в России имеет давнюю историю. Он берет свое начало с момента возникновения Российского государства, органов государственной власти в нем. Однако в ходе развития российского государства менялись их сущность, значение, характер взаимодействия обращающихся и соответствующих органов и должностных лиц. Как отмечают многие авторы, народные обращения служат проводником обратной связи между государством и обществом и позволяют учитывать чаяния и интересы народа при разработке того или иного направления государственной политики<sup>1</sup>. Степень участия населения в этом процессе во многом зависит от формы государства: формы правления, политического режима. По этому критерию в истории России можно выделить несколько этапов развития института обращений.

В древнерусском государстве институт обращений не имел под собой практической и правовой основы. В этот период времени не было принято обращаться за помощью к власти, поскольку это могло вызвать негативные последствия для обратившегося. У простого народа и у правящей верхушки отсутствовало понимание необходимости обратной связи для дальнейшего цивилизованного развития Российского государства<sup>2</sup>.

В период сословно-представительной монархии в нашем государстве появился такой канал связи между государством и правительством, как челобитная. Т.В. Лаврентьева отмечает, что предложений по

---

<sup>1</sup> Третьяков И.А. Место конституционного права на обращения в системе основных прав и свобод человека и гражданина // Юрист – Правоведь. 2010. № 2. - С. 14 - 18; Подъячев К.В. Модернизация института обращений граждан и возможности повышения эффективности взаимодействия общества и власти в России // Бизнес. Общество. Власть. 2008. - №3. - С. 20 - 27.

<sup>2</sup> Лаврентьева Т.В. Особенности осуществления защитных функций общественными и государственными институтами в истории Киевской и Московской Руси //Евразийский журнал региональных и политических исследований. 2012. - N12. - С. 42.

совершенствованию работы государства и изменению его структуры в тот период не предполагались, а, напротив, даже не воспринимались общественным сознанием, в том числе сознанием элит<sup>1</sup>». Уже в Судебнике Ивана III 1497 г.<sup>2</sup> упоминаются «жалобщики» как лица, обращающиеся с жалобами, просьбами, требованиями. В нем, в частности, говорилось: «А каков жалобник к боярину приидет, и ему жалобников от себя не отсылати, а давати всем жалобником управа в всемъ, которымъ пригоже. А которого жалобника а непригоже управити, и то сказати великому князю, или к тому его послати, которому некоторые люди приказаны ведати». При этом бояре были обязаны рассматривать и разрешать все обращения исходя из сути проблемы. Как отмечает Л.В. Лукьянчикова, в XVI-XVII вв. челобитные выражали общественное мнение по различным вопросам, начиная от коллективных - по вопросам государственного значения и заканчивая индивидуальными-с личными просьбами<sup>3</sup>. Челобитные поощрялись властью. В этот период формировались само право на обращения, круг субъектов обращений, меры ответственности должностных лиц и жалобщиков<sup>4</sup>.

Иваном Грозным в середине XIV века была проведена реформа управления. Появились такие органы публичной власти, как приказы, которые формировались по отраслевому признаку. Был образован и Челобитный приказ, рассматривающий жалобы, поступающие на имя царя. Им же осуществлялся контроль за деятельностью центральных органов власти. Кроме того, жалобы на деятельность самих приказов рассматривались непосредственно царем.

Другим важным документом, закрепляющим право на подачу жалобы,

---

<sup>1</sup> Лаврентьева Т.В. Особенности осуществления защитных функций общественными и государственными институтами в истории Киевской и Московской Руси // Евразийский журнал региональных и политических исследований. 2012. - №12. - С. 41.

<sup>2</sup> Российское законодательство X-XX вв. В 9-ти т. Т.2. Законодательство периода образования и укрепления Российского централизованного государства. - М., 1985. - С. 60.

<sup>3</sup> Лукьянчикова Л.В. Институт народных обращений в России: историко-правовой аспект //Государство и право. 2014. № 3. - С. 73.

<sup>4</sup> Адамова Э.Р. Эволюция права граждан на обращения в органы государственной власти в России //Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2008. - №4. - С. 98.

является Судебник 1550 г.<sup>1</sup>. В нем, однако, это право было ограничено возможностью обращения напрямую к царю. Устанавливалось, что если «жалобник бьет челом не по делу и бояре ему откажут, и тот жалобнику чнет бити челом, докучати государю, и того жалобника вкинути в тюрьму». Следует согласиться с И.В. Пановой, что в этот период времени было введено понятие «необоснованная жалоба»<sup>2</sup>.

Важным документом в регламентации механизма подачи и рассмотрения обращений явилось Соборное уложение 1649 г., в соответствии с которым жалобщики не имели права обращаться с челобитными непосредственно к государю, а должны были пройти специально учрежденную инстанцию – приказ. Если же данный орган отказывал в рассмотрении дела или не выносил решения, то с челобитной можно было обратиться к царю<sup>3</sup>. По сути, Соборное уложение установило то же правило, что и Судебник 1550 г. Как отмечают некоторые авторы, в этот период времени государь и его окружение не были заинтересованы в непосредственных контактах с подданными.

Челобитные в этот период времени имели, однако, влияние на проводимую Российской Империей политику. Так, обращения учитывались при издании Новоторгового устава 1667 г.<sup>4</sup>. На основании челобитных от дворян и бояр был издан указ о прикреплении крестьян к земле, а также был заключен мирный договор Руси с Речью Посполитой в 1580 г. Многие исследователи отмечают, что на этом этапе, в XVI – XII вв., челобитные в основном были удовлетворены и легли в основу многих правовых актов того времени, сыграв важнейшую роль в государственной и земской жизни<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Карамзин Н.М. История государства российского (книга третья). Ростов -на- Дону: Изд-во «Феникс», 1994. - С. 180.

<sup>2</sup> Панова И.В. Развитие административного судопроизводства и административной юстиции в России //Право. Журнал высшей школы экономики. 2016. - № 4. - С. 56.

<sup>3</sup> Тихомиров М.Н., Епифанов П.П. Соборное уложение 1649 года : учебное пособие для высшей школы. -М: МГУ, 1961. - С. 7.

<sup>4</sup> Российское законодательство X-XX вв. В 9-ти т. Т.4. Законодательство периода образования и укрепления Российского централизованного государства. М., 1986. - С. 117.

<sup>5</sup> См., например: Богословский М. Земское самоуправление на Русском Севере в XVII в. Т.2. Деятельность Земского мира. Земство и государство. М., 1912. - С. 101; Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры) М.: «Формула права», 2006. - С. 341-342;

Подтверждением тому является и организация посадского самоуправления. Так, одной из главных общественных структур в нем был мирской сход, который в числе прочих основных своих функций решал вопросы защиты мирских интересов путем как подачи челобитных царю, так и выбора и отправки представителей в Москву по мирским делам. Последние направлялись в центральные приказы, а их действия контролировались миром. Само население подавало явки как письменные, так и словесные в специальные органы самоуправления. К примеру, в городах таковыми являлись городские земские избы, в которые явки подавали все сословия о различных нарушениях, грабежах, злоупотреблениях<sup>1</sup>.

Рассматривая данный вопрос, нельзя не отметить и тот факт, что делегированные представители с территорий, съезжаясь на Земский собор – важный орган государственной власти России при сословно-представительной монархии, кроме прочих документов о легитимности их полномочий, обязаны были представлять в Посольский и Разрядный приказы указы избирателей и челобитные<sup>2</sup>.

Таким образом, возникновение института обращений обязано сословно-представительной монархии и на основании анализа вышеперечисленных правовых актов можно определить, что он представляет собой период с конца XV века по XVII век (более конкретно период можно определить по времени принятия важных правовых актов в исследуемой сфере: с издания Судебника Ивана III в 1497 г. по издание Новоторгового устава в 1667 г.). В этот период институт обращений характеризуется следующими чертами: обращения к органам власти включали в себя в основном жалобы; возможность обращений с предложениями по организации и совершенствованию органов управления была ограничена; целью рассмотрения жалоб являлось не улучшение жизни народа, а контроль за органами управления; более демократичное проявление

---

Соловьев С.М. История России с древнейших времен. М., 2006. - С. 268. и др.

<sup>1</sup> Булгаков М.Б. Структуры посадского самоуправления на государственной и мирской службах в XVII веке //Отечественная история. 2005. - №4. С. - 94-108.

<sup>2</sup> Лукьянчикова Л.В. Политико-правовая роль наказов избирателей в истории России //Государство и право. 2011. - № 9. - С. 106.

института обращений на местах; учет обращений при определении государственной политики и принятии законов.

В период абсолютизма право на челобитье сохранялось. Верховная власть приходит к осознанию необходимости обратной связи с народом с целью получения информации о произволе чиновников и помещиков. С помощью обращений получили воплощение многие законодательные акты. Так, в этот период был законодательно урегулирован порядок подачи и рассмотрения обращений. Запрещалось вручать челобитные в руки царю, в обход специальных учреждений. За «несправедливое утруждение Императорского Величества... не дельными просьбами», особенно лицам не дворянского происхождения и не имеющим чинов, предусматривались различные виды наказаний, вплоть до каторги и смертной казни. Помещичьи крестьяне были совсем лишены права подавать челобитные на имя царя<sup>1</sup>.

В этот период было издано значительное количество указов, регламентирующих подачу и рассмотрение обращений: от 2 февраля 1700 г. «О неподаче просьбы мимо присутственных мест Государю, кроме важных государственных дел»<sup>2</sup>, от 16 июня 1738 г. «О публикование во всенародное известие, чтобы мимо надлежащих судебных мест на Высочайшее имя просьбы не подавали»<sup>3</sup>, от 12 ноября 1740 г. «Об установлении при Высочайшем дворе особого Рекетмейстера, с приложением инструкции для отправления дел, ему назначенных»<sup>4</sup>, от 12 ноября 1740 г. «О подавании челобитен в учрежденных местах и о чинении по оным решений без всякой волокиты»<sup>5</sup>; от 27 ноября 1741 г. «Форма о титулах Ее Императорского Величества в грамотах; докладах, челобитных, доношениях и пашпортах»<sup>6</sup>, от 18 января 1762 г. «О непринимании Генерал-Рекетмейстеру челобитен,

---

<sup>1</sup> Лукьянчикова Л.В. Институт народных обращений в России периода абсолютизма: историко-правовой аспект //Право и государство: теория и практика. 2014. - N 4. - С. 93.

<sup>2</sup> Полное Собрание Законов Российской Империи. Т. IV. - № 1748.

<sup>3</sup> Полное Собрание Законов Российской Империи. Т. X. - № 7559.

<sup>4</sup> Полное Собрание Законов Российской Империи. Т. XI. - № 8288.

<sup>5</sup> Полное Собрание Законов Российской Империи. Т. XI. - № 8289.

<sup>6</sup> Полное Собрание Законов Российской Империи. Т. XI. - № 8475.

писанных не на гербовой бумаге и без подписания писцовых имен»<sup>1</sup>. Тем самым была создана соответствующая законодательная база.

Особую роль в изучаемом вопросе играли указы депутатам Уложенных комиссий. Нередки были случаи инициирования самим правительством подачи наказов при решении вопросов государственного значения с изложением нужд и желаний сословий. Ярким примером тому может служить созыв Екатериной II комиссии по составлению проекта нового Уложения<sup>2</sup>. Наиболее важным документом этого периода по рассматриваемому вопросу был Манифест «О порядке рассмотрения жалоб и просьб на высочайшее имя» 1763 г.<sup>3</sup>, подписанный императрицей. Им устанавливался порядок рассмотрения обращений. Кроме того, документ впервые разграничивал административное и судебное производство по обращениям в органы власти. В этот период истории происходила бюрократизация института обращений: процедуры подачи обращения и его рассмотрения были строго регламентированы. Кроме того, учреждались новые органы по их рассмотрению: от комиссии прошений в Государственном совете до Особого присутствия предварительного рассмотрения всеподданнейших жалоб на определения департаментов Правительствующего Сената. Поскольку в период абсолютной монархии сложились достаточная законодательная база, регламентирующая наиболее важные аспекты жизнедеятельности населения, а также отлаженная система государственного управления, обращения подданных в этот период времени приобрели следующее значение: они устраняли пробелы в законодательстве или привносили исключения из установленных в них правил<sup>4</sup>.

Таким образом, вторым этапом развития права на обращение в российском государстве следует определить XVII - XIX века. Институт обращений в этот период приобретает следующие особенности: обширная

---

<sup>1</sup> Полное Собрание Законов Российской Империи. Т. XI. - № 8502.

<sup>2</sup> *Латкин В.Н.* Учебник истории русского права периода империи (XVIII и XIX века) /под ред. В.А. Томсинова. - М., 2004. - С. 7.

<sup>3</sup> Полное собр. Законов Российской империи. Т. XVI. - С. 303-304.

<sup>4</sup> *Лукьянчикова Л.В.* Институт народных обращений в России: историко-правовой аспект //Государство и право. 2014. - №3. - С.79.

законодательная база; бюрократизация процесса обращений. Ограничения на обращения к монарху сохраняются.

Период дуалистической монархии в России характеризуется повышением электоральной активности и массовыми обращениями в органы государственной власти. Это связано прежде всего с изданием в 1905 г. Николаем II Именного высочайшего Указа, в котором верноподданным разрешалось доводить до сведения правительственных властей свои нужды<sup>1</sup>. Обращения подавались как в Государственную Думу, так и на имя императора. Последние подлежали рассмотрению Советом министров. Значительное количество наказов и жалоб было подано в Государственную Думу I и II созывов, на заседаниях которых они заслушивались и учитывались при принятии важных государственных решений<sup>2</sup>. Первое место по количеству таких обращений занимали крестьяне. А всего только в Государственную Думу II созыва было подано 711 подобных наказов<sup>3</sup>. Однако почти все они не были претворены в жизнь в связи с роспуском Государственной Думы и октябрьским переворотом 1917 г.

Таким образом, III период развития права на обращения (при дуалистической монархии), длился с 1905 г. по 1917 г. и имел следующие особенности в вопросах права подданных на обращения: появление наказов избирателей представителям в Государственной Думе; принадлежность права на обращение всем сословиям; увеличение количества обращений; учет обращений подданных при принятии важных государственных решений.

Характер обращений граждан в советский период существенно отличался от таковых в предыдущие периоды исторического развития нашего государства. Тоталитарный режим, имевший место на протяжении части советского периода, наложил свой отпечаток и на институт обращений. Несмотря на массовый характер последних, правовое регулирование данного

---

<sup>1</sup> Собрание узаконений. 1905. - №30. - Ст. 245.

<sup>2</sup> Лукьянчикова Л.В. Политико-правовая роль наказов избирателей в истории России // Государство и право. 2011. - № 9.

<sup>3</sup> Нильве А.И. К методике изучения приговоров и наказов крестьян, посланных во II Государственную Думу // Археографический ежегодник за 1970 г. - М., - 1971. - С. 174.

вопроса носило классовый характер и было направлено на защиту прав трудящегося народа, укрепление социалистической законности. В условиях тотального контроля за всеми сферами жизни граждан, отсутствия права на свободу мысли и слова право на обращения было также подчинено этим целям. Не допускалось «инакомыслия», а обращения граждан использовались для одобрения политического курса страны, выявления недостатков в работе государственного аппарата, должностных лиц, выражающихся в отклонениях от этого курса, дискриминации руководящей политической партии, ее лидера. Как справедливо отмечает К.В. Подъячев, тоталитарные режимы полностью ликвидировали все формы самоуправления и автономии.

В то же время они довели масштабы участия граждан в политической жизни страны до невиданных прежде величин. Это выразилось в почти 100% явке на выборы, огромной доле членов партии и разнообразных организаций и клубов среди населения. Однако это участие не означает существование демократии<sup>1</sup>.

В советских конституциях отсутствовало понятие «право на обращение». Порядок их рассмотрения регулировался подзаконными актами. В первые годы советской власти основные принципы работы с обращениями граждан были разработаны В.И. Лениным<sup>2</sup>. Советское государство пристальное внимание уделяло работе с обращениями граждан. Оно требовало от всех органов и руководителей проявлять большую заинтересованность в работе с ними, поскольку это способствовало выявлению различных злоупотреблений и скорейшему принятию мер к их устранению.

В 1918 году VI Всероссийским съездом Советов было принято Постановление «О точном соблюдении законов», которым устанавливалась обязанность в случаях принятия вынужденных экстренных мер в борьбе с контрреволюцией, отступающих от действующего законодательства,

---

<sup>1</sup> Подъячев К.В. Обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления как форма гражданского участия: автореф. дис. ...канд. полит. наук. М.: Высшая школа экономики и Институт социологии РАН, 2007. - С. 17.

<sup>2</sup> Мальков В.В. В учреждение поступила жалоба. - М.: Изд-во Моск. рабочий, 1972. - С.6.

немедленно сообщать об этом письменным заявлением в Совет Народных Комиссаров. С целью защиты прав граждан в обязанности советских учреждений и должностных лиц вменялось принимать обращения от «любого гражданина Республики, желающего обжаловать их действия, волокиту или чинимые ему в его законных притязаниях затруднения»<sup>1</sup>. При этом составлялся краткий протокол, копия которого вручалась жалобщику. Постановлением устанавливалась ответственность как самого жалобщика за злоупотребление правом на обращение, так и должностных лиц – за отказ от составления протокола.

Значительный поток обращений в этот период поступал в Совет Народных Комиссаров. При нем была учреждена специальная должность старшего секретаря по приему граждан. Обращения также поступали в Наркомат внутренних дел по вопросам злоупотреблений на местах.

В 1918 г. была создана контрольно-ревизионная комиссия при Всероссийской чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и саботажем. В нее просили обращаться потерпевших в случаях грабежей, взяточничества и шантажа со стороны лиц, состоявших на советской службе<sup>2</sup>.

В дальнейшем на основании Декрета СНК от 30 декабря 1919 г. «Об устранении волокиты»<sup>3</sup> был утвержден порядок приема и рассмотрения обращений граждан. Этим документом устанавливалось, что на нижестоящее учреждение можно жаловаться в вышестоящее. В то же время Декретом признается, что, обращаясь сразу в центральный орган, минуя подчиненные ему инстанции, граждане сами создают волокиту.

В этот же период было образовано Центральное бюро жалоб и заявлений, а также бюро жалоб на местах. Основной их задачей было рассмотрение всех жалоб и сообщений о преступлениях, волоките и незаконных действиях должностных лиц. Центральное бюро могло само

---

<sup>1</sup> Собрание узаконений. 1918. - № 90. - Ст. 908.

<sup>2</sup> Известия ВЦИК. - № 211(475). 29 сентября 1918 г.

<sup>3</sup> СУ РСФСР. 1920. - N 1 – 2. - Ст. 7.

провести проверку по жалобе либо передать ее на рассмотрение органов госконтроля. Только в декабре 1919 г. ЦБЖ рассмотрело 708 дел, а местные бюро жалоб – 1340 дел<sup>1</sup>.

Обращения поступали также и в Президиум ВЦИК. Ими занимался М.И. Калинин, который придавал обращениям граждан большое значение при принятии государственных решений и считал, что без учета мнения населения любые действия власти малополезны<sup>2</sup>.

Вместе с тем законодательно устанавливалась и ответственность за злоупотребление данным правом: клевету, ложное сообщение. Так, ст. 90 Уголовного кодекса от 1922 г. гласит: «Заведомо ложное сообщение в письменном заявлении государственному учреждению или должностному лицу о деятельности государственных учреждений или должностных лиц или заведомо ложный ответ на официальный запрос таковых карается лишением свободы на срок до одного года»<sup>3</sup>.

В этот период основные задачи нового государства содержались в его Конституциях 1918 г., а затем Конституции СССР 1924 г. и Конституции РСФСР 1925 г. Основные из них – это удержание власти и построение нового советского государства, выражающего волю рабочих и крестьян. Поэтому обращения граждан являли собой источник информации о чаяниях и нуждах трудящихся, а также препятствиях на пути к указанным целям. В то же время в самих конституциях о возможностях обращений граждан в органы власти или местного самоуправления упомянуто не было.

Значительная активность населения в рамках исследуемого вопроса наблюдалась в 1935 - 1937 гг. при обсуждении нового проекта Конституции СССР и РСФСР. Однако, как отмечают некоторые ученые, статья о праве граждан СССР на инициативу во всех областях социалистического

---

<sup>1</sup> Шабанов В.В. Рассмотрение жалоб граждан как форма контроля над советским государственным аппаратом (1917-1927) // Вестник Московского университета МВД России. 2013. - N 9. - С. 35.

<sup>2</sup> Безуглов А. Гласность работы местных Советов. - М., 1960. - С. 37.

<sup>3</sup> СУ РСФСР. 1922. - №15. - Ст.153.

строительства была исключена из проекта Конституции 1936 г.<sup>1</sup> На наш взгляд, это связано с возрастанием роли коммунистической партии в стране, а также авторитета вождя – И.В. Сталина. В разработке нового проекта Конституции он принимал непосредственное участие, поэтому в научных кругах ее зачастую называют «сталинской».

Однако именно в этот период создается более четкая правовая база работы с обращениями граждан. Так, постановление ЦИК СССР от 13 апреля 1933 г. «О рассмотрении жалоб трудящихся и принятии по ним необходимых мер»<sup>2</sup> поручает исполнительным комитетам и советам всех уровней выделить ответственных за работу с обращениями граждан; воспретить пересылку жалоб в те органы, на которые они составлены; установить точный порядок рассмотрения жалоб; установить точные часы приема граждан; организовать выдачу справок по жалобам и систематическую проверку по фактам исполнения решений по жалобам; составлять ежеквартальные отчеты по работе с жалобами.

Более подробный порядок работы с жалобами был установлен Постановлением ВЦИК от 01 июля 1934 г. «Об упорядочении дела рассмотрения и разрешения жалоб»<sup>3</sup>. В нем устанавливались сроки рассмотрения жалоб в краевых (областных) органах в срок не свыше месяца со дня их подачи, а красноармейских жалоб - в срок не свыше 15 дней; в районных и городских органах - соответственно в 20 и 7 дней. Всем советам и комитетам предлагалось «производить тщательную проверку сообщаемых в органах печати данных о неправильной работе учреждений и должностных лиц и немедленно извещать органы печати о принятых мерах».

Первым правовым актом, которым закреплялось право на обращение граждан в его современном понимании, является Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан».. Указанным нормативным

---

<sup>1</sup> Коток В.Ф. Проблема развития непосредственной демократии в советском государстве: дисс. докт. юрид. наук. - М., 1965. - С. 251.

<sup>2</sup> Собрание законодательства СССР. 1933. - № 26. - Ст. 153.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РСФСР. 1934. - № 31. - Ст. 182.

правовым актом предусматривались следующие виды обращений граждан, упомянутые в его названии: предложение, заявление и жалоба. Представленные виды обращений граждан признавались важным средством осуществления и охраны прав личности, существенным источником информации, необходимой для решения вопросов государственного строительства. Кроме того, перечисленные виды обращений рассматривались в качестве одной из форм участия трудящихся в управлении, способствующей усилению контроля народа за деятельностью государственных и общественных органов, борьбе с волокитой, бюрократизмом и другими недостатками в их работе<sup>1</sup>. В рассматриваемом Указе подробно регламентировался порядок подачи и рассмотрения обращения. Между тем, легального определения понятия «право на обращение» в тексте Указа не содержалось.

Лишь в Конституции СССР 1977 г. впервые появляется понятие «право на обращение». В частности, в ст. 49 закреплено: «Каждый гражданин СССР имеет право вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе»<sup>2</sup>. Этой статьей также устанавливалась ответственность за преследование за критику. Нельзя не отметить, тот факт, что право на обращение тесно связано с такими политическими правами, как право на управление делами государства и право на свободу слова, что в условиях тоталитарного режима реализовать практически невозможно. Однако в Конституции 1977 года эти права закреплены. Причем ст. 48 гарантировала гражданам участие в обсуждении и принятии законов, а также решений общегосударственного и местного значений. Представляется, что для реализации этого права обращения граждан и общественных объединений должны были играть не последнюю роль. При этом учитывались те обращения, которые соответствовали политическому курсу страны и

---

<sup>1</sup> Свод законов СССР. Т. 1. - С. 373.

<sup>2</sup> Ведомости ВС СССР. 1977. - N 41. - Ст. 617.

программе коммунистической партии. Это связано с тем, что право на свободу слова, печати собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, закрепленное в ст. 50, должно было служить цели укрепления и развития социалистического строя. В то же время, как отмечает Ю.Н. Алистратов, именно в этом документе впервые произошел переход института обращений граждан как одного из механизмов административной юстиции к государственно-правовому институту<sup>1</sup>. Рассматриваемое право, однако, сводилось лишь к внесению предложений по улучшению работы государственных органов и не предоставляло гражданам права защищать свои интересы. Данное право в Конституции РСФСР 1978 г. полностью совпадало с содержанием такового в Конституции СССР 1977 г., и лишь в Конституции 1993 г. оно впервые приобрело наиболее полное и всестороннее закрепление, что способствовало формированию нового конституционно-правового института.

На основании вышеизложенного необходимо отметить, что право на обращение в России прошло несколько этапов своего развития, которые тесно связаны с историческим развитием нашего государства. На каждом из них оно имело свои характерные особенности. Все эти этапы повлияли на формирование «права на обращение» в современном понимании. Исходя из этого можно выделить следующие этапы.

I этап (конец XV века – XVII век) - институт обращений при сословно-представительной монархии. Обращения к органам власти включали в себя в основном жалобы; возможность обращений с предложениями по организации и совершенствованию органов управления была ограничена; цель рассмотрения жалоб состояла не в улучшении жизни народа, а в контроле за органами управления; более демократичное проявление института обращений на местах; учет обращений при определении государственной политики и принятии законов был недостаточный. К органам и должностным лицам, уполномоченным на прием и рассмотрение обращений, в указанный период

---

<sup>1</sup> Алистратов Ю.Н. Право петиций в Российской Федерации. - М., 1997. - С. 38.

следует относились: бояре, приказы, в том числе специально созданный Челобитный приказ, царь и пр.

II этап (XVII век XIX век) - активное развитие института обращений, начало которого связано с периодом абсолютной монархии (обширная законодательная база; бюрократизация процесса обращений. Ограничения на обращения к монарху сохраняются). К органам и должностным лицам, уполномоченным на прием и рассмотрение обращений относились: государь, присутствующие места, судебные места, рекетмейстерская контора, генерал-рекетмейстер, сенат, комиссия прошений, коллегии, канцелярии и др.

III этап (1905 – 1917 гг.) - институт обращений в период дуалистической монархии (появление наказов избирателей представителям в Государственной Думе; принадлежность права на обращение всем сословиям; увеличение количества обращений; учет обращений подданных при принятии важных государственных решений). Обращения могли подаваться Императору, в Государственную Думу, Государственный совет, Министерство внутренних дел, военное, морское, удельное ведомства, Комитет финансов, местные органы представительной власти и др.

IV этап (1918 – 1991 гг.) институт обращений на советском этапе развития государства (работа с обращениями граждан характеризовалась сбором различной информации от граждан, контролем за всеми органами власти и должна была способствовать построению нового советского государства; появление понятия «право на обращение»). Учитывая, что структура органов власти в советский период не была статичной, на данном этапе имелось многообразие органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать обращения, к примеру Совет народных комиссаров, Всероссийская чрезвычайная комиссия, Центральное бюро жалоб и заявлений, а также бюро жалоб на местах, Президиум ВЦИК, исполнительные комитеты и советы всех уровней, органы прокуратуры и др.

V этап (с 1991 г. по н.в.) институт обращений современной России (формирование института обращений на основе Конституции РФ,

федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов).

## **1.2. Придание праву на обращение граждан статуса конституционного**

Возможность граждан своей страны обращаться в органы государственной власти и местного самоуправления является важнейшим условием демократического государства. Поэтому анализу института обращений отечественными учеными уделяется значительное внимание. В юридической литературе оно рассматривается как субъективное право, как составная часть правового и конституционного статуса личности, как институт непосредственной и часть представительной демократий<sup>1</sup>.

В то же время как институт прямой демократии реализация данного права зависит и от степени развития гражданского общества. Не секрет, что оно в России находится в стадии формирования. Советский период развития нашего государства, когда наблюдалось огосударствление всех сфер жизни общества, привел к тому, что у граждан России и в настоящее время отсутствует желание участвовать в политической жизни страны, решать наиболее важные политические вопросы. Об этом свидетельствует низкая явка избирателей на выборах. К примеру, в выборах в Государственную Думу седьмого созыва приняло участие лишь 47,8% населения, что стало самым низким показателем за всю современную историю Российской Федерации<sup>2</sup>. О низком уровне развития гражданского общества говорит и тот факт, что Общественная палата Российской Федерации и общественные органы при органах исполнительной власти формируются «сверху», а не по инициативе граждан. Так, в Общественную палату назначает представителей Президент России<sup>3</sup>. Согласно Указу Президента, состав Общественного совета при Министерстве внутренних дел Российской Федерации формируется и утверждается Министром внутренних дел Российской Федерации с учетом

<sup>1</sup> Нудненко Л.А., Хаманева Н.Ю. Новый Закон об обращениях граждан: достоинства и недостатки // Государство и право. 2007. - №3. - С. 5-6.

<sup>2</sup> Замахина Т. Парламентские выборы предложили проводить в рабочий день // Российская газета. - 2017. 28 февраля.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 04 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. - № 15 - Ст. 1277; 2017. - № 1 (Часть I). - Ст. 28.

результатов консультаций с Общественной палатой Российской Федерации, Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, общественными объединениями и организациями<sup>1</sup>. Следует согласиться с авторами, которые утверждают, что формирование гражданского общества не должно рассматриваться только как формирование его структур, поскольку гражданское общество является не элементом политической организации общества, а его условием. Элементы гражданского общества, втянутые в политическую организацию общества, становятся государствовподобными, перекрываются государством<sup>2</sup>. Право на обращение как политическое также зависит от активности граждан. Необходимо констатировать, что в этом плане оно нередко игнорируется органами государственной власти, поскольку предложения по совершенствованию законодательства или работы соответствующих органов носят рекомендательный характер и рассматриваются лишь формально. На сайтах органов государственной власти такие виды обращений даже не выделены в отдельную группу, не приводится их обзор и статистика. На наш взгляд, такие виды обращений должны поощряться, а не игнорироваться. Кроме того, в России граждане не обладают законодательной инициативой на федеральном уровне. На наш взгляд, следует обратиться к опыту зарубежных государств и предусмотреть в российском законодательстве поправку о том, что граждане могут обращаться с петицией в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, собрав при этом необходимое количество подписей в поддержку законопроекта. Эта цифра может соответствовать количеству подписей граждан, необходимому для проведения общероссийского референдума – 2 млн.

Следует согласиться с К.В. Подъячевым, что как институт право на обращение выполняет следующие функции:

---

<sup>1</sup>Указ Президента РФ от 23.05.2011 № 668 (ред. от 24.07.2015) «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» //СЗ РФ. 2011. - № 22.- Ст. 3154; 2015. - № 30. - Ст. 4576.

<sup>2</sup> *Нарыкова С.П.* Правовое государство и гражданское общество: мифы и проблемы (к вопросу о гражданском обществе) // Экономические и гуманитарные исследования регионов. 2014. - № 6. - С. 94.

- правозащитную, суть которой в том, что обращения, как юридический институт, представляют собой одно из средств защиты прав граждан: они позволяют предупредить правонарушение, а если оно уже совершено – устранить негативные последствия и восстановить нарушенное право;

- информационную, заключающуюся в том, что обращения граждан – это важнейший источник сведений, позволяющих государству судить о проблемах граждан;

- коммуникационную, выражающуюся в том, что обращения граждан могут служить средством обмена информации между государством и гражданами, и одновременно выступать своего рода каналом воздействия, посредством использования которого граждане имеют возможность оказывать влияние на принятие властных решений, а также принимать непосредственное участие в процессе их принятия<sup>1</sup>.

Конституция РФ 1993 года впервые в российской истории признала данное право за всеми гражданами страны, и оно стало частью не только правового статуса гражданина России, но и конституционного. Стоит согласиться с А.А. Дворак в том, что конституционное признание права граждан на обращение говорит о качественно новом витке в развитии государства<sup>2</sup>. Одновременно такое закрепление позволяет судить о появлении предпосылок для реального использования гражданами права на обращение при наличии соответствующих механизмов, обеспечивающих необходимый уровень взаимодействия государства и общества.

Это положение Конституции РФ требовало, однако, конкретизации в соответствующем федеральном законе, регламентирующем порядок подачи и рассмотрения обращений, ответственности соответствующих субъектов правоотношений. Долгое время последние регулировались нормативно-правовыми актами, принятыми еще в период СССР, не противоречащими Конституции РФ, но и не отвечающими современным реалиям. Среди них:

---

<sup>1</sup> Подъячев К.В. Обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления как форма гражданского участия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 9.

<sup>2</sup> Дворак А.А. Реализация конституционного права граждан на обращение в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2003. - С. 8.

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»<sup>1</sup> и Закон СССР от 26 июня 1968 г. «Об утверждении Указа Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»<sup>2</sup>. В этих актах отсутствовал понятийный аппарат, не были закреплены процедуры рассмотрения обращений и ответственность государственных органов и должностных лиц за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей при рассмотрении обращений граждан. Кроме этих документов в области правового регулирования рассматриваемых правоотношений действовало более 80 нормативных актов<sup>3</sup>. Отсутствие единой концепции по данному вопросу существенно затрудняло реализацию права на обращение.

Лишь в 2006 г. был принят новый Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>4</sup>, в котором определены основные понятия и порядок рассмотрения обращений граждан. В частности, «обращение гражданина» в нем определено как «направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления». В Законе выделены виды обращений: предложение, заявление, жалоба. В отличие от советского законодательства, это дает возможность не только вносить предложения по улучшению работы государственных органов и органов местного самоуправления, но и просить содействия в реализации прав и свобод, а также их защите и восстановлении.

Исходя из анализа Федерального закона, все обращения можно классифицировать на группы: 1. В зависимости от вида публичной власти, к которой оно направлено: обращения в органы государственной власти,

---

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. - №317. - Ст. 144; 1980. - №11. - Ст. 192.

<sup>2</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. - №27. - Ст. 237.

<sup>3</sup> Беляков П.А. Правовое регулирование порядка рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации и ее субъектах //Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. - №2. - С. 63.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2006. - N 19. - Ст. 2060; 2014. - N 48. - Ст. 6638.

обращения в органы муниципальной власти. 2. По форме: письменные, устные, электронные. 3. По субъекту, направляющему обращение: индивидуальные, коллективные. 4. По субъекту, в который направлено обращение: направленные в органы законодательной власти РФ, органы исполнительной власти РФ, правоохранительные органы. 5. По порядку принятия обращения: индивидуальная инициатива, принятые на публичном мероприятии, принятые по инициативе членов общественного объединения, принятые по инициативе двух и более человек.

В Законе также закреплены права гражданина при рассмотрении обращения, требования к обращению, порядок его рассмотрения. Важным моментом является то, что Законом установлены гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением, выражающиеся в запрете преследования, а также в недопустимости разглашения сведений, содержащихся в обращении. Таким образом, Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» наиболее полно отразил веление времени, переход к построению демократического, правового государства, закрепленного Конституцией России 1993 г.

Справедливым, однако, можно считать и замечания некоторых авторов относительно устных сообщений. Так, законом предусмотрен личный прием граждан, на котором устное обращение заносится в личную карточку приема. Не совсем ясно: если лицо не в состоянии прийти на личный прием, например в результате заболевания, обращение по телефонному звонку подлежит ли регистрации?<sup>1</sup> Этот вариант в Законе не предусмотрен, как и вариант с представителем интересов обращающегося лица.

Правоотношение, возникающее в процессе реализации права на обращение, предполагает установление его субъектов. Так, ст. 33 Конституции РФ гарантирует право на обращение лишь гражданам РФ. Законом об обращениях этот круг значительно расширен до иностранных

---

<sup>1</sup> Нудненко Л.А., Хаманева Н.Ю. Новый Закон об обращениях граждан: достоинства и недостатки //Государство и право. 2007. №3. С. 8.

граждан и лиц без гражданства, а также юридических лиц и общественных объединений. Противоречит ли данное положение Закона Конституции РФ? Право на обращение традиционно относят к политическим правам, которые в большинстве своем принадлежат лишь гражданам России. Например, право на публичные мероприятия, избирать и быть избранным в органы государственной власти, состоять на государственной службе, участвовать в отправлении правосудия. Если следовать указанной логике, то Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан» противоречит ст. 33 Конституции РФ.

Однако в соответствии с Конституцией РФ, иностранные граждане и лица без гражданства обладают теми же личными правами и свободами, что и граждане России, в том числе правом на защиту своих субъективных прав. Исходя из структуры субъективного права, включающего в себя право-пользование, право-требование и право-притязание, именно последнее представляет собой право на обращение за защитой нарушенных прав в компетентные органы. Следовательно, если рассматривать право на обращение с этой точки зрения, оно является одним из правомочий каждого конституционного права, которым обладают иностранные граждане и лица без гражданства на территории России.

Как отмечает Н.И. Гритчина, «иностранцы граждане и лица без гражданства не смогут реализовать право на обращение, предметом которого является, например, предложение о реформировании государственной власти или принятии того или иного закона»<sup>1</sup>. Следовательно, иностранные граждане и лица без гражданства не могут обращаться в российские органы государственной власти и местного самоуправления с предложениями. Это оправданно, так как связано с национальной безопасностью нашего государства. К примеру, они не могут выступать с законодательной инициативой в законодательных органах субъектов Российской Федерации,

---

<sup>1</sup> Гритчина Н.И. Особенности субъектного состава лиц, реализующих право на обращение // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Право. 2013. Т. 9. - № 1. - С.135

предложениям о реформировании того или иного органа государственной власти. В противном случае это повлечет нарушение конституционного принципа суверенитета народа России.

Поскольку в главу 2 Конституции России поправки вносить запрещено, необходимо на уровне закона точно определиться с данным вопросом. На наш взгляд, в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан» необходимо предусмотреть, что иностранные граждане и лица без гражданства могут обращаться в органы государственной власти РФ с целью защиты, восстановления или признания их прав и свобод, т.е. в том случае, когда право на обращение может рассматриваться как личное и является одним из правомочий конституционного права на защиту прав и свобод человека. Однако когда право на обращение представляет собой политическое право (право на участие в управление делами государства, институт прямой демократии), оно не может быть предоставлено иностранным гражданам и лицам без гражданства. Примером может служить право на объединение, которое в ст. 30 Конституции России предоставлено каждому, вне зависимости от гражданства. Таким образом, иностранные граждане и лица без гражданства могут создавать и вступать в общественные объединения, целью которых является реализация своих законных интересов, защита прав и свобод. Однако они не могут образовывать и вступать в политические партии, о чем говорится в ч. 2 ст. 23 Федерального закона «О политических партиях»<sup>1</sup>.

Что же касается остальных субъектов, то Конституцией РФ предусмотрены как индивидуальные, так и коллективные обращения. Другой стороной правоотношения могут являться органы государственной власти и местного самоуправления, в компетенцию которых входит разрешение вопроса, обозначенного в обращении.

На основании анализа ст. 33 Конституции РФ и российского законодательства можно сказать, что право на обращение является

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 19.12.2016) «О политических партиях» //СЗ РФ. 2001. - N 29. - Ст. 2950; 2016. - N 52 (Часть V). - Ст. 7501.

субъективным правом, поскольку принадлежит каждому конкретному человеку и зависит от его личного желания и усмотрения<sup>1</sup>. Это предусмотрено и Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», в ч.2 ст.2 которого закреплено, что граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. Содержание данного права составляют определенные правомочия. Так, И.Е. Попов выделяет следующие из них: право критически анализировать деятельность органов власти и местного самоуправления; право представления рекомендаций с целью улучшения деятельности последних; право граждан инициировать изменение нормативно-правовой базы; право добиваться содействия органов власти в реализации конкретных прав и свобод; право на обращение за защитой прав; право сообщать о ставших им известными нарушениях законности органами власти и их должностными лицами<sup>2</sup>. Аналогичные правомочия исследуемого права выделяет М.В. Скрыбина<sup>3</sup>.

Такое понимание содержания рассматриваемого права исходит из анализируемого Федерального закона. Однако, можно предложить и следующую трактовку права на обращение. Традиционно субъективное право рассматривается как: «право-поведение, право-требование, право-пользование и право-притязание»<sup>4</sup>. Следовательно, право на обращение можно представить следующим образом: *право пользования таким социальным благом, как подавать предложения, заявления и жалобы в органы публичной власти, получать ответы на них и тем самым участвовать в управлении делами государства; право требования от соответствующих органов власти и должностных лиц рассматривать данные обращения и разрешать по существу содержащиеся в них вопросы; право на защиту нарушенного права*

<sup>1</sup> Матузов Н.И. Субъективные права граждан СССР. - Саратов, 1966. - 190 с.; Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. - М., 1972. - С. 11-34.; Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. - М., 1979. - С. 119-147.

<sup>2</sup> Попов И.Е. Институт права граждан на обращения в органы власти: проблемы понятия и принципиальные особенности // Вестник ЮУрГУ. 2009. - №6. - С. 91.

<sup>3</sup> Скрыбина М.В. Реализация конституционного права граждан на обращения в органы публичной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - С.-Петербург, 2007. - С. 8.

<sup>4</sup> Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. -Саратов, 1972. - С. 100.

путем нового обращения в компетентные органы. Необходимо оговориться, что в известном Федеральном законе не закреплено, куда гражданин может обратиться в случае нарушения, например, срока рассмотрения жалобы. В ст. 16 упомянуто лишь о возможности возмещения убытков и компенсации морального вреда в судебном порядке. А ст. 14 Закона устанавливает, что контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений осуществляют органы государственной власти, местного самоуправления и должностные лица<sup>1</sup>. Следовательно, они обязаны сами себя контролировать. При такой ситуации смогут ли они быть объективными при анализе обращений?

Субъективному праву на обращение корреспондирует обязанность органов государственной власти и местного самоуправления, которая заключается в принятии, регистрации и ответе на обращение в установленные Законом сроки и несении юридической ответственности за неисполнение этой обязанности<sup>2</sup>. Однако в Законе не установлены меры ответственности за нарушение права на обращение. В ст. 15 лишь говорится о том, что лица, виновные в нарушении Федерального закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации. Следовательно, такая ответственность наступает в рамках административного, гражданского, уголовного и т. п. законодательства, но как таковая она установлена лишь в Кодексе об административных правонарушениях (ст. 5.59)<sup>3</sup>.

Так, в июне 2016 года прокуратурой Орловского района Орловской области вынесено постановление о направлении материалов проверки в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке ст.37 УПК РФ по факту ограничения прав и законных интересов юридического лица должностными лицами администрации сельского поселения Орловского района путем нерассмотрения обращения о выделении земельного участка. По данному

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» //СЗ РФ. 2006. - N 19. - Ст. 2060; 2015. - N 45. - Ст. 6206.

<sup>2</sup> Гритчина Н.И. Особенности субъектного состава лиц, реализующих право на обращение //Вестник НГУ. Сер. Право. 2013. Т. 9. Вып.1. - С. 131-132.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 1; 2017, № 17. - Ст. 2450.

факту следственным отделом ОМВД России по Орловскому району Орловской области вынесено постановление о возбуждении уголовного дела по ст.169 УК РФ (воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности).

Вместе с тем в дальнейшем указанное постановление о возбуждении уголовного дела отменено руководителем следственного органа, поскольку сам по себе факт нарушения порядка рассмотрения обращения предпринимателя не является основанием для применения мер уголовной ответственности.

Рассматривая право на обращение в качестве субъективного, необходимо определить его место среди других конституционных прав и свобод. Как уже было отмечено ранее, право на обращение современные исследователи относят к политическим правам и свободам<sup>1</sup>. В этой группе оно расположено и в Конституции РФ. Это не вызывает сомнений, поскольку оно позволяет устанавливать обратную связь гражданина с государством, доносить его чаяния и интересы до соответствующих органов и должностных лиц, и тем самым влиять на принимаемые государственно значимые решения. В этом смысле право на обращение тесно связано с другими политическими правами и свободами.

Во-первых, его в демократическом государстве невозможно реализовать без гарантий права на свободу мысли и слова, которое содержится в ст. 29 Конституции РФ. Как подчеркнул Президент Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию, «И в культуре, и в политике, в средствах массовой информации и в общественной жизни, в полемике по экономическим вопросам никто не может запретить свободно мыслить и открыто высказывать свою позицию»<sup>2</sup>. Эта свобода может быть выражена в письменной и в устной формах, как и обращения граждан. Следует

---

<sup>1</sup> См., например: Конституционное право России: учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. :Юристъ, 1998. - С. 223-234; Конституционное право России: учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. - М. :Юристъ, 2003. - С. 139.

<sup>2</sup>Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.12.2016 //Парламентская газета. 2016. 02-08 декабря.

согласиться с С.В. Калининой, что одной из форм выражения свободы слова может рассматриваться право на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления<sup>1</sup>, поскольку право на обращение является формой реализации критической оценки общественных явлений и процессов<sup>2</sup>. Это подтверждается тем, что граждане, как правило, обращаясь в органы публичной власти, будь то с предложением, заявлением или жалобой, высказывают критические замечания, определяют свою позицию по тому или иному вопросу, свободно выражая личное мнение. Преследование лиц за это Законом об обращениях запрещено. Следовательно, с одной стороны, право на свободу слова является гарантией реализации права на обращение. С другой стороны, право на обращение представляет собой одну из форм реализации права на свободу слова.

Ст. 30 Конституции РФ гарантирует всем лицам, законно находящимся на территории России, право на объединение. Согласно Федеральному закону «Об общественных объединениях»<sup>3</sup>, они создаются с целью выражения и защиты интересов определенной группы лиц. В соответствии с ч.4. ст. 1 Федерального закона об обращениях, субъектами таковых могут являться как граждане, так и их объединения. Кроме того, ст. 33 Конституции РФ гарантирует право на коллективное обращение. Таким образом, коллективные обращения членов общественных объединений играют роль связующего звена между группой граждан и государством. В этом случае право на обращение можно рассматривать и как коллективное право, принадлежащее не конкретному субъекту, а коллективу, объединенному общими интересами.

Ст. 31 Конституции РФ закрепляет за гражданами России право на публичные мероприятия: демонстрации, шествия, пикетирования. Смысл их заключается в привлечении внимания власти к насущным проблемам. Однако само проведение мероприятия не означает автоматического обращения в

---

<sup>1</sup> Калинина С.В. Право граждан РФ на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления //Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2009. - №6. - С. 100.

<sup>2</sup> Сухинин А.В. Общественная критика полиции как форма социального контроля //Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 5 Юриспруденция. 2014. - №2. - С. 124.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1995. - № 21. - Ст. 1930; 2016, - № 23. - Ст. 3303.

органы публичной власти. Оно может быть составлено по окончании его проведения или заранее. Обращение также может содержаться в устной форме при встрече с представителями органов власти или должностных лиц с манифестантами. В этом случае право на обращение будет являться составной частью права граждан на проведение публичных мероприятий. Оно также может быть рассмотрено как коллективное право, поскольку исходит от группы лиц, участвующих в публичном мероприятии.

Статья 32 Конституции РФ гарантирует гражданам России право на участие в управлении делами государства. Это одна из гарантий народовластия, поскольку позволяет гражданам путем выборов формировать органы государственной власти, решать вопросы государственного значения на референдуме, находиться на государственной службе, участвовать в отправлении правосудия. Обращения с правотворческой инициативой в органы местного самоуправления, инициативой проведения референдума, в избирательную комиссию по поводу регистрации политической партии или лица в качестве кандидата на выборах и т. д. являются частью процесса реализации права, закрепленного ст. 32 Конституции РФ. Следовательно, можно говорить о том, что право на обращение является составной частью права на управление делами государства. Это участие также осуществляется в процессе обратной связи граждан с формируемыми ими органами государственной власти и местного самоуправления. В этом случае обращения – это источник информации о процессах, происходящих в обществе, позволяющий принимать решения, адекватные социальным, политическим и экономическим потребностям граждан, общественных объединений. Поэтому право на обращение можно рассматривать не только как субъективное право, но и как неотъемлемую часть непосредственной и представительной демократии.

Кроме того, обеспечение права на обращение является гарантией защиты личных, социально-экономических и культурных конституционных прав и свобод человека.

На основании изложенного можно говорить о том, что конституционное право на обращение многогранно. Оно может рассматриваться как субъективное и как коллективное; как политическое и как личное. Оно входит в состав других политических прав в качестве одного из правомочий и только в комплексе с ними позволяет реализовать принципы правового и демократического государства.

### **1.3. Зарубежный опыт регламентации права граждан на обращение**

Практически во всех современных государствах присутствует право на обращение граждан в органы государственной власти и местного самоуправления. В одних из них это право получило конституционное закрепление, в других – в законах и подзаконных актах.

К примеру, в США в первой Поправке к Конституции говорится о том, что «Конгресс не будет издавать законов..., ограничивающих... право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об исправлении злоупотреблений»<sup>1</sup>. Право на петиции в палаты «с требованием законодательных мероприятий или изложением общественных нужд» закреплено в главе IV Политические отношения Конституции Итальянской Республики 1945 г.<sup>2</sup> Согласно Конституции ФРГ 1949 г.<sup>3</sup>, в этой стране каждый человек может только в письменной форме в составе коллектива или самостоятельно обращаться в компетентные учреждения или органы представительства. Исходя из ст. 17 Конституции, такими обращениями могут быть только просьбы и жалобы. Кроме того, рассматриваемое право ограничено для военнослужащих.

Ст. 45 Конституции Республики Словения гарантирует своим гражданам право на обращение, значение которых приравнено к петициям, а также на другие инициативы общего значения<sup>4</sup>. В Чехии право на петицию представлено в специальном документе – Хартии основных прав и свобод

---

<sup>1</sup> Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: учебное пособие. - М. : БЕК, 1997. - С. 30.

<sup>2</sup> Там же. - С. 253.

<sup>3</sup> Там же. - С. 157.

<sup>4</sup> Конституции государств Европы: в 3 т. /под общ. ред. Л. А. Окунькова. - М. : НОРМА.Т. 3. 2001.

Чехии от 9 января 1991 г.<sup>1</sup>, где в качестве таковых обозначены просьбы, предложения и жалобы по вопросам, представляющим публичный или иной общий интерес. Это право принадлежит каждому, вне зависимости от гражданства. Конституция Республики Польша 1997 г.<sup>2</sup> разделяет все обращения на петиции, предложения и жалобы. Это право она гарантирует каждому, преследующему публичный или частный интерес. Ст. 63 Конституции Польской Республики предусматривает представительство интересов другого лица при подаче обращения, а также издание специального закона по данному вопросу.

Ст. 52 Конституции Республики Молдова 1994 г. гарантирует своим гражданам, а также законно созданным коллективам право на петицию<sup>3</sup>. Помимо этого в Республике действует Закон от 19 июля 1994 г. «О подаче петиций»<sup>4</sup>, который рассматривает петиции широко и включает в них любые заявления, предложения, жалобы и обращения. Интересным является и предусмотренный Законом такой вид петиции, как предварительное заявление, которым опротестовывается административный акт или нерассмотрение прошения в установленный законом срок. Кроме того, документом регламентируются сроки и порядок рассмотрения петиций. Согласно закону, эти правила распространяются на граждан Республики Молдова, коллективы, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, права которых были нарушены на территории государства. Конституция Республики Таджикистан 1994 г. отдельной статьей (ст. 31) выделяет право граждан как индивидуально, так и совместно с другими обращаться в государственные органы<sup>5</sup>. В Конституции Республики Казахстан 1995 г. право на обращение закреплено как одно из правомочий в составе права граждан участвовать в управлении делами государства (ст. 33)<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Конституции государств Европы: в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. - М. : НОРМА. Т. 3. 2001.

<sup>2</sup> Конституции государств Европы: в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. - М. : НОРМА. Т. 2. 2001.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> База данных. Законодательство стран СНГ // URL: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rg](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rg) (дата обращения: 25.08.2015).

<sup>5</sup> Конституции стран СНГ и Балтии: учебное пособие / сост. Г. Н. Андреева. - М. : Юрист, 1999.

<sup>6</sup> Там же.

Ст. 45 Конституции Государства Кувейт гласит: «Каждый человек имеет право обращаться к властям в письменной форме и за собственной подписью. Только законно созданные организации и корпоративные органы имеют право обращаться к властям коллективно»<sup>1</sup>. Таким образом, конституцией предусмотрены как индивидуальные, так и коллективные обращения. Конституция Государства Бахрейн 1992 г.<sup>2</sup> гарантирует лишь письменные обращения к государственным властям. Ст. 29 этой конституции предусматривает издание специального закона, в котором должны быть регламентированы и групповые обращения. При этом право на обращение гарантируется всем: как гражданам, так и не гражданам государства.

Таким образом, право на обращение гарантируется конституциями многих государств, независимо от их формы правления. Оно распространено как в развитых демократических странах Запада, так и на постсоветском пространстве, а также в мусульманских государствах. Это не случайно, поскольку глобализация и международное право способствуют унификации правовых систем различных государств. Международные принципы, среди которых уважение прав и свобод человека, являются обязательными для всех стран мирового сообщества. Зарубежными государствами придается большое значение праву на обращение в связи с тем, что оно позволяет гражданам участвовать в принятии важных публичных решений, защищать свои права и свободы, контролировать власть от злоупотреблений. В то же время, в правовых актах этих государств отсутствует единый подход к регламентации и пониманию данного права. В одних оно принадлежит только гражданам, в других – всем и каждому. Конституциями некоторых государств гарантируются лишь письменные обращения. Кроме того, в некоторых странах термины обращения и петиции имеют различное значение.

Петиции чаще всего рассматриваются как обращения в парламент. Так, согласно ст. 45 Конституции ФРГ, Бундестаг обязан формировать Комитет по

---

<sup>1</sup> Конституции государств Азии: в 3 т. / отв. ред. Т. Я. Хабриева. - М. : Норма. Т. 1 : Западная Азия. 2010. - С. 345.

<sup>2</sup> Там же. С. 17.

петициям, который рассматривает просьбы и жалобы, поступившие в парламент. Интересным является тот факт, что согласно специальному закону, принятому по процедурным вопросам этого органа, Комитет имеет право заслушивать подателя петиции, свидетелей и экспертов, запрашивать информацию и посещать любые учреждения, кроме секретных<sup>1</sup>. Комитет ежегодно выступает с докладом о рассмотренных им петициях и принятых по ним решениях. Во Франции правила подачи и рассмотрения петиций закреплены в регламентах палат Национального собрания. Каждой из них присваивается номер. Председателем Национального собрания она направляется в постоянный комитет по конституционным законам, законодательству и общему управлению. После ее рассмотрения в комиссии она может быть проанализирована парламентом, передана в другую постоянную комиссию или соответствующему министру. В любом из этих случаев заявитель уведомляется о принятом решении<sup>2</sup>.

Рассматривая Французскую систему, регулирующую петиционные права граждан Республики, следует обратить внимание на эволюцию, которая произошла со времени принятия в 1791 году первой Конституции по настоящее время.

Так, в первом разделе Конституции 1791 года сказано, что Конституция обеспечивает в качестве прав естественных и гражданских среди прочих свободу обращаться к установленным органам власти с петициями, подписанными отдельными гражданами.

Развитие указанных положений в дальнейшем позволило зафиксировать право граждан на обращение лишь на конституционном уровне без имплементации в специальные законы.

Близкая по правовой системе Республика Беларусь также возвела право на обращение в органы власти в статус конституционного.

Так, статьей 40 Конституции Республики Беларусь, принятой в 1994

---

<sup>1</sup> Конституции зарубежных стран: сборник /сост. В. Н. Дубровин. - М. :Юрлитинформ, 2003. - С. 81.

<sup>2</sup> *Нестерович В.Ф.* Британская модель конституционно-правового регулирования права петиций // Луганский государственный университет внутренних дел им. Э.А. Дидоренко. 2013. - № 4. - С. 14-15.

году, закреплено, что каждый имеет право на личные или коллективные обращения в органы государственной власти.

Таким образом, в отличие от Конституции Российской Федерации, которая прямо предоставляет право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления лишь гражданам Российской Федерации, основной закон Беларуси не ограничивает в петиционном праве апатридов.

Кроме того, в статье 40 Конституции Республики Беларусь на органы государственной власти возлагается обязанность рассмотреть обращение и дать ответ по существу в определенный законом срок. При этом отказ от рассмотрения поданного заявления должен быть письменно мотивированным.

Схожий с белорусским подход к исследуемому вопросу можно наблюдать в Венгрии.

В статье 23 действующей Конституции Венгрии, принятой в 2011 году<sup>1</sup>, каждому человеку предоставляется право индивидуально или коллективно письменно обращаться путем ходатайств, жалоб или предложений в любой государственный орган.

Из этого следует, что в Венгрии не предусмотрено ограничение прав апатридов и бипатридов на обращение в органы государственной власти. При этом ограничено право на устные обращения.

Конституцией Республики Армения<sup>2</sup> непосредственно закреплено не только право на обращение, но и право получить на него ответ.

Так, согласно ст.27.1 Конституции Республики Армения, каждый из соображений защиты своих личных или общественных интересов имеет право на представление в компетентные государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам заявлений или предложений и на получение надлежащего ответа в разумные сроки.

Интересным видится подход к петиционным правам в Испании.

---

<sup>1</sup> Конституции государств Европы: в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. - М.: НОРМА. Т. 1. 2001. - С. 574.

<sup>2</sup> Там же. - С. 240.

Так, статьей 29.1 Конституции от 27 декабря 1978 года установлено, что все испанцы имеют право на подачу индивидуальных и коллективных петиций в письменном виде, в форме и целях, устанавливаемых законом.

Вместе с тем указанной статьей ограничиваются права некоторых категорий граждан на обращение в обычном порядке. Лица, служащие в вооруженных силах или военных учреждениях, или корпорациях, подчиняющихся военной дисциплине, могут осуществлять это право только в индивидуальном порядке и в соответствии со специальным законодательством.

Особый интерес в реализации права на петицию представляет Великобритания, поскольку она является родиной современного парламентаризма. Право петиций в этой стране используется либо в качестве инициирования принятия нормативно-правового акта, либо как информация, требующая незамедлительного законодательного регулирования. Поскольку палата общин формируется путем выборов, то в нее поступает большинство петиций. Они являются частью прямой демократии, позволяющей осуществлять связь между гражданами Великобритании и избираемыми ими представителями в парламенте, и тем самым влиять на решения государственного значения. В форме петиций вносятся законопроекты в парламент. Обозначены и сроки их внесения – до 27 ноября каждого года. После этого они подлежат официальному опубликованию. Рассмотрены могут быть лишь петиции, оформленные должным образом. Кроме того, считается, что с законопроектом должны быть ознакомлены все лица, права которых могут быть ограничены. Рассмотрение петиций в британском парламенте напоминает сложный судебный процесс. Поэтому заявители чаще всего обращаются за юридической помощью к «парламентским агентам», которые входят в состав фирм. Кроме того, оппоненты также могут участвовать в рассмотрении петиций в парламенте и вправе нанимать своих парламентских агентов. По результатам рассмотрения в комитете принимается решение: законопроект либо не подлежит дальнейшему рассмотрению, либо

рассматривается палатами как публичный билль<sup>1</sup>. Несмотря на столь сложный процесс рассмотрения петиций, их количество в Великобритании неуклонно растёт и позволяет гражданам страны участвовать в политической и других сферах жизни страны. Однако петиции в Великобритании не всегда позволяют добиться желаемого результата. Примером может служить таковая о запрете легализации однополых браков, набравшая 407 тыс. подписей, которая не помешала в 2013 г. британскому парламенту принять закон об их легализации<sup>2</sup>.

В большинстве своем законами государств устанавливается минимальное количество подписей граждан страны, необходимое для того, чтобы обращение в обязательном порядке было предметом рассмотрения палат парламента. Так, в Великобритании и США это 100 тыс., в Италии – 50 тыс. Кроме того, в современный период во многих государствах появилась новая форма петиции, облегчающая сбор подписей и упрощающая порядок ее подачи – электронная петиция. Они могут подаваться на портале соответствующего государственного органа. Однако, к ней также предъявляются требования по порядку оформления, или, если она касается публичного интереса, еще и определенного количества подписей. Это право гражданами стран активно используется. Поэтому современные авторы небезосновательно говорят о формировании в настоящее время института электронной демократии<sup>3</sup>.

Все вышесказанное имеет место быть в основном в демократических странах.

Свой отпечаток на понимание права на обращение накладывает тоталитарный политический режим. В ст. 69 Конституции Северной Кореи закреплено, что граждане имеют право подавать жалобы и заявления, которые должны быть рассмотрены и разрешены в установленном законом порядке и в

---

<sup>1</sup> Нестерович В.Ф. Британская модель конституционно-правового регулирования права петиций //Философия права. 2013. - №4. - С. 12-15.

<sup>2</sup> См.: Первые гомосексуальные свадьбы сыграют в Великобритании //Российская газета. 2014. 29 марта.

<sup>3</sup> Фельдман П.Я. Политический краудсорсинг как институт электронной демократии: проблемы становления и развития // Власть. 2014. - №6. - С. 21-26.

определенные им сроки<sup>1</sup>. Однако, как отмечает В.Е. Чиркин, в конституциях стран современного тоталитарного социализма основной акцент ставится на права граждан, а не на права человека. Они даруются людям социалистическим государством<sup>2</sup>. Кроме того, необходимо учитывать, что КНДР – страна с жестким тоталитарным политическим режимом. Основой всех действий государства является идеология и теория «чучхе», основоположником которой считается Ким Ир Сен. Главная ее идея – это опора на собственные силы. В центре этого учения находится человек, обладающий самостоятельностью и сознательностью, он занимает особое место в мире<sup>3</sup>. В то же время человек – существо социальное. Согласно Конституции КНДР, общественный строй служит интересам человека, где хозяевами всего являются трудящиеся массы и все в обществе поставлено на службу их интересам. Ст. 12 гласит, что «государство придерживается классовой линии, укрепляет диктатуру народной демократии и тем самым твердо защищает народную власть, социалистический строй от подрывных акций внутренних и внешних враждебных элементов». Конституция КНДР признает руководящую роль Трудовой партии. В Докладе Ассоциации КНДР по исследованиям прав человека, подготовленном в 2014 г., указано, что в стране принят Закон КНДР о жалобах и заявлениях, который на основании соответствующей статьи Конституции регулирует представление, принятие и регистрацию жалоб и заявлений граждан в государственные органы, принципы, процедуры и методы, которым необходимо следовать в ходе расследования и принятия решения. Этот вопрос регулируется также Постановлением №120 Постоянного комитета Верховного народного собрания 17 июня 1998 года, который был пересмотрен и дополнен 3 раза. По данным Ассоциации, «система жалоб и петиций, установленная в КНДР на основе этого закона, является демократической системой для улучшения и

---

<sup>1</sup> Конституции государств Азии: в 3 т. / отв. ред. Т. Я. Хабриева. - М. : Норма. Т. 3 : Дальний Восток. - 2010. - С. 259.

<sup>2</sup> Чиркин В.Е. Правовые системы современности: взаимовлияние, сближение и антагонизмы //Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Юридические науки. 2014. - N 2. - С. 127.

<sup>3</sup> Идеология в КНДР: возникновение, история и современный этап //Научно-аналитический журнал Обозреватель – OBSERVER. 2016. - № 11. - С. 87-97.

укрепления работы государственных органов и должностных лиц по защите прав трудящихся и активному вовлечению их в управление страной»<sup>1</sup>.

Следует согласиться с Н. А. Елисеевым, что Конституция КНДР написана в демократическом ключе, но на деле принципы, заложенные в ней, повсеместно нарушаются. Власть, установившаяся в государстве, старается сохранить свои позиции с помощью тотального контроля, диктатуры и террора<sup>2</sup>. Ярким примером тому может служить запрет главой КНДР Ким Чен Ыном гражданам своей страны использовать сарказм, когда разговор идет об органах государственной власти. Теперь даже косвенная критика властей будет рассматриваться как враждебные действия по отношению к государству<sup>3</sup>. В стране распространены «круговая порука» и доносы. Таким образом, само государственное устройство Северной Кореи говорит о том, что право на обращение, как и другие права граждан, провозглашенные в Конституции, направлены на поддержание тоталитарного режима, проведения в жизнь государственной идеологии. Право на обращение в государстве с тоталитарным режимом не должно рассматриваться в том же контексте, что и в демократических странах. Его обеспечение и реализация имеют целью не привлечение граждан к участию в политической жизни страны, защиту и восстановление прав и свобод человека, а искоренение инакомыслия, имитацию народовластия.

Особый интерес представляет понимание права на обращение, закрепленное Конституцией Китайской Народной Республики. Ст. 41 буквально гласит: «Граждане Китайской Народной Республики имеют право обращаться с критикой или предложениями в адрес любых государственных органов или государственных служащих; имеют право обращаться в соответствующие государственные органы с жалобами, обвинениями или заявлениями по поводу нарушения закона или служебного долга любым

---

<sup>1</sup> Информационно-аналитический портал «Геополитика». URL.:<http://www.geopolitica.ru/> (дата обращения: 22.02.2017).

<sup>2</sup> Елисеев Н.А. Особенности организации власти в Северной Корее (КНДР) //Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2016. - N 3-3. - С. 32-33.

<sup>3</sup> В Северной Корее запретили с сарказмом говорить о властях //Независимая газета. 2016. 09 сентября.

государственным органом или государственным служащим. Однако недопустимо оговаривать и порочить людей, фальсифицируя или подтасовывая факты. Соответствующие государственные органы должны рассматривать жалобы, обвинения и заявления граждан путем проверки фактов и несут ответственность за их разрешение. Никто не может оказывать давление на граждан и мстить им. Лица, понесшие ущерб в результате посягательства на гражданские права со стороны государственных органов и государственных служащих, имеют право на получение компенсации в соответствии с законом»<sup>1</sup>. Проводя сравнение с КНДР следует отметить, что в Китайской Народной Республике права граждан гарантируются государством в большем объеме, и их обеспечение направлено именно на человека, повышение качества его жизни. Конституция КНР гарантирует гражданам право на справедливую критику государственных органов и государственных служащих, что прямо запрещено в КНДР. Ею предусмотрена как защита данных субъектов от необоснованных обвинений, так и граждан за соответствующее обращение.

В Китае в настоящее время взят курс на модернизацию страны, в том числе и обеспечение прав и свобод граждан<sup>2</sup>. В последние годы Правительство Китая сосредоточило усилия на повышении качества жизни народа. В 2004 г. в Конституцию КНР была внесена поправка «Государство уважает и обеспечивает права человека». В Китае принята Государственная программа действий в сфере прав человека на 2016 - 2020 гг.<sup>3</sup> В ней право на обращение отнесено к праву на выражение и контролирование. Первое предполагает право на свободу слова, второе – контроль за всеми органами власти. Основными направлениями в сфере реализации данного права названы: введение работы с письмами и жалобами от населения в правовое русло; разделение судебных дел от письменных и устных жалоб;

---

<sup>1</sup> Конституции государств Азии: в 3 т. /отв. ред. Т. Я. Хабриева. - М.: Норма. Т. 3 : Дальний Восток, 2010. - С. 209.

<sup>2</sup> Кафрин Е.А. Китай: модернизация в интересах человека //Проблемы Дальнего Востока. 2012. - N 4. - С. 67-75.

<sup>3</sup> URL.:<http://china-tcm.ru/> (дата обращения: 22.02.2017).

строительство платформы комплексного приема, собравшей в себе такие функции, как предъявление обвинения, разоблачение, апелляция, подача жалоб, консультации, наведение справок; осуществление разбирательства по категориям просьб в письмах и жалобах населения.

Программа предусматривает участие общественности в законодательном процессе, который должен выражаться в консультациях с участием государственных учреждений, общественных организаций, специалистов и ученых при рассмотрении наиболее значимых законопроектов. В ней же намечен путь расширения упорядоченного участия граждан в законодательной работе, расширения механизма открытого запроса мнений и замечаний относительно проектов разрабатываемых законов, законоположений и правил.

Следовательно, право на обращение в Китайской Народной Республике гарантируется в том же объеме, что и в демократических странах. Однако это право нельзя рассматривать в отрыве от права на свободу мысли и слова, от понимания самой концепции прав и свобод в странах с государственной идеологией. Во-первых, в Конституции КНР основной упор сделан на правах гражданина, а не человека, что отрицает их естественный характер. Во-вторых, в Конституции КНР отсутствует право на свободу мысли, что, по мнению некоторых исследователей, говорит о том, что государство, предоставляя гражданам свободу слова, заранее определяет санкции за выражение мыслей, идущих вразрез с государственной идеологией<sup>1</sup>. В государстве запрещена критика существующего строя, деятельность общественных правозащитных организаций строго регламентирована.

По-иному закрепляются и осуществляются права и свободы человека, в том числе и право на обращение, в арабских государствах. Формально в настоящее время принято считать таковыми те государства, которые входят в Лигу арабских государств. Их насчитывается 22<sup>2</sup>. Большинство из них

---

<sup>1</sup> Колмаков С.Ю. Сравнительно-правовое исследование свободы слова в России и Китае. Влияние российской правовой системы на китайскую //Сравнительная политика. 2013. - N 2. - С. 89.

<sup>2</sup> Сюкияйнен Л.Р. Конституционный статус шариата как источника законодательства в арабских странах //

являются абсолютными или дуалистическими монархиями. Вся система государственного и общественного строя, организация государственной власти, предоставление и защита прав и свобод подчинены официальной религии и ее носителю – монарху. Священные книги являются основным источником права в таких государствах.

Интересным представляется закрепление права на обращения в Основном низаме (положении) Королевства Саудовская Аравия 1992 г.<sup>1</sup> Это теократическое государство с абсолютной монархией. В ст. 1 этого документа говорится, что государственной религией является ислам, а Конституцией – Книга Всевышнего Аллаха и сунна Его Пророка. Ст. 9 закрепляет, что «основой саудовского общества является семья. Ее члены должны воспитываться на основе исламской веры, предписываемой ею преданности и повиновении Всевышнему Аллаху, Его Пророку и представителям власти, уважать законы и выполнять их, любить и ценить свое Отечество и его славную историю». А ст. 43 предоставляет право подданным обращаться с жалобой в канцелярию короля или наследного принца, вступать в контакт по своему вопросу с официальными властями. Исходя из Низама, права и свободы предоставляет государство, а также заботится об их обеспечении. Это показывает, что в Саудовской Аравии все подчинено соблюдению исламской веры, она является не только государственной религией, но и образом мыслей подданных, самого короля, выступает в виде системы правовых норм. В Низаме не идет и не может идти речь о свободе мысли и слова. А ст. 39 ограничивает средства массовой информации, направляя их на добропорядочную деятельность, придерживающуюся законов государства. Поскольку основными законами в стране являются Коран и Сунна, средства массовой информации не могут выходить за рамки правил и постулатов, установленных ими. В Низаме установлено, что подданные могут обращаться к королю только с жалобой. Такой вид обращений предполагается в случае

---

Право. Журнал высшей школы экономики. 2016. - N 4. - С. 206.

<sup>1</sup> Конституции государств Азии: в 3 т. /отв. ред. Т. Я. Хабриева. - М. : Норма. Т. 1 : Западная Азия. 2010. - С. 481.

нарушения права человека. Однако в другие органы власти подданный может обращаться с любым вопросом. Нельзя забывать, что все они не должны выходить за рамки государственной религии. Следовательно, нельзя не только критиковать власть (монарха), государственный строй, выступать с предложениями о его модернизации, но и выражение мыслей в обращение не должно вступать в противоречие с исламом.

Другим примером может служить Иорданское Хашимитское Королевство. В его Конституции 1952 г. закреплено, что его государственным строем является парламентская система с наследственной монархией, а государственной религией – ислам<sup>1</sup>. Однако ст. 14 Конституции говорит о праве на свободу вероисповедания, если это не противоречит общественному порядку или нравственности. Статья 15 гарантирует право на свободу убеждений в рамках закона, если это не нарушает общественный порядок и общественную нравственность. Конституция гарантирует право на свободу собраний. А в ст. 17 содержится право граждан обращаться по любым личным или государственным вопросам в государственные органы. Однако все эти права во многом ограничены законами. К примеру, право на свободу слова ограничивается тем, что в Иордании прибегают не только к открытой цензуре, но и к более тонким методам, наподобие ограничительных законов о прессе, контроля над поставками бумаги и оборудования, а также налогов. Большое значение придается профессиональной этике журналистов. Им предписывается содействовать «развитию собственной страны, мирному процессу в глобальном масштабе и распространению духовных ценностей, предоставлять наиболее полную и исчерпывающую информацию, ответственность за ее изложение, а также отказ от оскорбления чьих-либо чувств и воззрений»<sup>2</sup>.

На основании вышеизложенного можно утверждать, что право на обращение гарантировано конституциями большинства стран мира. Однако

<sup>1</sup> Конституции государств Азии: в 3 т. /отв. ред. Т. Я. Хабриева. - М. : Норма. Т. 1 : Западная Азия. 2010. - С. 143.

<sup>2</sup> *Тахсин Моххамд Анис Шарадга*. Анализ современных средств массовой информации Иордании // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Литературоведение, журналистика. 2011. - N 3. - С. 86.

его содержание и понимание зависят от типа политического режима, установленного в государстве, и непосредственно связаны с правом на свободу мысли и слова. В странах с демократическим политическим режимом право на обращение имеет следующие цели: защита и восстановление прав человека, участие граждан в политической жизни страны; в странах с тоталитарным политическим режимом – проведение в жизнь государственной идеологии, контроль за мыслями и действиями граждан, подчинение их этой идеологии; в теократических монархиях – содержание обращений, как и всех других мыслей и действий подданных, не должно выходить за рамки исламской веры.

Для России положительным опытом государств с развитыми демократическими традициями может служить то, что в них право на петицию включает в себя кроме прочего и право на законодательную инициативу. Несмотря на сложный порядок подачи и рассмотрения такой петиции, эта возможность позволяет гражданам страны реально участвовать в управлении государственными делами, а парламентариям наиболее полно учитывать интересы и нужды населения при принятии государственного решения. Электронная демократия в России только начинает развиваться. Способствует тому созданный в 2013 г. в результате Указа Президента<sup>1</sup>, интернет-портал «Российская общественная инициатива». Однако его работа в настоящее время считается неэффективной (что будет проанализировано в следующей главе). Для исправления этой ситуации следует учесть опыт развитых стран Запада по данному вопросу.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2013. - № 10. - Ст. 1019; 2014. - № 26 (часть II). - Ст. 3517.

## **Глава II Реализация и обеспечение конституционного права на обращение в органы государственной власти Российской Федерации**

### **2.1. Конституционно-правовое регулирование права граждан на обращение в органы государственной власти**

Обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления в конституционном праве рассматриваются как один из институтов прямой демократии. Согласно ст. 3 Конституции РФ, народ является единственным источником власти в России, которую осуществляет как непосредственно, так и через своих представителей. Обеспечение субъективного права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления в таком случае – это одна из гарантий народного суверенитета и связующее звено между народом и его представителями.

Рассматриваемый институт конституционного права, как и любой другой – это объективно обособившаяся внутри одной отрасли или нескольких отраслей права совокупность взаимосвязанных юридических норм, регулирующих небольшую группу видовых родственных отношений<sup>1</sup>. В данном случае – общественных отношений в сфере обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления.

Наиболее удачное определение института обращений как «самостоятельного комплексного правового института, регламентированного национальным и международным правозащитным законодательством, на основе которого закрепляется право человека и гражданина, их объединений, непосредственно или через представителей обращаться в устной или письменной форме, индивидуально или коллективно в государственные органы и органы местного самоуправления в целях обеспечения и защиты (восстановления) своих прав, свобод и законных интересов других лиц и участия в управлении делами государства»<sup>2</sup> дано Румянцевым В.Г. С этих позиций и будет рассмотрено конституционно-правовое регулирование права

---

<sup>1</sup> Сенякин И.Н. Теория государства и права: учебник /под ред. П. В. Анисимова. М., 2005. - С. 178.

<sup>2</sup> Румянцев В.Г., Им В.В. Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти: понятие, сущность, содержание // История государства и права. 2008. - N 14. - С. 2.

на обращение граждан в органы государственной власти.

В Конституции РФ статья 33 посвящена праву на обращение. Однако, исходя из преамбулы Основного закона нашего государства, где сказано, что народ, принимая Конституцию РФ, осознавал себя частью мирового сообщества, и в соответствии с ее положениями, закрепленными в ч. 4 ст. 15 общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры, признается частью правовой системы России. Следовательно, институт обращений составляют и международно-правовые акты. Однако лишь в некоторых из них содержится право на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления. В большинстве своем они подразумевают это. По мнению В.Д. Зорькина<sup>1</sup>, рассматриваемое право соотносится со ст. 19 Всеобщей декларации прав и свобод человека 1948 г.<sup>2</sup> и ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.<sup>3</sup>. В этих статьях закреплено право человека на свободу убеждений, включающее в себя возможность получать и распространять всякого рода информацию. На наш взгляд, это утверждение можно считать верным лишь отчасти. Право на обращение следует рассматривать как самостоятельное субъективное право, как институт прямой демократии и как одно из правомочий любого конституционного права.

Последнее нуждается в некотором пояснении. Согласно утвердившемуся в юриспруденции пониманию субъективного права как совокупности правомочий, их составляют следующие возможности: возможность пользования конкретным социальным благом; возможность положительного поведения субъекта права; возможность требования соответствующих действий от других лиц; возможность обращения к государству за защитой нарушенного права<sup>4</sup>. Именно возможность обращения за защитой нарушенных прав представляет собой важнейшую составляющую каждого из

---

<sup>1</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации (2-е издание, пересмотренное) / Под ред. В.Д. Зорькина. - М., 2011. - С. 341.

<sup>2</sup> Российская газета. 1998. 10 декабря.

<sup>3</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. - N 12.

<sup>4</sup> См.: Права человека: учебник для вузов /отв. ред. Е.А. Лукашева. - М., 2002. - С. 95; Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. - Саратов, 2003. - С. 263.

прав, закрепленного Конституцией Российской Федерации. Следует согласиться с С.Н. Братусем, который в связи с этим отмечал, что «обеспеченность субъективного права возможностью государственного принуждения – это неотъемлемое его качество, такая возможность существует не параллельно с другими закрепленными в субъективном праве возможностями, а свойственно им самим, так как без этого они не были бы юридическими возможностями»<sup>1</sup>. Исходя из буквального понимания видов обращений граждан, правовые основы которых закреплены в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>2</sup>, можно сделать вывод, что в указанном случае граждане могут обращаться в органы государственной власти и местного самоуправления с заявлениями и жалобами, в которых содержатся просьбы о содействии в реализации их прав и свобод или прав и свобод других лиц, закрепленных Конституцией Российской Федерации, а также о восстановлении или защите в случаях, если такие права нарушены.

Как институт прямой демократии, право на обращение в большей степени соотносится с предложениями и заявлениями. Субъективное право человека в целом включает в себя все виды обращений. Анализируя с этих позиций конституционное право на обращение, необходимо отметить, что в международном праве в большей степени к этому вопросу можно отнести следующие документы: ст. 21 Всеобщей Декларации прав человека 1948 г., ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., в которых говорится о праве граждан своей страны на участие в управлении делами государства. Кроме того, данное право, хотя и прямо не указано в данных документах, является одним из правомочий тех прав и свобод, которые закреплены в них. Создание государствами-участниками условий для их надлежащей защиты, в первую очередь путем образования соответствующих правозащитных институтов, в которые могут обращаться граждане, является гарантией их надлежащей реализации.

---

<sup>1</sup> Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. - М., 1976. - С. 73-74.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2006. - N 19. - Ст. 2060; 2015. - N 45. - Ст. 6206.

Единственным документом универсального уровня, напрямую касающимся права на обращения в органы государственной власти, является Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, утвержденная Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 9 декабря 1998 г. N 53/144. В ней право на обращение рассматривается как гарантия прав и свобод человека, условие их защиты и реализации. Так, в ст. 9 Декларации указано, что каждый человек, индивидуально и совместно с другими, имеет право пользоваться эффективными средствами правовой защиты и быть под защитой в случае нарушения этих прав. В этих целях он «имеет право лично или через посредство законно уполномоченного представителя направить жалобу в независимый, беспристрастный и компетентный судебный или иной орган, созданный на основании закона, рассчитывать на ее своевременное рассмотрение этим органом в ходе публичного разбирательства и получить от такого органа в соответствии с законом решение, предусматривающее меры по исправлению положения»<sup>1</sup>. Кроме того, каждый человек индивидуально или совместно с другими лицами, чьи права были нарушены конкретными должностными лицами, может обращаться в национальные компетентные органы. Они должны решить вопрос без неоправданной задержки. Декларация также устанавливает право человека на обращение в межгосударственные органы по защите прав человека.

В ст. 8 Декларации право на обращение закреплено как институт прямой демократии. В частности, в ней сказано, что каждый человек должен иметь доступ к управлению своей страной. Это обеспечивается правом каждого «индивидуально и совместно с другими представлять в правительственные органы и учреждения, а также в организации, занимающиеся ведением государственных дел, критические замечания и предложения относительно улучшения их деятельности и привлекать внимание к любому аспекту их работы, который может затруднять или сдерживать поощрение, защиту и

---

<sup>1</sup> СПС «Гарант». Версия от 12.05.2016.

осуществление прав человека и основных свобод».

Однако Резолюция ООН, которой утверждена Декларация, носит рекомендательный характер. Тем не менее, практически все демократические государства, в том числе и Россия, соблюдают ее положения и включили право на обращение в свои конституции и законодательства в том понимании, в каком это представлено в Декларации.

Поскольку в 1996 г. Россия вошла в Совет Европы, а в 1998 г. подписала и ратифицировала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, оно признало Конвенцию частью своей правовой системы и юрисдикцию Европейского Суда по правам человека на своей территории. Следовательно, положения Конвенции также имеют значение для исследования регламентации права на обращение в государственные власти Российской Федерации. Однако в самой Конвенции прямо на такое право не указано. Оно лишь косвенно может быть связано с ее ст. 10, предусматривающей право свободно получать и распространять информацию, в том числе через органы государственной власти и местного самоуправления; со ст. 13, закрепляющей право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе (следовательно, для этого необходимо обратиться в этот орган). Ст. 34 Конвенции говорит о том, что Европейский Суд по правам человека, утвержденный этим документом, вправе принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, права которых, по их мнению, нарушены одной из договаривающихся сторон<sup>1</sup>.

В рамках Совета Европы следует обратить внимание и на Рекомендации Rec (2004) 6 Комитета министров государствам – членам СЕ «О повышении эффективности внутренних средств правовой защиты» от 2004 г.<sup>2</sup>, в которых сказано, что государство обязано гарантировать защиту прав и свобод, установленных Европейской конвенцией, на внутригосударственном уровне

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2001. - N 2. - Ст. 163.

<sup>2</sup> СПС «Консультант Плюс». Версия от 13.05.2016.

органами государственной власти. Кроме того, внутренние средства правовой защиты должны быть эффективны теоретически и практически, а их применение способно окончиться рассмотрением жалобы на нарушение положений Конвенции по существу. В данном случае речь идет о таком обращении в органы государственной власти, как жалоба на нарушение прав и свобод человека, закрепленных в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Для Российской Федерации важными являются документы, принятые в рамках СНГ. Особо следует остановиться на Модельном законе «Об обращениях граждан и юридических лиц», принятом 27 ноября 2015 г. этой международной организацией<sup>1</sup> и имеющим непосредственное отношение к рассматриваемому вопросу. Так, в нем закреплено право на обращение как граждан государства, так и иностранных граждан и юридических лиц в государственные органы и органы местного самоуправления. Законом предусмотрены коллективные и индивидуальные, устные и письменные обращения, а также такие виды обращений, как предложения, заявления и жалобы. В нем же установлены гарантии прав заявителей, принципы регулирования соответствующих общественных отношений, порядок рассмотрения обращений и другие наиболее важные вопросы. Поскольку Модельный закон был принят позднее Федерального закона РФ «О порядке рассмотрения обращений граждан», необходимо признать, что он содержит положения первого.

Кроме Модельного закона в рамках СНГ были приняты и другие соглашения, регулирующие порядок рассмотрения обращений конкретными должностными лицами и органами государственной власти и местного самоуправления, хотя и прямо не указывающими на данное право. К примеру, в Модельном законе «О статусе уполномоченного по правам человека»<sup>2</sup>, принятом в 2004 г. Межпарламентской ассамблеей государств - участников

---

<sup>1</sup> СПС «Консультант Плюс». Версия от 12.05.2016.

<sup>2</sup> Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2005. - N 35 (часть 1). - С. 242 - 262.

СНГ, установлены правила подачи и рассмотрения жалоб граждан уполномоченным по правам человека в национальных государствах.

Таким образом, основываясь на анализе вышеперечисленных международных актов, можно утверждать, что право на обращение содержится в международных правовых актах как универсального, так и регионального уровней. Однако большинство международных документов не имеют прямого закрепления данного права, они лишь опосредованно это право подразумевают. Исключение составляет Модельный закон СНГ «Об обращениях граждан и юридических лиц», принятый совсем недавно и являющийся обязательным для исполнения странами-участницами. В международном праве право на обращения рассматривается как один из институтов прямой демократии и как гарантия прав и свобод граждан.

В российском законодательстве основным законом, регулирующем правоотношения в сфере реализации права граждан на обращения в органы государственной власти и местного самоуправления, а также порядок их рассмотрения, является Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>, принятый в 2006 г. Необходимо отметить, что положения Закона соответствуют международным стандартам в этой сфере, и прежде всего Модельному закону СНГ «Об обращениях граждан и юридических лиц». Подробно он был рассмотрен в п. 2 главы 1 настоящего исследования. Он развивает положения ст. 33, 45 и 46 Конституции РФ, закрепляющей право граждан на обращения в качестве субъективного личного и политического права, позволяющего как защитить нарушенные права человека, так и участвовать в управлении делами государства. Однако в Законе не установлены различия между субъектами по видам обращений. В Конституции РФ закреплено, что право на обращение как политическое принадлежит только гражданам России. Следовательно, с предложениями и заявлениями о недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо

---

<sup>1</sup>СЗ РФ. 2006. - N 19. - Ст. 2060; 2015. - N 45. - Ст. 6206.

критикой деятельности указанных органов и должностных лиц могут обращаться только граждане России. Логичным будет предположить, что с просьбами о содействии в реализации прав и свобод человека, о восстановлении нарушенных прав могут обращаться все лица независимо от гражданства.

Помимо базового Закона в этой области приняты и другие, которые, по справедливому замечанию А.В. Савоськина, не согласуются с первым, а отсутствие системы нормативных актов в сфере обращений граждан приводит к многочисленным коллизиям и пробелам<sup>1</sup>. Так, Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>2</sup> устанавливает новый вид обращений граждан, организаций, общественных объединений – запрос. Это – «обращение пользователя информацией в устной или письменной форме, в том числе в виде электронного документа, в государственный орган или орган местного самоуправления либо к его должностному лицу о предоставлении информации о деятельности этого органа». Однако в ч. 5 ст. 2 Закона указано, что его действие не распространяется на порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами и органами местного самоуправления. Из легального определения запроса как отдельного вида обращения граждан видно, что запрос – это еще один вид обращений, связанный с таким политическим и личным правом, как право на информацию. Отсутствие последней приведет к невозможности реализации права на участие в управлении делами государства и нарушит конституционный принцип народовластия. Кроме того, этот вид обращений дает возможность российскому гражданину получить необходимую информацию для того, чтобы впоследствии обратиться в государственные органы и органы местного самоуправления с предложениями, заявлениями и жалобами. Кроме того, данный Закон определяет порядок работы с еще одним видом обращения,

---

<sup>1</sup> Савоськин А.В. Система законодательства об обращениях граждан //LEXRUSSICA. 2014. - N 12. - С. 1422.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2009. - № 7.- Ст. 776; 2016. - № 11. - Ст. 1493.

который в силу своей специфики потребовал дополнительной правовой регламентации.

Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан» устанавливает базовые правила в этой области общественных отношений, остальные нормативные правовые акты должны основываться на них и регулировать наиболее специфические вопросы рассмотрения обращений в соответствующих органах, а также их особенности. Так, Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>1</sup> регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия. Для того чтобы получить эту услугу, лицо должно обратиться в соответствующий орган с письменным или электронным запросом. Хотя в Законе такой вид обращения, как заявление, прямо не указан, в нем говорится о том, что обратиться в такой орган может «заявитель». В Законе сообщается и о таком виде обращений, как жалоба на действие и бездействие должностного лица или органа к вышестоящему должностному лицу.

Кроме законодательных актов, регулирующих отдельные вопросы рассмотрения обращений граждан, таких как запрос информации и заявление о предоставлении государственных услуг, приняты и другие законы, регламентирующие условия и порядок рассмотрения обращений граждан в различных органах государственной власти, в зависимости от их функций и компетенции.

К примеру, Федеральный конституционный закон «Об

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» //СЗ РФ. 2010. - N 31. - Ст. 4179; 2017. - N 1 (Часть I). - Ст. 12.

Уполномоченном по правам человека в РФ» содержит положение, согласно которому гражданам, иностранным гражданам и лицам без гражданства предоставляется возможность обращения к Уполномоченному по правам человека в РФ с жалобами на решения или действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, в случае если заявитель ранее обжаловал эти решения или действия в административном или судебном порядке, но не согласился с решениями, принятыми по жалобам<sup>1</sup>. Другими словами, Законом установлен особый порядок рассмотрения обращений граждан. Кроме того, в нем указаны в качестве таковых только жалобы. Это связано с правозащитной функцией данного должностного лица. Однако логичным будет предположить, что к нему граждане могут обращаться и с предложениями, на которые будет распространяться порядок рассмотрения, установленный Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ».

Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» устанавливает лишь один вид обращения – запрос, который представляет собой обращение пользователя информацией в устной или письменной форме, в том числе в виде электронного документа, в суды, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации, управления Судебного департамента в субъектах Российской Федерации, органы судейского сообщества о предоставлении информации о деятельности судов в Российской Федерации<sup>2</sup>. Это является логичным в силу того, что Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации»<sup>3</sup> установлен принцип самостоятельности и независимости судов. Кроме того, порядок судебного

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» //СЗ РФ. 1997. - N 9. - Ст. 1011; 2016. - N 5. -Ст. 552.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» //СЗ РФ. 2008. - N 52 (ч. 1). - Ст. 6217; 2016. - N 26 (Часть I). - Ст. 3889.

<sup>3</sup> Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации» //СЗ РФ. 1997. - N 1. - Ст. 1; 2014. - N 6. - Ст. 551.

разбирательства, в том числе и обращения в судебные органы власти, строго регламентирован Уголовно-процессуальным<sup>1</sup>, Гражданским процессуальным<sup>2</sup>, Арбитражным процессуальным<sup>3</sup> кодексами и Кодексом административного судопроизводства<sup>4</sup>. Следовательно, граждане не могут обращаться в судебные органы с предложениями. Кодексами установлены особые виды обращений и порядок их рассмотрения, что связано со спецификой данных органов.

В Федеральном законе «О прокуратуре РФ»<sup>5</sup> содержится Присяга прокурора, в тексте которой указано, что впервые назначаемый на должность прокурора клянется «чутко и внимательно относиться к предложениям, заявлениям и жалобам граждан, соблюдать объективность и справедливость при решении судеб людей». Таким образом, в указанной норме закона содержатся такие виды обращений граждан, как заявления, предложения и жалобы. Ст. 27 Закона относит к полномочиям прокурора рассмотрение помимо вышеуказанных обращений еще и сообщения о нарушении прав и свобод человека. В связи со спецификой данной системы органов государственной власти Законом и другими подзаконными актами устанавливаются особые правила рассмотрения обращений граждан, поскольку предметом прокурорского надзора является порядок разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнение оперативно-розыскных мероприятий и проведение расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. В данном случае следует признать, что Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан» должен распространять свое действие и на работу органов прокуратуры, в

---

<sup>1</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 03.04.2017) //СЗ РФ. 2001. - N 52 (ч. I). - Ст. 4921; 2017. - N 15 (Часть I). - Ст. 2135.

<sup>2</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 19.12.2016) //СЗ РФ. 2002. - N 46. - Ст. 4532; 2016. - N 26 (Часть I). - Ст. 3889.

<sup>3</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 19.12.2016) //СЗ РФ. 2002. - N 30. - Ст. 3012; 2016. - N 26 (Часть I). - Ст. 3889.

<sup>4</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 28.03.2017) //СЗ РФ. 2015. - N 10. - Ст. 1391; 2017. - N 14. - Ст. 1998.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 28.11.2015) «О прокуратуре Российской Федерации» //Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992, - N 8. - Ст. 366; 2015.- N 48 (часть I). - Ст. 6720.

особенности на рассмотрение предложений, запросов. А работа с сообщениями, заявлениями и жалобами требует дополнительной регламентации, установленной Федеральным законом «О прокуратуре РФ».

Следует остановиться на некоторых из подзаконных актах.

В продолжение анализа правил рассмотрения обращений в органах прокуратуры следует отметить, что кроме Федерального закона более подробно этот вопрос регламентирован Приказом Генпрокуратуры России «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» от 30 января 2013 г.<sup>1</sup> Инструкцией определен единый порядок принятия и разрешения обращений граждан и организаций в органах прокуратуры. Примечательно, что в документе обозначены пределы ее действия. Она распространяется на обращения, содержащие сведения о нарушениях законодательства, охраняемых законом прав, свобод и интересов человека и гражданина, интересов общества и государства, полученные в письменной или устной форме на личном приеме, по почте, телеграфу, факсимильной связи, информационным системам общего пользования.

Еще одним подзаконным актом, регламентирующим рассмотрение отдельных видов обращений граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, является Приказ Генпрокуратуры России «О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора» от 01.11.2011 №373.<sup>2</sup> Указанный приказ издан в целях обеспечения исполнения и единообразного применения положений уголовного и уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации, соблюдения прав участников уголовного судопроизводства и других заинтересованных лиц, а также эффективной реализации поставленных перед прокуратурой задач.

Однако, на наш взгляд, некоторые положения Инструкции противоречат

---

<sup>1</sup> Законность. 2013. - № 4; 2016. - № 2.

<sup>2</sup> Законность. 2012. - № 1.

Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В первую очередь, отсутствует согласование в терминологии. Так, в Инструкции к обращениям граждан отнесены жалобы, заявления и ходатайства. Последнее отсутствует в Федеральном законе. А понятие «предложение», хотя и раскрывается в Инструкции, но не входит в понятие «обращение».

Федеральный закон «О полиции»<sup>1</sup> возлагает на полицию, в том числе, полномочия по принятию и регистрации сообщений и заявлений о преступлениях, об административных правонарушениях от граждан, выдаче уведомления о приеме и регистрации их письменных заявлений. Порядок приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях устанавливается соответствующей Инструкцией, утвержденной Приказом МВД 29 августа 2014 г.<sup>2</sup> Ею предусмотрены письменные, устные и электронные обращения. Кроме того, важными моментами документа являются те, что указывают на круглосуточный механизм регистрации и разрешения обращений граждан не зависимо от полноты содержащихся в них сведений, анонимности, временных и территориальных противоправных действий.

На основании приведенных примеров видно, что подзаконные внутриведомственные нормативные акты более подробно регламентируют специфику работы органов с обращениями граждан.

Для полноты информации необходимо привести и другие примеры.

Так, Указом Президента РФ от 2010 г. сформировано Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций<sup>3</sup>. В Положении о нем установлено, что обращаться в Управление могут как граждане России, так и иностранные граждане, лица без гражданства, общественные объединения и организации в письменном, устном и

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2011. - № 7. - Ст. 900; 2016, = N 27 (часть II), - ст. 4238.

<sup>2</sup> Российская газета. 2014. 14 ноября.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2010. - № 8. - Ст. 838; 2014. - № 30 (часть II). - Ст. 4286.

электронном видах. В Положении упоминаются предложения, жалобы и запросы. Управление способствует исполнению такой важной конституционной функции Президента РФ, как гаранта Основного закона страны, прав и свобод человека. В его полномочия входит не только принятие мер по защите и восстановлению нарушенных прав и свобод граждан, но и «анализ и обобщение предложений заявителей, касающихся совершенствования законодательных и иных нормативных правовых актов, деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развития общественных отношений, улучшения социально-экономической и общественно-политической ситуации в стране». Это помогает наладить обратную связь между президентом и народом, обеспечить участие граждан страны в решении вопросов государственного значения.

В соответствии с главой 8 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ<sup>1</sup>, к деятельности комитетов палаты относится рассмотрение обращений граждан, входящих в их компетенцию. Ст. 75 Регламента предписывает депутатам поддерживать связь с избирателями в форме рассмотрения предложений, заявлений, жалоб граждан в письменном виде, путем личного приема не реже одного раза в 2 месяца, встреч с избирателями не реже 1 раза в полгода.

В отличие от Государственной Думы, в Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания РФ<sup>2</sup> установлен иной порядок связи с гражданами. Согласно ст. 27 Регламента, в полномочия комитетов Совета Федерации входит организация согласно графику, утверждаемому Председателем Совета Федерации, проведение личного приема граждан членами комитета в соответствии с вопросами своего ведения.

Практически всеми органами государственной власти изданы Инструкции, устанавливающие порядок принятия и рассмотрения в них

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1998. - № 7. - Ст. 801; 2017, - № 15 (ч. 1), - ст. 2143.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2002. - № 7. - Ст. 635; 2017, - № 10, - ст. 1441.

обращений граждан и организаций. Однако многие из них дублируют Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В качестве примеров можно привести: Инструкцию о порядке рассмотрения обращений граждан и организаций в Федеральной службе по надзору в сфере природопользования от 19 октября 2015 г.<sup>1</sup>, Инструкцию по организации работы с обращениями и личного приема граждан в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии от 26 августа 2015 г.<sup>2</sup> и др.

Федеративный характер российского государства предусматривает кроме федерального региональный уровень правового регулирования рассматриваемых общественных отношений. Поскольку данный вопрос, согласно ст. 72 Конституции РФ, относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, ч. 2 ст. 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» закрепляет, что законы и другие нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации могут устанавливать дополнительные гарантии права граждан на обращение.

Интересным в этом плане представляется Закон Саратовской области, который так и называется «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в государственные органы Саратовской области и органы местного самоуправления» от 21 июля 2010 г.<sup>3</sup>, в котором установлены такие из них, как права граждан на письменное обращение; гарантии прав при ответе на коллективное обращение; перечень лиц, имеющих право на внеочередной личный прием.

К подзаконным актам Саратовской области, более подробно регламентирующим вопросы рассмотрения обращений граждан в органах исполнительной власти субъекта, относится Административный регламент рассмотрения обращений граждан в правительстве Саратовской области, введенный распоряжением губернатора Саратовской области 28 декабря 2007

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2015. 17 ноября.

<sup>2</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. - N 46.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Саратовской области. 2010. - N 21.

года № 1115-р<sup>1</sup>. Все остальные государственные органы Саратовской области и должностные лица осуществляют работу с обращениями граждан на основе Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и нормативно-правовых актов субъекта РФ<sup>2</sup>. Кроме того, они принимают свои внутренние документы, детально регламентирующие этот процесс. В качестве примеров можно привести: Приказ Минсоцразвития Саратовской области от 30.07.2008 N 456 «Об утверждении административного регламента исполнения министерством социального развития Саратовской области государственной функции по приему и рассмотрению предложений, жалоб и заявлений граждан»<sup>3</sup>, Приказ Министерства занятости, труда и миграции Саратовской области от 10.07.2009 N 144 «Об организации рассмотрения в министерстве занятости, труда и миграции Саратовской области обращений граждан, в том числе на предмет наличия в них информации о коррупции»<sup>4</sup>, Приказ Минкультуры Саратовской области от 29.04.2010 N 01-05/207 «Об утверждении Порядка приема и рассмотрения предложений, жалоб и заявлений граждан»<sup>5</sup> и др.

Необходимо признать, что большинство субъектов России приняли свои законы и другие нормативно-правовые акты, регламентирующие работу с обращениями граждан. Однако они, за исключением некоторых незначительных нюансов, повторяют положения базового Федерального закона. В качестве примера достаточно привести некоторые из них: Закон Республики Татарстан от 12 мая 2003 г. «Об обращениях граждан в Республике Татарстан»<sup>6</sup>; Закон Ямало-Ненецкого автономного округа «Об обращениях граждан» от 5 марта 2007 г.<sup>7</sup> и др.

Для координации и оценки работы с обращениями заместителем

<sup>1</sup> Собрание законодательства Саратовской области. 2014. - N 59.

<sup>2</sup> См.: Официальный сайт Правительства Саратовской области. URL: <http://saratov.gov.ru/> (дата обращения: 10.05.2016).

<sup>3</sup> Собрание законодательства Саратовской области. 2008 (часть I); 2013. - N 50.

<sup>4</sup> Собрание законодательства Саратовской области. 2009. N 16; Сайт электронного периодического издания «Новости Саратовской губернии» URL: <http://www.sarnovosti.ru> (дата обращения: 12.05.2016).

<sup>5</sup> Собрание законодательства Саратовской области. 2010. - N 13; 2014. - N 59.

<sup>6</sup> Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2003. - N 5; 2014. - N7.

<sup>7</sup> Красный Север. 2007. 16 марта; 2015. 28 декабря.

руководителя Администрации Президента РФ 28 июня 2013 г. утвержден Типовой общероссийский тематический классификатор обращений граждан, организаций и общественных объединений, в котором определен перечень тематик, тем, вопросов и подвопросов обращений. На этом основании классифицируются сами обращения, что, однако, не сказывается на упорядочении нормативно-правового регулирования, приведения его в стройную согласованную систему.

Таким образом, конституционно-правовое регулирование права на обращение граждан в органы государственной власти осуществляется на двух уровнях: международном и национальном (общефедеральном и региональном).

Всю систему российского законодательства об обращениях граждан можно разделить на четыре большие группы и представить в следующем виде:

- федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» и развивающие, конкретизирующие его положения подзаконные акты органов государственной власти в зависимости от их полномочий и функций;
- специальные федеральные конституционные и федеральные законы об органах государственной власти в зависимости от особенностей их деятельности, подзаконные акты развивающие, конкретизирующие их положения;
- специальные федеральные законы, регламентирующие порядок рассмотрения отдельных обращений граждан (запросов информации и заявлений о предоставлении государственных услуг);
- законодательство субъектов России, устанавливающее дополнительные гарантии права на обращение.

В настоящее время с целью преодоления коллизий в правовом регулировании общественных отношений по поводу рассмотрения обращений граждан необходимо систематизировать нормативно-правовую базу в этой сфере в соответствии с этой классификацией, а также привести ее к единому

пониманию основных категорий.

Анализ российского законодательства показал его соответствие международным стандартам в сфере обращений граждан, а также то, что законодатель рассматривает данное право как гарантию прав и свобод человека и как институт прямой демократии, позволяющий гражданам участвовать в управлении делами государства.

## **2.2. Принципы и направления функционирования государственных органов при реализации конституционного права граждан на обращение**

В определении ориентаций деятельности органов государственной власти с обращениями граждан ведущую роль играет принцип разделения властей и конкретные полномочия и функции каждого из них. Анализ деятельности органов власти по данному вопросу позволяет выделить две группы направлений:

### **1. Общие, присущие всем органам государственной власти:**

- предоставление информации о своей деятельности;
- мониторинг мнения населения по наиболее значимым государственным вопросам;
- сбор и анализ информации по совершенствованию деятельности органов государственной власти;
- содействие реализации и защите прав и свобод человека и гражданина.

### **2. Специальные направления, зависящие от компетенции и функций органов государственной власти:**

- законодательные органы: информационно-аналитическая работа по совершенствованию законодательства;
- исполнительные органы: работа с обращениями граждан по предоставлению государственных услуг; помощь в реализации прав и свобод граждан (преимущественно агентства); защита и восстановление прав и свобод граждан (преимущественно службы);
- судебные органы: помощь в реализации прав и свобод человека и гражданина; защита и восстановление прав и свобод человека и гражданина

(строго регламентированный процессуальный порядок);

- правоохранительные органы: защита и восстановление прав и свобод человека и гражданина (специальный порядок).

Рассматривая право граждан на обращение, которому корреспондирует обязанность органов государственной власти принять обращение к рассмотрению, необходимо определить основные принципы, конституционные начала, на которых строится работа государственных органов с ними.

Следует отметить, что на этот процесс распространяются все те принципы, которые содержатся в I главе Конституции РФ «Основы конституционного строя».

1. Принцип народовластия, согласно ст. 3 Конституции РФ, означает, что вся власть в нашем государстве принадлежит народу, который ее осуществляет как непосредственно, так и через своих представителей. В данном случае обращения граждан и организаций можно рассматривать в двух аспектах. Во-первых, в демократическом государстве, избирая своих представителей в органы государственной власти, народ передает им часть своих полномочий на осуществление власти в государстве. Предполагается, что представители должны действовать не только от имени народа, но и в его интересах. При этом обращения граждан играют роль общественного контроля за деятельностью этих органов. Во-вторых, как отмечает М.С. Новиков, непосредственная демократия, одним из институтов которой является право на обращения, выступает важным средством реализации самоуправления народа, создающим условия для участия граждан в обсуждении и принятии законов государства и проведении их в жизнь<sup>1</sup>.

2. Федеративный характер нашего государства предполагает существование двухуровневой системы органов государственной власти. Следовательно, граждане и организации могут обращаться как в федеральные

---

<sup>1</sup> Новиков М.С. Народовластие как принцип развития правового государства в России //Гражданское общество и правовое государство. 2011. - N 2. - С. 6.

органы государственной власти, так и в органы власти субъектов. Все субъекты России осуществляют наряду с федеральным собственное правовое регулирование исследуемого вопроса. Однако законы субъектов при этом не должны противоречить федеральному законодательству и не могут сужать круг прав и гарантий, предусмотренных первым. Они могут лишь по общему правилу устанавливать дополнительные положения, права и гарантии реализации права на обращение<sup>1</sup>. При этом статьи 71, 72, 73 Конституции РФ разграничивают предметы ведения России и ее субъектов. Следовательно, обращения граждан, в зависимости от содержащихся в них вопросов, должны рассматриваться в тех, органах, в компетенцию которых входит решение проблемы по уровню его правового регулирования.

3. Один из принципов правового государства получил свое непосредственное закрепление в ст. 2 Конституции РФ, в которой говорится о том, что права и свободы человека являются высшей ценностью, и оно обязано не только признавать и соблюдать их, но и защищать. Таким образом, у государства в лице органов государственной власти и должностных лиц возникает триединая обязанность по признанию, соблюдению и защите прав.

В этой связи важно отграничить схожие по смыслу, но не тождественные понятия «признание прав и свобод человека», «соблюдение прав и свобод человека» и «защита прав и свобод человека». Проблема отграничения одного понятия от другого заключается в том, что современное законодательство не приводит дефиниций данных правовых категорий, попеременно используя при описании обязанности государства по предупреждению нарушения прав и свобод человека слова «признание», «соблюдение», «защита», «охрана» и «обеспечение». При этом очевидно, что отождествлять данные понятия между собой не правильно.

Признание прав и свобод человека основывается на презумпции неотъемлемости прав и свобод человека, недопустимости ограничения прав и

---

<sup>1</sup> *Беляков П.А.* Правовое регулирование порядка рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации и ее субъектах //Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. - N 2. - С. 65.

свобод<sup>1</sup>. Фактическим выражением признания государством права является его конституционное закрепление.

Соблюдение государством прав и свобод человека является следствием признания прав и свобод человека, поскольку признавая неотъемлемость прав и свобод, государство тем самым возлагает на себя обязанность эти самые права соблюдать. Соблюдение прав и свобод человека государством - это пассивная форма поведения государственных институтов, выражающаяся в воздержании последних от совершения противоправных действий в отношении человека и выполнении тем самым возложенных на них обязанностей.

Однако права и свободы человека не всегда соблюдаются государством. В связи с чем Конституция РФ предполагает наличие в Российской Федерации механизма защиты прав и свобод человека. При этом ряд исследователей отмечают, что, помимо защиты прав и свобод человека государством, существует также механизм охраны прав и свобод человека<sup>2</sup>. Рассмотрим категории охраны и защиты прав и свобод человека с позиции разделения указанных понятий.

Как отмечает Д.А. Авдеев, понятия «охрана» и «защита» взаимосвязаны, но при этом их не следует отождествлять<sup>3</sup>.

З.В. Макарова, в целом разделяя данную точку зрения, соотносит эти понятия как большее и меньшее<sup>4</sup>. При этом защита прав и свобод человека является понятием более широким, чем охрана прав и свобод человека и гражданина.

С.С. Алексеев, напротив, ставит знак равенства между защитой и охраной прав и свобод человека и гражданина, при этом указывая, что

---

<sup>1</sup> *Скоропупов Ю.И.* Защита прав и свобод человека и гражданина – главная функция государства // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2012. - № 3-2. – С. 132-141.

<sup>2</sup> См., например, *Авдеев Д.А.* Охрана, защита, обеспечение прав и свобод человека и гражданина // Российское правовое государство: Часть 1, Конституционное и международное право, теория государства и права: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, Воронеж, 14-15 ноября 2003 года. – Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2004. – С. 7-16.

<sup>3</sup> *Авдеев Д.А.* Охрана, защита, обеспечение прав и свобод человека и гражданина - С. 9.

<sup>4</sup> *Макарова З.В.* Защита в российском уголовном процессе: понятие, виды, предмет и пределы // Правоведение. - 2000. - № 3. - С. 215–227.

«охранительные правоотношения начинают складываться с момента правонарушения, и при их помощи осуществляются меры юридической ответственности и защиты субъективных прав»<sup>1</sup>.

В этой связи верным представляется умозаключение Н.И. Матузова, который утверждал, что защита и охрана прав соотносятся как часть и целое. «Права и интересы личности, государства охраняются постоянно, а защищаются только тогда, когда нарушаются»<sup>2</sup>. То есть, охрана прав и свобод человека, наряду с соблюдением прав и свобод человека, является принципом, который государство реализует постоянно в процессе своей деятельности. Необходимость защиты прав и свобод человека возникает только в случае нарушения прав и свобод. Таким образом, защита есть не что иное, как крайняя форма охраны прав и свобод человека.

В этой связи предпочтительным является суждение, согласно которому защита является одной из форм охраны прав и свобод человека и гражданина, а оба эти понятия, наряду с понятиями признания и соблюдения прав и свобод, охватываются понятием обеспечения прав и свобод человека, являясь его составляющими<sup>3</sup>.

Конституция РФ указывает, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства<sup>4</sup>. По нашему мнению, в совокупности признание, соблюдение, охрана и защита прав и свобод образуют правовую категорию обеспечения прав и свобод человека и гражданина. При этом на первый план должно выступать именно соблюдение прав и свобод государством, поскольку признание прав и свобод человека выразилось в их конституционном закреплении, а защита прав и свобод человека и гражданина – это крайняя форма обеспечения прав и свобод человека и гражданина, поскольку применяется она для ограничения нарушений при соблюдении прав человека и гражданина.

---

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. - М., 1981. - Т. 1. - 523 с.

<sup>2</sup> Матузов Н.И. Правовая система и личность. - Саратов, 1987. - С. 131.

<sup>3</sup> Авдеев Д.А. Правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2004. – С. 11.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

Применительно к теме исследования из проанализированных положений Конституции РФ следует, что в обязанности всех органов государственной власти, должностных лиц входит обеспечение права граждан на обращение. В данном случае право на обращение в соответствующие органы должно быть, как и другие права и свободы человека и гражданина, содержащиеся в главе II Конституции РФ, признано, соблюдено и защищено государством в случае его нарушения. С другой стороны, право на обращение следует рассматривать как универсальное средство защиты всех остальных прав и свобод человека.

4. Принцип верховенства закона означает, что в системе правовых ценностей высшей формой выражения, организации и защиты свободы людей признается закон<sup>1</sup>. По справедливому замечанию некоторых авторов, «теоретически господство закона выражается в том, что он не просто является продуктом государственной воли, а представляет собой реализацию правовой идеи, сформированной правосознанием индивидов, с которыми государство состоит в публично-правовых отношениях»<sup>2</sup>. Прежде всего это касается Конституции РФ, которая была принята непосредственно народом на референдуме и содержит основные ценности общества, базовые начала построения российской государственности. Все остальные законы принимаются народными представителями с учетом его интересов. Граждане России имеют право влиять на принимаемые законы, обращаясь в органы государственной власти с предложениями. Информация, собранная в результате рассмотрения обращений, также может служить стимулом для совершенствования российского законодательства.

5. Принцип разделения властей, закрепленный в ст. 10 Конституции РФ, предполагает, что деятельность органов правового государства базируется на принципе их разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Он служит не только для предотвращения злоупотреблений властью,

---

<sup>1</sup> Боева М.А. Является ли Россия правовым государством? // Наука и практика. 2014. N 1. С. 28

<sup>2</sup> Азизова В.Т., Исаева С.М. К вопросу о верховенстве закона как признаке правового государства // Вестник Дагестанского государственного университета. 2014. N 2. С. 26.

взаимного контроля трех независимых властей, но и для специализации деятельности, касающейся принятия законов, их исполнения, а также осуществления правосудия<sup>1</sup>. Следовательно, принцип разделения властей является основой структурного строения государства, трансформируясь в функциональную дифференциацию полномочий органов государственной власти<sup>2</sup>. Рассмотрение обращений граждан базируется также на том, что учитывается, в компетенцию какой ветви власти входит разрешение вопроса по существу. Для этого Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан в РФ» установлено, что обращение, поступившее в государственный орган, в компетенцию которого не входит его рассмотрение, должно быть перенаправлено по подведомственности с обязательным уведомлением об этом заявителя.

6. Принцип идеологического многообразия, закрепленный в статье 13 Конституции РФ, имеет непосредственное отношение к праву на обращения, поскольку, как отмечает Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин, «в условиях развития демократического государства множественность существующих идеологических установок различных слоев общества обуславливает необходимость провозглашения принципов идеологического, политического плюрализма, свободы слова, свободы выражения мнения, свободы совести и вероисповедания как гарантии реализации принципа верховенства прав и свобод человека»<sup>3</sup>. Именно этот принцип позволяет гражданам высказывать различные точки зрения на содержание и принятие законов, давать оценку работе органов государственной власти, вносить предложения по совершенствованию того и другого. Тем самым обеспечивается право граждан на участие в управлении делами государства. При этом ст. 6 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» установлен запрет на преследование

---

<sup>1</sup> Лысов П.К., Анашкина Ю.Н. Единая государственная власть и принцип разделения властей // Мир политики и социологии. 2015. N 7. С. 88.

<sup>2</sup> Джангирян Ж.Д. Соотношение теории разделения и единства властей // Конституционное и муниципальное право. 2007. - № 4. - С. 7,10.

<sup>3</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. - М.: Эксмо, 2009. - С. 87.

гражданина в связи с его обращением, даже если лицо выступает с критикой деятельности указанных органов или должностного лица.

Специальные принципы работы органов государственной власти с обращениями граждан и организаций содержатся в законодательных актах Российской Федерации, развивающих положения Конституции РФ. Их анализ позволил отнести к таковым следующие:

1. Соблюдение прав граждан при разрешении обращений (ст. 5 Закона).
2. Запрет преследования граждан в связи с их обращениями (ч. 1 ст. 6 Закона).
3. Конфиденциальность сведений о заявителе и содержании обращения (ч. 2. ст. 6 Закона).
4. Обязательная регистрация письменного обращения в течение 3-х дней (ч. 2 ст. 8 Закона).
5. Перенаправление неподведомственных обращений в соответствующие органы государственной власти или должностному лицу в течение 7 дней и обязательным уведомлением об этом заявителя (ч. 3 ст. 8 Закона).
6. Возможность запрашивать информацию о решении вопроса, содержащегося в обращении у органа, в который оно было перенаправлено (ч.5 ст. 8 Федерального закона).
7. Запрет на перенаправление жалобы в те органы или тем должностным лицам, чьи действия или бездействие обжалуется (ч. 6 ст. 8 Закона).
8. Обязательность принятия обращения к рассмотрению (ст. 9 Закона). В случае, если обращение не может быть рассмотрено по существу, заявителю должен быть дан ответ с необходимыми разъяснениями.
9. Соблюдение сроков рассмотрения обращений.
10. Осуществление контроля за соблюдением порядка рассмотрения обращений граждан, их анализа, выявления причин нарушений прав и свобод граждан и их устранения (ст. 14 Федерального закона).

11. Ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений, установленного Законом (ст. 15 Федерального закона).

12. Недопустимость злоупотребления правом на обращение граждан (ч. 2 ст. 16 Федерального закона).

13. Принцип обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов, который включает в себя: открытость и доступность информации о деятельности органов государственной власти; достоверность такой информации; свободу поиска, получения и распространения ее; защиту чести, достоинства, деловой репутации граждан и организаций (ст. 4 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»).

14. Принцип доступности обращений. В Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан» закреплено, что граждане могут обращаться в органы государственной власти лично, с помощью письменных и электронных обращений. Следовательно, в их обязанности входит создание условий для обеспечения такого права. Для этого создаются специальные отделы по работе с обращениями граждан, устанавливается график личного приема граждан. А также этому способствует создание сайтов органов государственной власти и «электронного правительства».

15. Своевременность рассмотрения обращений и принятие необходимых мер по ним. В частности, это касается обращений, содержащих сведения о нарушениях прав и свобод граждан или угрозах таких нарушений, несвоевременное принятие мер по которым может привести к необратимым последствиям.

16. Ответы на обращения не должны носить формального характера, а должны отражать информацию по существу поставленных вопросов. В противном случае нивелируется само значение этого вида связи между государством и обществом.

Одного лишь признания прав человека и гражданина недостаточно для

их надлежащей реализации. Поэтому, как и любому конституционному праву, праву на обращение граждан коррелирует обязанность государственных органов принять, рассмотреть и дать обоснованный ответ на него. Прежде всего необходимо определиться, как строится работа с обращениями граждан внутри государственных органов.

Согласно ст. 10 Конституции РФ, государственная власть в России делится на три самостоятельные ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Президент РФ не относится ни к одной из них, а согласно ст.80 Конституции РФ, является главой государства. Обратная связь с гражданами осуществляется Президентом, в том числе с помощью обращений. Для работы с ними при Администрации Президента РФ создано специальное Управление<sup>1</sup>, в основные функции которого входят: своевременное разрешение устных и письменных обращений физических лиц и организаций, направление их в соответствующие структурные подразделения Администрации Президента или государственные органы, в компетенцию которых входит решение вопроса, обозначенного в обращении; работа с запросами о предоставлении информации, касающейся деятельности Президента РФ и Администрации Президента РФ; подготовка и осуществление личного приема граждан; обобщение и анализ информации о результатах рассмотрения обращений и принятых по ним мерах; участие в осуществлении мероприятий, направленных на восстановление и защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов заявителей; анализ и обобщение предложений заявителей по совершенствованию нормативно-правовых актов, а также деятельности органов государственной власти всех уровней и другие. Обращаться в Управление можно лично, в устной форме или в режиме видеоконференц-связи, письменно и в сети Интернет с помощью электронного обращения.

На основании Положения «Об Управлении Президента Российской

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 17.02.2010 № 201 (ред. от 25.07.2014) «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций» //СЗ РФ. 2010. - N 8. - Ст. 838; 2014. - N 30 (часть II). - Ст. 4286.

Федерации по работе с обращениями граждан и организаций» Распоряжением Администрации Президента РФ<sup>1</sup> в федеральных округах и административных центрах субъектов Российской Федерации созданы приемные Президента РФ, а также образованы мобильные приемные для труднодоступных местностей. Так, в I квартале 2017 года поступило 202 276 обращений, 74 701 запрос информации и 66 376 сообщений<sup>2</sup>. Такое значительное количество обращений к главе государства обусловлено «крайней попыткой решить наиболее важные и наболевшие вопросы, которые не решаются «на местах»»<sup>3</sup>.

На примере деятельности приемной Президента РФ в Республике Мордовия выявлено, что обращения граждан в ней систематизируются по семи темам: «Государство, общество, политика»; «Экономика», в том числе вопросы промышленности, сельского хозяйства, строительства, транспорта, связи, торговли»; «Социальная сфера», в том числе социальная защита населения, образование, здравоохранение, наука, культура, спорт»; «Жилищно-коммунальная сфера»; «Вопросы военной службы»; «Вопросы законности и правопорядка», в том числе вопросы деятельности суда, прокуратуры, органов внутренних дел»; «Работа с обращениями граждан», в том числе жалобы на недостатки в организации этой работы в государственных органах, органах местного самоуправления, просьбы о записи на личный прием, запросы о ходе рассмотрения обращений<sup>4</sup>. Примечательно, что кроме письменных ответов на обращения граждан, в приемной согласно графику проводятся бесплатные юридические консультации членами регионального отделения «Ассоциация юристов», а также еженедельно осуществляется прием руководителем какого-либо федерального или республиканского органа власти, в некоторых случаях с

<sup>1</sup> Распоряжение Администрации Президента РФ от 2 октября 2009 г. N 1441 «О приемной Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СПС «Гарант». Версия от 18.05.2016.

<sup>2</sup> Информационно-статистический обзор рассмотренных в I квартале 2017 года обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации, а также результатов рассмотрения и принятых мер // URL: <http://letters.kremlin.ru/digests/181> (дата обращения 25.04.2017)

<sup>3</sup> *Белявский Ю.А.* Обращения граждан в изучении идеологических ценностей россиян // Социология власти. 2011. - N 4. - С. 115.

<sup>4</sup> *Мотыкин В.Н.* Работа с обращениями граждан как социальный институт // Гуманитарий: актуальные вопросы науки и образования. 2010. - N 3. - С. 92.

применением видеоконференц-связи<sup>1</sup>.

Таким образом, при Администрации Президента РФ осуществляется работа с письменными, устными и электронными обращениями. Согласно Положению «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций», они делятся на жалобы и ходатайства, предложения и запросы. Однако в Положении запросы к обращениям граждан не относятся, что, на наш взгляд, противоречит самому толкованию слова как требованию официального разъяснения по какому-нибудь делу<sup>2</sup>. На наш взгляд, это еще один вид обращений граждан и организаций.

Деятельность Администрации Президента РФ по работе с обращениями граждан проводится в следующих направлениях: содействие защите и восстановлению прав и свобод граждан; обобщение и анализ предложений по совершенствованию нормативно-правовых актов и работы органов государственной власти; предоставление информации о деятельности Президента РФ и его Администрации; сбор информации о мнении населения страны, его взглядах на политические, экономические, социальные вопросы государства и общества; предоставление юридической консультации. Все это позволяет гражданам не только участвовать в политической жизни общества, но и обеспечить свое личное право на защиту своих прав всеми способами, не запрещенными законом.

В органах законодательной власти федерального и регионального уровней также созданы специальные подразделения, ведущие работу с обращениями граждан, различных организаций и общественных объединений. Так, в Государственной Думе Федерального Собрания РФ на основе Положения об Аппарате ГД ФС РФ, утвержденного распоряжением Председателя ГД ФС РФ от 23.03.1996<sup>3</sup>, образовано Управление информационно-технологического и документационного обеспечения, в

---

<sup>1</sup> Мотыкин В.Н. Особенности работы приемной Президента Российской Федерации с обращениями граждан Республики Мордовия //Вестник Мордовского университета. 2014. - N 3. - С. 177-180.

<sup>2</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. Изд-е 4-е испр. и доп. М.: Государственное издательство иностранных и национальных словарей, 1960. - С. 212.

<sup>3</sup> СПС «Консультант Плюс». Версия от 18.05.2016.

котором рассмотрение обращений проводится государственными гражданскими служащими. Последние осуществляют личный прием граждан, рассматривают письменные обращения (можно отправить по почте, в электронной форме, принести лично). Интересным представляется тот факт, что ответы на запросы информации, касающейся деятельности Государственной Думы, могут быть переданы по справочному телефону. Вопросы, решение которых не входит в компетенцию палаты (например, обжалование судебных решений), возвращаются заявителю с соответствующими разъяснениями либо передаются полномочному органу с уведомлением об этом авторов.

Необходимо отметить, что в Государственную Думу ежегодно поступает огромное количество обращений. Так, только в течение марта 2017 года отделом по обеспечению деятельности Приемной Государственной Думы Управления информационно-технологического и документационного обеспечения рассмотрено 18,3 тыс. обращений граждан, трудовых коллективов предприятий, профсоюзных организаций, советов ветеранов войны и труда, других общественных объединений, из них 1,7 тыс. обращений лично доставлены в Приемную Государственной Думы, 13,8 тыс. заявлений поступили по электронной почте. Наибольшее количество обращений, поступивших в течение марта 2017 г. в отдел по обеспечению деятельности Приемной Государственной Думы, касалось вопросов судебной системы (16 %) и жилищно-коммунального обеспечения граждан (14 %)<sup>1</sup> Анализ тематики обращений позволяет оценить не только активность жителей различных регионов страны, но и проанализировать проблемы, с которыми сталкиваются граждане<sup>2</sup>.

Работу законодательных органов государственной власти с

---

<sup>1</sup> Сведения об обращениях, рассмотренных отделом по обеспечению деятельности Приемной Государственной Думы управления информационно-технологического и документационного обеспечения в марте 2017 года. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <http://www.gosduma.net/representative/addresses/processing-information/> (дата обращения: 18.04.2017).

<sup>2</sup> Суховольский В.Г., Шелехов А.М., Карпов М.А. Анализ тематики обращений жителей различных регионов России в общественную приемную фракции Единой России в Государственной Думе РФ //Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2015. - N 2. - С. 112.

обращениями на уровне субъектов России можно проследить на примере Московской областной думы. Она ведется на основе федерального законодательства, а также специального Закона Московской области № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан»<sup>1</sup>. В I квартале 2016 г. в Думу поступило 416 письменных обращений. Из них 38 рассмотрено в Думе, 96 – направлены по подведомственности, на 194 даны письменные разъяснения<sup>2</sup>. Эту работу проводит структурное подразделение Аппарата Московской областной Думы – Организационно-аналитическое Управление<sup>3</sup>. Целью работы со всеми формами обращений является выявление и устранение причин жалоб, повышение качества принимаемых законов и эффективности деятельности государственных органов, и тем самым укрепление авторитета России.

Учитывая изложенное, законодательные органы государственной власти непосредственно рассматривают и принимают решения по предложениям граждан и их объединений, направленным на совершенствование законодательства и работы этих органов, дают ответы на запросы информации об их деятельности. Все другие обращения входят в компетенцию иных органов государственной власти. При этом, если обращение относится к предметам ведения судебных органов, оно возвращается заявителю с разъяснениями, куда ему следует обращаться. Если обращение подведомственно органам исполнительной власти, оно перенаправляется соответствующему органу с уведомлением об этом заявителя.

Согласно Конституции РФ, исполнительную власть в России возглавляет Правительство РФ. Работа с обращениями граждан в нем возложена на Аппарат Правительства РФ<sup>4</sup>, который адресует их в

---

<sup>1</sup>Ежедневные Новости. Подмосковье. 2006. 11 ноября.

<sup>2</sup> Официальный сайт Московской областной думы. URL: [http://www.mosoblduma.ru/Dejatelnost/Obrashhenija\\_grazhdan/item/58520/](http://www.mosoblduma.ru/Dejatelnost/Obrashhenija_grazhdan/item/58520/) (дата обращения: 18.05.2016).

<sup>3</sup> Положение об Организационно-аналитическом управлении Московской областной Думы: утверждено распоряжением Председателя Московской областной Думы от 21.06.2012 № 806-р //СПС «Консультант Плюс». Версия от 20.04.2017.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. N 260 (ред. от 05.02.2016) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» //СЗ РФ. 2004. - N 23. - Ст. 2313; 2016. - N 20. - Ст. 2832.

государственные органы и органы местного самоуправления для рассмотрения и принятия мер, организует прием граждан членами Правительства, а также проводит информационно-аналитическую работу с указанными обращениями, обеспечивает работу с запросами о деятельности Правительства РФ.

На основании Постановления Правительства РФ от 15.04.2014 №313 (ред. от 17.06.2015) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)»<sup>1</sup> образовано «электронное Правительство». Целью его формирования является повышение качества жизни граждан за счет использования информационных и телекоммуникационных технологий. На специальном сайте Правительства РФ теперь существует возможность получения информации о деятельности органов исполнительной власти РФ, получения государственных услуг. Кроме того, это один из способов обращения граждан и организаций в структурные подразделения исполнительных органов власти с запросами, жалобами, заявлениями, предложениями. Все это позволяет обеспечить более тесное взаимодействие государства и общества, осуществлять эффективный общественный контроль за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления и др. Подпрограмма «Информационное государство» посвящена этому вопросу. Основная ответственность за развитие данного направления лежит на Министерстве связи и массовых коммуникаций РФ. Однако в Программе принимают участие все министерства, службы и агентства. В каждом из них организовано рассмотрение обращений граждан. Но в соответствии с Указом Президента РФ от 09 марта 2004 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>2</sup> только в полномочия агентств входит оказание государственных услуг. С заявлениями об этом можно обращаться в электронном виде на специальном интернет-портале «Госуслуги». На сайтах

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2014. - N 18 (часть II). - Ст. 2159; 2015. - N 26. - Ст. 3896.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2004. - N 11. - Ст. 945; 2016. - N 20. - Ст. 2820.

агентств также проводится работа с запросами информации, заявлениями, претензиями и др.

Аналогично строится работа с обращениями в органах исполнительной власти субъектов РФ. К примеру, Правительство Республики Дагестан осуществляет личный прием граждан, рассматривает письменные и электронные обращения. На его сайте размещена необходимая информация о деятельности Правительства, а также ссылка на портал «Госуслуги»<sup>1</sup>.

Однако, примером для подражания можно считать электронное Правительство г. Москвы<sup>2</sup>. На его сайте можно получить информацию по различным вопросам, касающимся не только организации и деятельности органов государственной власти города федерального значения, но и частной информации об успеваемости ребенка в школе, задолженностях по налогам и неоплаченных штрафах и др. Обратная связь Правительства с гражданами и организациями осуществляется в форме обращения с жалобами, сбора и анализа мнения населения по различным вопросам организации жизнедеятельности в г. Москве.

Несомненно, «электронное правительство» играет положительную роль в формировании прозрачности функционирования органов власти, возможности осуществления общественного контроля за ней, оперативности получения необходимой информации и получения государственных услуг, а также анализа и учета мнения граждан по вопросам государственного и местного значения.

Следует обратить внимание на то, что «электронное правительство» впервые появилось в западных странах в конце 1990 гг. в связи с кризисом бюрократической модели управления, и подрывом в связи с этим доверия к государственным органам. Как отмечает П.В. Григорьев, главными его целями являются: оптимизация работы государственного аппарата, эффективное использование ресурсов, расширение спектра и повышение

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Правительства Республики Дагестан. URL: [www.e-dag.ru](http://www.e-dag.ru) (дата обращения: 24.05.2016).

<sup>2</sup> Официальный сайт г. Москвы. URL: [www.mos.ru](http://www.mos.ru) (дата обращения: 24.05.2016).

качества государственных услуг. Все это должно привести к построению более эффективной системы социально-политического взаимодействия государства и гражданского общества<sup>1</sup>.

Несмотря на положительные моменты развития электронного взаимодействия власти и граждан, некоторые вопросы остаются не до конца решенными, к примеру такие, как информационная безопасность, конфиденциальность, возможность использования информации в мошеннических целях, риски нецелевого использования закрытой информации личного характера. Вторая, не менее важная, проблема – это неравный доступ граждан к компьютерам вследствие недостатка финансовых средств или необходимой квалификации. Несмотря на то, что в школах, библиотеках и других центрах общественного доступа установлены компьютеры, этот процесс находится на стадии развития<sup>2</sup>.

В то же время значительное количество обращений в органы исполнительной власти поступают именно в электронном виде. Так, в МВД РФ в первом квартале 2016 г. таких обращений было более 1/5, во втором квартале 2016 г. в Министерство культуры РФ – 1/3; в I полугодии 2016 г. в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования РФ – 1/4 от их общего количества.

На основании вышеизложенного можно говорить о том, что все органы исполнительной власти осуществляют свою деятельность в следующих направлениях: информирование граждан о своей деятельности; формирование данных о проблемах в политической, экономической, социальной и других сферах жизни общества на основании анализа обращений граждан и организаций; мониторинг мнения населения по вопросам деятельности органов государственной власти и его учет в своей дальнейшей работе; признание, защита, восстановление прав и свобод – граждан; предоставление государственных услуг.

---

<sup>1</sup> Григорьев П. В. Электронное правительство в России: проблемы и перспективы развития // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2009. - № 3. - С. 179 - 184.

<sup>2</sup> Плято С.С. Потенциальные вызовы электронному правительству // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2011. - № 2. - С. 223-224.

В то же время те или иные функции и направления деятельности органов исполнительной власти зависят от их компетенции. К примеру, в МВД РФ за I квартал 2016 г. поступило 33 719 обращений. Из них: 49% – жалобы, 47% – заявления, 2% – предложения граждан по совершенствованию деятельности органов внутренних дел, законодательства Российской Федерации и ведомственных нормативных правовых актов и 1 % – запросы информации по различным аспектам деятельности органов внутренних дел. При этом большинство заявлений затрагивают вопросы борьбы с преступностью, правонарушений, находящихся в компетенции данных органов. Среди жалоб первое место занимают жалобы на недостатки в работе органов внутренних дел<sup>1</sup>.

Во II квартале 2016 г. в Министерство культуры РФ поступило 3 939 обращений. В основном это предложения по совершенствованию деятельности Министерства в сферах: празднования 70-летия Великой Победы; развития туризма в России; вопросов репертуара театров; соблюдения авторского права и смежных прав; кинематографии<sup>2</sup>.

В I полугодии 2016 г. в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования РФ поступило 2 196 обращений. В большинстве своем это сообщения о загрязнениях окружающей среды и жалобы на нарушение прав граждан этим фактом<sup>3</sup>.

Деятельность агентств, как было сказано ранее, направлена на оказание государственных услуг.

В соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан в РФ» все обращения, поступившие в органы государственной власти, в полномочия которых не входит рассмотрение данного вопроса по существу, перенаправляются в соответствующие структурные подразделения Правительства России. Лидирующую позицию в этом вопросе занимает Управление Президента по работе с обращениями

---

<sup>1</sup> Официальный сайт МВД России. URL: [www.mvd.ru](http://www.mvd.ru) (дата обращения: 24.12.2016).

<sup>2</sup> Официальный сайт Министерства культуры РФ. URL: [www.mkrf.ru](http://www.mkrf.ru) (дата обращения: 24.12.2016).

<sup>3</sup> Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере природопользования РФ. URL: [www.rpn.gov.ru](http://www.rpn.gov.ru) (дата обращения: 24.12.2016).

граждан и организаций. Так, за те же периоды в МВД РФ были перенаправлены из Управления Президента более половины всех обращений, в Министерство культуры РФ – чуть менее половины, в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования РФ – 1/3.

Таким образом, все органы исполнительной власти в зависимости от их компетенции осуществляют следующие виды деятельности при работе с обращениями граждан:

- информационно-аналитическую (все органы исполнительной власти);
- предоставление информации о своей деятельности (все органы исполнительной власти);
- помощь в реализации прав и свобод граждан (преимущественно агентства);
- защита и восстановление прав и свобод граждан (преимущественно службы).

### **2.3. Совершенствование законодательства в целях развития конституционных положений об обращениях граждан в Российской Федерации**

Нормативно-правовая база, регулирующая порядок и процедуру обращений граждан в органы государственной власти в Российской Федерации содержит множество коллизий и пробелов. Встречаются и противоречия в нормативно-правовых актах. Связано это в первую очередь с несовершенством базового Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Так, в Конституции РФ существует четкое разграничение прав и свобод, которые принадлежат только гражданам и каждому человеку. Название Федерального закона соответствует сформулированному в статье 33 Конституции РФ праву на обращение. Однако Закон расширяет круг субъектов права на обращение в органы государственной власти.. Так, в нем сказано, что его положения распространяются на правоотношения, связанные с рассмотрением

обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе юридических лиц.

В данном случае само название Федерального закона противоречит его содержанию. Полагаем, что с точки зрения юридической техники более соответствовало бы содержанию указанного закона следующее название: «О порядке рассмотрения обращений в органах государственной власти, местного самоуправления, организациях, осуществляющих публично значимые функции в Российской Федерации».

Следующее, с чем предстоит разобраться, это каким субъектам и в каком объеме это право принадлежит. В Конституции РФ право на обращение отнесено к политическим правам, которые позволяют гражданам принимать участие в политической жизни государства, в управлении им. Следовательно, правом на все виды обращений обладают только граждане страны. Было бы логичным заключить, что правом на обращения с предложениями о совершенствовании российского законодательства, работы государственных органов, с заявлениями, содержащими их критику, не могут обращаться иностранные граждане и лица без гражданства. Иное можно расценивать как нарушение суверенитета российского народа и государства.

Однако, если рассматривать его с точки зрения гарантий личных, экономических и других прав человека, оно может принадлежать и другим субъектам правоотношений в качестве одного из правомочий – права на защиту нарушенного права. Для того чтобы получить такую защиту, необходимо обратиться в соответствующий орган государственной власти. Ст. 45 Конституции РФ закрепляет за каждым человеком право защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Из этого следует, что иностранные граждане и лица без гражданства вправе обращаться в органы государственной власти с просьбой о содействии в реализации своих прав и свобод и других лиц, а также об их восстановлении и защите. Однако в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» такого разграничения не содержится. Этой позиции

придерживается и Ю.Н. Алистратова, которая отмечает, что в соответствии с российским законодательством любое физическое лицо вправе обратиться в государственные органы и органы местного самоуправления, кроме случаев прямо указанных в законе или в нормах международного права. Ограничение права на обращение касается обращений, носящих политический характер. При этом субъектами таких обращений выступают исключительно граждане Российской Федерации<sup>1</sup>.»

То же самое касается и объединений граждан. Неслучайно в Федеральный закон «О некоммерческих организациях»<sup>2</sup> в 2012 г. введено понятие «иностранный агент»<sup>3</sup>, который вызвал многочисленные споры и дискуссии. Под ним понимается «российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных, и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации». В Федеральном законе «Об общественных объединениях»<sup>4</sup> закреплено, что права иностранных агентов могут быть ограничены федеральными законами или международными договорами. Однако, согласно ст. 30 Конституции РФ, право на объединение принадлежит каждому человеку. Все общественные объединения в России равны в своих правах. В связи с этим некоторые авторы указывают на странность лишения иностранцев права на обращение при предоставлении им политического права на объединение<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Алистратов Ю.Н. Право петиций в Российской Федерации. - М.: Манускрипт, 1997. - С. 39.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1996. - N 3. - Ст. 145; 2016, - N 52 (Часть V), - ст. 7498.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 20.07.2012 N 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // СЗ РФ. 2012. - N 30. - Ст. 4172.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1995. - N 21. - Ст. 1930; 2016. - N 5. - Ст. 559.

<sup>5</sup> Лейбо Ю.И., Толстомятенко Г.П., Экиштайн К.А. Научно-практический комментарий к главе 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина» / Под ред. К.А. Экиштайна. -М.: «Издательство ЭКОМ», 2000. - С. 214.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 08.04.2014 № 10-П отмечено, что введение в российское законодательства термина «иностранный агент» связано с необходимостью информирования всех заинтересованных лиц об участии иностранных субъектов (государств, организаций или индивидов) в денежной и иной материальной поддержке некоммерческих организаций, принимающих участие в политической деятельности, имеющей целью оказание воздействия на содержание решений органов государственной власти и проводимую ими государственную политику, а также на формирование соответствующего общественного мнения<sup>1</sup>. Это согласуется и с положениями Конституции Российской Федерации о суверенной государственности России и о признании носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации ее многонационального народа. На наш взгляд, право на обращение в органы государственной власти должно быть разграничено по субъектам, аналогично правам граждан РФ и иностранных граждан. Несмотря на то, что данные общественные объединения создаются с целью участия в политической жизни государства, их права должны быть законодательно ограничены, как и права иностранных граждан и лиц без гражданства. К примеру, в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>2</sup> установлено, что иностранные граждане ни в какой форме не могут участвовать в избирательной кампании, выступать с инициативой проведения референдума, кроме как в качестве иностранных наблюдателей. Общественные объединения с иностранным участием должны иметь возможность осуществлять правозащитную деятельность, способную влиять на принимаемые государственные решения, но не в ущерб национальным интересам Российского государства.

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 08.04.2014 N 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкчева» //СЗ РФ. 2014. - N 16. - Ст. 1921.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2002. - N 24. - Ст. 2253; 2016. - N 15. - Ст. 2054.

Следовательно, и обращаться в органы государственной власти они могут только по этой тематике.

Другими субъектами права на обращение являются объединения граждан и юридические лица. Это положение соответствует статье 33 Конституции РФ, обеспечивающей право граждан на коллективные обращения. Следует согласиться с Н.И. Гритчиной, отмечающей, что отказ в признании юридических лиц субъектами права на обращение свидетельствует о нарушении принципа равенства и справедливости. Во-первых, юридические лица – это объединения граждан, во-вторых, право граждан на обращение предназначено для обеспечения осуществления других прав и свобод<sup>1</sup>. «Эту правовую позицию неоднократно высказывал и Конституционный Суд РФ, который считает, что в основе правового статуса юридического лица лежат прежде всего конституционные нормы, устанавливающие основные права и свободы, которые по своей правовой природе могут принадлежать как физическим, так и юридическим лицам, и потому то или иное конституционное право человека и гражданина может распространяться на юридические лица в той степени, в какой это право по своей природе может быть к ним применимо<sup>2</sup>.

Если в отношении юридического лица правила подачи и направления ответа на обращение не вызывают вопросов, поскольку у них существует юридический адрес, учредители, специальные органы или лица, осуществляющие данную функцию, то в отношении объединений граждан возникает неопределенность. Поскольку все формы коммерческих и некоммерческих юридических лиц определены в ст. 50 Гражданского кодекса РФ<sup>3</sup>, то логичным будет предположить, что субъектами права на обращения

---

<sup>1</sup> Гритчина Н.И. Особенности субъектного состава лиц, реализующих право на обращение //Вестник Новосибирского государственного университета. Сер.: Право. 2013. - N 1. - С. 134.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24.10.1996 N 17-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах» //СЗ РФ. 1996. - N 45. - Ст. 5202; Постановление Конституционного Суда РФ от 17.12.1996 N 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции» //СЗ РФ. 1997. - N 1. - Ст. 197.

<sup>3</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 23.05.2016)

являются и те коллективы граждан, которые объединяются специально с этой целью без образования юридического лица или общественного объединения. Однако, исходя из Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», неясно, кому должен направляться ответ на обращение. В п. 4 ст. 10 Федерального закона говорится о том, что ответ на обращение в электронной форме направляется также в форме электронного документа на адрес соответствующей электронной почты, а на письменное обращение – по почтовому адресу, указанному в обращении. Это положение вполне логично, но, на наш взгляд, для большей определенности следует статью 11 «Порядок рассмотрения отдельных обращений» Закона дополнить пунктом, раскрывающим порядок рассмотрения коллективных обращений граждан.

Интересную проблему затронула Д.Г. Гущина<sup>1</sup>. Первый вопрос: с какого возраста лицо вправе обратиться с обращением в органы государственной власти? Во-первых, если рассматривать право на обращение как политическое, то и здесь нельзя прийти к общему знаменателю. Поскольку право на объединение принадлежит и несовершеннолетним, следовательно, и право на обращение от такого коллектива имеет место быть. С другой стороны, все остальные права: избирательные, на доступ к государственной службе, на участие в отправлении правосудия, на публичные мероприятия – принадлежат человеку в зависимости от его возрастной категории. Считается, что ребенок в силу своего возраста не в состоянии адекватно оценивать происходящее, а значит, не является полностью дееспособным (за исключением эмансипированных) и не может обладать правом на обращение. Однако, как справедливо отмечает автор, несовершеннолетние не могут, по гражданскому законодательству, совершать определенные сделки, преимущественно с недвижимостью, поэтому и уполномоченный орган не должен нести ответственности по предоставлению соответствующих документов. Все остальные обращения, как индивидуальные, так и

---

//1994. - N 32. - Ст. 3301; Российская газета. 2016. 25 мая.

<sup>1</sup> Гущина Д.Г. Субъекты права на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления: теоретические и правовые аспекты // Вестник Новосибирского государственного университета. Сер. Право. 2013. - N 2. - С. 52-60.

коллективные, должны быть доступны для несовершеннолетних. В противном случае нарушается и право на защиту, например в случае жесткого обращения с детьми их родителями или законными представителями. Следует не только признать данное право за несовершеннолетними, но и проводить разъяснительную работу с этой категорией граждан в школах и других учебных заведениях.

Другими субъектами, реализация права на обращение которых затруднена, являются лица, признанные судом недееспособными. Необходимо отметить, что в Федеральном законе «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»<sup>1</sup> отмечено, что лица, страдающие психическими расстройствами, обладают всеми правами и свободами, предусмотренными Конституцией РФ. Ограничение прав и свобод лиц, страдающих психическими расстройствами, только на основании психиатрического диагноза, фактов нахождения под диспансерным наблюдением или пребывания в медицинской организации не допускается. Должностные лица, виновные в подобных нарушениях, несут ответственность. Кроме того, многие такие лица в период ремиссии вполне адекватно могут реагировать на окружающую их действительность. Следовательно, эта категория граждан обладает также в полном объеме правом на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления.

Однако в Законе «О порядке рассмотрения граждан РФ» об этом не упоминается, что создает противоречия и коллизии в правовом регулировании данного вопроса. Так, это приводит к тому, что вопросы обращений несовершеннолетних и лиц, признанных судом недееспособными, необоснованно ограничиваются подзаконными актами. К примеру, в «Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации»<sup>2</sup> говорится о том, что без разрешения

---

<sup>1</sup> Закон РФ от 02.07.1992 N 3185-1 (ред. от 23.05.2016) «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»//Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. - N 33. - Ст. 1913; Российская газета. 2016. 25 мая.

<sup>2</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 N 45 (ред. от 09.12.2015) «Об утверждении и введении в

может быть оставлено обращение, лишенное по содержанию логики и смысла, если имеется решение суда о признании заявителя недееспособным в связи с наличием у него психического расстройства. Аналогичное положение содержится в Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и приема граждан в системе Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup>. На наш взгляд, последнее вызывает определенные правовые неопределенности и требует внесения соответствующих изменений в подзаконные правовые акты.

В Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» содержится положение о том, что если текст обращения не поддается прочтению, то оно не подлежит рассмотрению, о чем направляется ответ заявителю, если его почтовый адрес и фамилия поддаются прочтению. Однако в Законе ничего не сказано о логике и смысле обращения, что и приводит к многочисленным подзаконным актам, регулирующим этот вопрос, зачастую противоречащих федеральному законодательству. На наш взгляд, это противоречие следует урегулировать в данном Законе в целях обеспечения конституционного права на обращение, ограждения его от неправомерных нарушений. «В такой ситуации представляется оправданным использование механизма переноса оценки способности подавать обращение на оценку самого обращения»<sup>2</sup>.

Согласно Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», обязанность по работе с ними возложена не только на органы государственной власти и местного самоуправления, но и на организации, осуществляющие публично значимые функции. При этом ни в одном отечественном нормативном правовом акте данный термин не обозначается, что усложняет реализацию анализируемого права и порождает правовую

---

действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» //Законность. 2013. - N 4; 2016. - N2.

<sup>1</sup> Приказ Следственного комитета при прокуратуре РФ от 19.09.2007 N 17 (ред. от 08.04.2008) «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации» //СПС «Консультант Плюс». Версия от 29.05.2016.

<sup>2</sup> Гритчина Н.И. Особенности субъектного состава лиц, реализующих право на обращение //Вестник Новосибирского государственного университета. Сер.: Право. 2013. - N 1. - С. 55.

неопределенность. Более двух сотен решений Конституционного Суда РФ оперируют указанным термином, при этом содержание «публично значимых функций» в них не раскрывается<sup>1</sup>. Так, в постановлении от 18.07.2012 №19-П отмечено: «отдельные публично значимые функции могут быть возложены законодателем и на иные субъекты, не относящиеся к системе публичной власти»<sup>2</sup>.

В юриспруденции также нет единого понимания данного термина. Ряд ученых рассматривают такие «функции» как действие в общих, публичных интересах<sup>3</sup>, некоторые – как осуществление уполномоченными юридическими лицами, их структурными подразделениями и индивидуальными предпринимателями экономически и социально важных для населения полномочий, , принятие решений, исполнение которых обязательно для лиц, к которым они обращены либо в отношении которых они реализуются, их структурными подразделениями и индивидуальными предпринимателями»<sup>4</sup>. Е.В. Воскресенская предлагает разделить субъекты, осуществляющие публично значимые функции, на образованные государством и частными лицами: к первой категории относятся органы публичной власти, ГУПы, МУПы и государственные учреждения, государственные компании и государственные корпорации, Банк России и т.п.; ко второй – саморегулируемые организации и субъекты профессиональной и

<sup>1</sup> См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.2016 N 10-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 169, частей 4 и 7 статьи 170 и части 4 статьи 179 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы» //СЗ РФ. 2016. - N 16. - Ст. 2285; Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2015 N 2310-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мельникова Александра Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» //СПС «Консультант Плюс». Версия от 29.05.2016; Постановление Конституционного Суда РФ от 22.06.2010 N 14-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого» //СЗ РФ. 2010. - N 27. - Ст. 3552 и др.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 N 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» //СЗ РФ. 2012.- N 31. - Ст. 4470.

<sup>3</sup> Джагарян С.А. Конституционная природа муниципальных учреждений и её отражение в зеркале реформы бюджетной сферы // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. - № 3. - С. 82.

<sup>4</sup> Занин Т.В. Проблемы соотношения положений ст. 5.59 КОАП РФ и понятия «публично значимые функции» //Криминалист. 2014. - N 2. - Ст. 79.

предпринимательской деятельности, подлежащие саморегулированию в силу закона<sup>1</sup>. По мнению С.Б. Жилиной, к субъектам, осуществляющим публично значимые функции, следует относить государство и муниципальные образования, такие структуры с государственным участием, как, например, ПАО «Газпром», РАО «ЕЭС России», ОАО «Российские железные дороги», а также нотариусов, адвокатов, банки, аудиторов, средства массовой информации, отдельных граждан<sup>2</sup>. Согласно толковому словарю С.И. Ожегова «публичный» определяется как «открытый, общественный, не частный»<sup>3</sup>.

На основании изложенного, «публично значимые функции» - это деятельность, осуществляемая в интересах общества, а не конкретного частного лица или организации. Следует, однако, согласиться с В.Ю. Синюгиным, который полагает, что данное понятие слишком неопределенное, в нем нет общепризнанного и понятного содержания<sup>4</sup>. Это, в свою очередь, делает невозможным определение круга субъектов, на которых возложена обязанность по исполнению данных функций. При этом некоторые ученые к признакам указанных организаций относят:

- 1) создание их государством либо установление государством усложненного механизма наделения их правоспособностью;
- 2) правовой статус, цели и функции таких организаций устанавливаются нормативно-правовым актом;
- 3) такие организации (представители таких организаций) имеют право реализовывать управленческие функции в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от них, т. е. осуществлять администрирование<sup>5</sup>;
- 4) правоспособность таких организаций предопределена целью реализации (содействия реализации) прав и законных интересов

<sup>1</sup> Воскресенская Е.В. Субъекты саморегулирования: теоретико-правовой аспект // Ленинградский юридический журнал. 2016. - N 1. - С. 24.

<sup>2</sup> Жилина С. Б. Правовое обеспечение исполнения коммерческими банками публичных функций в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 2006. - С. 6–7.

<sup>3</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. Изд-е четвертое, исправленное и дополненное. - М.: Государственное изд-во иностранных и национальных словарей, 1960. - С. 622.

<sup>4</sup> Синюгин В.Ю. Административно-правовой статус субъектов, осуществляющих публично-значимые функции // Вестник Омского университета. Сер.: Право. 2014. - N 2. - С. 83.

<sup>5</sup> Маслов К. В. К вопросу о понятии налогового администрирования // Вестник Омского университета. Сер. Право. 2010. - № 1. - С. 35–40.

неопределенного круга лиц<sup>1</sup>.

На наш взгляд, в целях устранения правовой неопределенности в Кодексе об административных правонарушениях РФ следует четко определить признаки организаций, осуществляющих публичные функции. Это будет способствовать, в числе прочего, повышению эффективности реализации права граждан на обращение<sup>2</sup>. Данный вывод в полной мере нашел свое подтверждение по результатам проведенного в рамках диссертационной работы социологического исследования, проведенного путем экспертного опроса (Приложение 1).

Следующим недостатком Федерального закона «О порядке рассмотрения граждан РФ», по мнению диссертанта, можно считать закрытый перечень видов обращений. Закон к ним относит предложения, заявления и жалобы, что, как отмечают некоторые исследователи, не соответствует ни сложившейся практике, ни российскому законодательству, достаточно широко применяющему термин «обращение»<sup>3</sup>. Как уже было отмечено в п.2.2. в Положении «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций», к обращениям относятся и ходатайства, а также запросы, которые хотя в понятийном аппарате Положения не отнесены к видам обращений, по сути являются таковыми. Правительство РФ также работает с различными запросами информации. Кроме того, уместным будет употребление такого обращения, как сообщение. Особенно это касается правоохранительных органов. К ним, в частности, необходимо отнести сообщение о совершаемом или готовящемся преступлении или правонарушении. Органы МВД обязаны рассматривать такие обращения даже от анонимных заявителей. В связи с этим следует расширить перечень видов обращений в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

---

<sup>1</sup> Синюгин В.Ю. Указ соч. - С. 83.

<sup>2</sup> Титов А.А. К вопросу о совершенствовании нормативно-правовой базы, регламентирующей реализацию права граждан на обращение в органы государственной власти // Вопросы российского и международного права, 2016. Т.6, №12А. – С.76

<sup>3</sup> Савоськин А.В. К вопросу об использовании термина «обращение» в российском законодательстве // Актуальные проблемы российского права. 2015. N 8. С. 38.

Также следует остановиться на вопросе реализации права на получение письменного ответа по существу обращения, предусмотренного ст. 5 Федерального закона «О порядке рассмотрения граждан Российской Федерации». В соответствии с положением указанной нормы ответ на письменное обращение гражданина дается в письменной форме. Ответ оформляется на официальном бланке с реквизитами соответствующего органа или должностного лица, в чью компетенцию входит решение обращения.

Нормой закона не установлены конкретные требования к форме и содержанию письменного ответа, однако требуется давать ответ по существу поставленных в обращении вопросов<sup>1</sup>.

При этом в законе не регламентирован порядок и способ направления гражданину ответа на обращения, отчего непосредственно зависит, будет ли реализовано право на получение письменного ответа<sup>2</sup>.

Подзаконными правовыми актами, в частности организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры РФ, отчасти восполняются имеющиеся в Законе пробелы<sup>3</sup>.

В силу с п. 2.2.6. Приказа Генерального прокурора РФ №450 от 29.12.2011 «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» ответы на обращения или уведомления о переадресовании обращений пересылаются заказными письмами или бандеролями<sup>4</sup>.

В соответствии с п.3 Приказа ФГУП «Почта России» от 17.05.2012 №114-п «Об утверждении Порядка» (вместе с «Порядком приема и вручения внутренних регистрируемых почтовых отправлений»), заказное почтовое отправление – это «регистрируемое почтовое отправление, принимаемое без оценки стоимости вложения, с выдачей отправителю квитанции и вручаемое

---

<sup>1</sup> Комментарий к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный) / Бондарчук Р.Ч., Прокопьев Е.В. - М.: Юстицинформ, 2007. - С. 88.

<sup>2</sup> *Титов А.А.* Вопросы реализации права граждан на обращение в органы прокуратуры Российской Федерации // *Юридическая мысль*. 2016. - №4, 2016. - С. 139-141

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> СПС «Консультант плюс». Версия от 01.12.2016

адресату под расписку»<sup>1</sup>.

При подаче обращений в органы прокуратуры порядок разрешения и направления письменных ответов подробно определен ведомственными организационно-распорядительными документами.

Однако не все государственные органы обеспечили соответствующими ведомственными приказами реализацию права на получение письменного ответа.

В частности, п. 4.3.4.4. Приказа Следственного комитета России от 18.07.2012 №40 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству Следственного комитета Российской Федерации» «заказными письмами и бандеролями с уведомлением и без него направляются документы, требующие письменного подтверждения почтовым отделением факта их рассылки и (или) получения адресатом»<sup>2</sup>.

Таким образом, отсутствие в ведомственном правовом документе СК России конкретного положения о направлении ответов на обращения заявителям заказной корреспонденцией приводит к тому, что нередко граждане не получают такие ответы. Причиной этого является не только некачественная работа почты, но и, нередко, ненадлежащее исполнение работниками СК России своих обязанностей, поскольку отсутствие в ведомственном приказе обязательства направлять ответы заказной корреспонденцией даёт возможность не направлять такие письма вовсе<sup>3</sup>. Следует отметить, что актуальность указанной проблемы нашла отражение в результатах проведенного автором социологического исследования.

Учитывая изложенное, видится целесообразным в целях единообразия регулирования вопроса реализации права граждан на получение письменного ответа по существу обращения в случаях, когда гражданин пожелал получить ответ не на электронную почту, а в письменной форме, дополнить п. 4 ст.10

---

<sup>1</sup> СПС «Консультант плюс». Версия от 01.12.2016.

<sup>2</sup> СПС «Консультант плюс». Версия от 03.12.2016.

<sup>3</sup> *Титов А.А.* К вопросу о совершенствовании нормативно-правовой базы, регламентирующей реализацию права граждан на обращение в органы государственной власти//Вопросы российского и международного права. 2016. Т. 6. - № 12А. - С. 76-84.

Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» положением о необходимости направления ответов заявителям заказной корреспонденцией.

На основании вышеизложенного необходимо по совершенствованию законодательства в сфере обращений граждан предложить следующее:

- дополнить Закон формулировкой, что «иностранные граждане и лица без гражданства не вправе обращаться в органы государственной власти с предложениями. Обращения иностранных граждан и лиц без гражданства о содействии в реализации своих прав и свобод, прав и свобод других лиц, а также об их восстановлении и защите подлежат рассмотрению органами государственной власти»;
- в Законе определить, с какими обращениями могут выступать «иностранные агенты»;
- дополнить статью 11 «Порядок рассмотрения отдельных обращений» Закона пунктом, раскрывающим порядок рассмотрения коллективных обращений граждан;
- дополнить Закон статьей «Право на обращение отдельных категорий граждан», в которой установить дополнительные гарантии для наиболее уязвимых в социальном плане лиц (несовершеннолетних, признанных судом недееспособных);
- дополнить статью 4 Закона такими видами обращений, как запрос и ходатайство, сообщение;
- дополнить п. 4 ст.10 Закона положением о необходимости направления ответов гражданам, желающим получить письменный ответ, заказной корреспонденцией.

Кроме того, необходимо привести все законодательство России в сфере обращений граждан в соответствие с той схемой, которая указана в п. 2.1 настоящего исследования. При этом следует признать, что рассматриваемый Закон должен быть базовым для всех органов государственной власти и местного самоуправления. Все остальные должны устанавливать свои правила

работы с обращениями граждан на его основе, но в соответствии со своей спецификой.

С целью преодоления правовой неопределенности следует в Кодексе об административных правонарушениях РФ четко определить признаки организации, осуществляющей публично значимые функции.

Это будет способствовать формированию единого правового пространства, а также более эффективной реализации права граждан на обращение.

## **Глава III Особенности реализации права граждан на обращение в органы прокуратуры Российской Федерации и в органы Министерства внутренних дел Российской Федерации**

### **3.1. Особенности реализации конституционного права граждан на обращение в органы прокуратуры Российской Федерации**

Статья 129 Конституции России закрепляет, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ устанавливаются федеральным законом. Согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup>, она исполняет две основные функции – обеспечивает верховенство закона и гарантирует защиту прав и свобод человека. Тем самым органы прокуратуры способствуют надлежащей реализации Конституции России, в ч. 2 ст. 4 которой закреплено, что Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории нашего государства. Ст. 2 Конституции Российской Федерации признает права и свободы человека высшей ценностью, ст. 17 устанавливает их гарантии. Защита, в отличие от охраны, необходима в случае нарушения прав и свобод человека или угрозы их нарушения. Праву на защиту посвящены следующие статьи Конституции России: ст. 45. говорит о том, что каждый имеет право защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законами. Она же гарантирует государственную защиту. Ст. 46 дает право каждому человеку, вне зависимости от гражданства, защищать нарушенные права, как в национальном судебном порядке, так и в межгосударственных органах. Следовательно, Российское государство обязано создавать условия для эффективной защиты и восстановления прав и свобод человека.

В системе государственной защиты наибольшим доверием у граждан пользуются органы прокуратуры. Опрос российских граждан, проведенный ВЦИОМ, показал, что прокуратура оказалась на втором месте после суда, где

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД РФ и ВС РФ.1992. - N 8. - Ст. 366; СЗ РФ. 2014. - N 23. - Ст. 2930.

граждане будут искать защиты<sup>1</sup>. По данным аналитического центра «Левада-Центр», доверие граждан к органам прокуратуры с 2013 по 2015 г. выросло с 26 до 37 %<sup>2</sup>. Обращения в органы прокуратуры остаются наиболее доступными для граждан, поскольку освобождены от уплаты государственной пошлины. Многие из них нуждаются в юридической помощи, средств на которую не имеют в связи с переходом адвокатуры на коммерческую основу. По словам начальника Управления по рассмотрению обращений и приему граждан Генеральной прокуратуры Российской Федерации, ежегодно в органы прокуратуры поступает более 3 млн обращений. Это связано с тем, что прокуратура остается самым быстрым и действенным способом защиты нарушенных прав.

В то же время поступающие жалобы важны не только для заявителей, но и для системы прокуратуры в целом. Они позволяют последней быть в курсе наиболее актуальных проблем, вскрывать еще не замеченную проблему и своевременно реагировать на нее, принимать меры упреждающего характера<sup>3</sup>. Необходимо отметить, что обратная связь через обращения в органы прокуратуры осуществляется и с другими органами государственной власти, поскольку, согласно ч. 7 ст. 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», Генеральный прокурор РФ ежегодно готовит доклад о состоянии правопорядка и законности в стране и передает его Президенту РФ, палатам Федерального Собрания РФ. Он имеет возможность выявлять наиболее острые проблемы в сфере реализации прав и свобод человека в России и доводить эти сведения до остальных органов государственной власти, которые в свою очередь могут принимать по ним меры, входящие в их компетенцию.

Говоря об организационно-правовой основе и особенностях работы

<sup>1</sup> Официальный сайт ВЦИОМ. Где искать защиты своих прав? // URL.: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9772> (дата обращения: 28.02.2017).

<sup>2</sup> Официальный сайт «Левада-Центр». Институциональное доверие // URL.: <http://www.levada.ru/2015/10/07/institutsionalnoe-doverie/> (дата обращения: 28.02.2017).

<sup>3</sup> Прокуратура была и остается самым быстрым, действенным и доступным способом защиты нарушенных прав: интервью с начальником Управления по рассмотрению обращений и приему граждан Генеральной прокуратуры Российской Федерации А.Г. Хрульковым // Прокурор. 2013. - N 3. - С. 70-75.

органов прокуратуры с обращениями граждан, следует отметить, что она строится на основе ст. 33 Конституции РФ, Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>, Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>2</sup>, а также Приказов Генеральной прокуратуры РФ: «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации»<sup>3</sup>, «О порядке учета и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях»<sup>4</sup>, «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»<sup>5</sup> и др.

Согласно Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации в них должны быть назначены конкретные должностные лица, на которых возлагаются обязанности по обеспечению объективности, всесторонности и своевременности рассмотрения обращений. Так, в прокуратуре Орловской области эту функцию исполняет старший помощник прокурора области по рассмотрению обращений и приему граждан<sup>6</sup>, в прокуратуре Ставропольского края – старший помощник прокурора края по рассмотрению писем и приему граждан<sup>7</sup>.

Согласно Инструкции, прокуратура рассматривает обращения граждан о нарушении закона, прав и свобод граждан, интересов общества и государства. Обращения могут быть направлены в органы прокуратуры в письменной форме, по почте, телеграфу, факсимильной связи, по электронной почте, а

<sup>1</sup> Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» //СЗ РФ. 2006. - N 19. - Ст. 2060; 2015. - N 45. - Ст. 6206.

<sup>2</sup> Ведомости СНД РФ и ВС РФ.1992. - N 8. - Ст. 366; СЗ РФ. 2014. - N 23. - Ст. 2930.

<sup>3</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 N 45 (ред. от 08.09.2016) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» //Законность. 2013. - N 4; СПС «Консультант Плюс». Версия от 24.03.2017.

<sup>4</sup> Законность. 2008. - N 3.

<sup>5</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2009 N 400 (ред. от 09.02.2012) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» //Законность. 2010. - N 4; СПС «Консультант Плюс. Версия от 24.03.2017.

<sup>6</sup> Аппарат. Прокуратура Орловской области. Официальный сайт прокуратуры Орловской области. URL.:<http://www.prokuratura-orel.ru/app.php> (дата обращения: 24.03.2017).

<sup>7</sup> Аппарат прокуратуры. Официальный сайт прокуратуры Ставропольского края. URL.:<http://proksk.ru/structure2/apparatus/> (дата обращения: 24.03.2017).

также могут поступать устно на личном приеме и от средств массовой информации.

Одной из функций прокуратуры является надзор за исполнением Конституции РФ и законов. В этом проявляется деятельность российской прокуратуры по обеспечению верховенства закона – нормативного фундамента правового государства – охране прав и свобод личности, общественных и государственных интересов<sup>1</sup>.

Согласно ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», надзор осуществляется за 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 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, а также за издаваемыми ими актами<sup>2</sup>. Органы прокуратуры вправе осуществлять подобные проверки только на основании поступившей информацией о нарушении закона. Однако в законе не указаны источники такой информации. Представляется, что это требует соответствующего обращения в органы прокуратуры или получения информации из средств массовой информации.

Согласно ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предметом прокурорского надзора также является соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Надзор в этой сфере осуществляется за федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и

---

<sup>1</sup> Прокурорский надзор: Учебник / Винокуров Ю.Е. и др.; Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. — 6-е изд., перераб. и доп. - М.: Высшее образование, 2005. - С. 119.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 28.11.2015) «О прокуратуре Российской Федерации» //Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992, - N 8. - Ст. 366; 2015. - N 48 (часть I). - Ст. 6720.

исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их 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<sup>1</sup>.

Некоторые авторы утверждают, что прокурорский надзор в известном смысле является универсальным, а его объектом являются любые сферы правовых отношений<sup>2</sup>. При этом отсутствует необходимость выделения функции прокуратуры по защите прав и свобод, поскольку вся ее деятельность: надзор за исполнением законов, надзор за органами, осуществляющими дознание, оперативно-розыскную деятельность, предварительное следствие – направлена именно на это<sup>3</sup>. Следовательно, работа с обращениями граждан направлена как на обеспечение законности в стране, так и на защиту прав и свобод граждан.

Так, Прокуратурой Московской области в 2016 г. выявлено 152 161 нарушений закона. Из них: незаконных правовых актов 7 246. Принесено протестов – 7 225; представлений – 16 280; предостережено лиц о недопустимости нарушения закона – 2 371; направлено материалов для решения вопроса об уголовном преследовании – 797; возбуждено уголовных дел по материалам, направленным прокурором – 721; направлено исков (заявлений) в суд – 9 399<sup>4</sup>.

Прокуратура г. Санкт-Петербурга в 2016 г. рассмотрела 154 436 обращений. Из них направлено в другие ведомства для разрешения по существу – 62 915, что на 32,5% больше, чем в 2015 г. Это связано с

<sup>1</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 28.11.2015) «О прокуратуре Российской Федерации» //Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992, - N 8, - Ст. 366; 2015. - N 48 (часть I). - Ст. 6720.

<sup>2</sup> Мусаева Г.М. Роль прокуратуры российской Федерации в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации //Юридический вестник ДГУ. 2014. - N3. - С. 76.

<sup>3</sup> Мельников Н.В. Прокуратура и ее роль в обеспечении конституционных прав и свобод граждан: авто- реф. дис. ... д-ра юрид. наук. - Ростов н/Д., 2001. - С. 43.

<sup>4</sup> Основные статистические данные о деятельности прокуратуры области за 2016 год. Официальный сайт прокуратуры Московской области. URL.:<http://mosoblproc.ru/statistika/> (дата обращения: 14.03.2017).

возрастающим доверием граждан к органам прокуратуры и поступлением в нее все большего количества обращений, разрешение которых входит в компетенцию других органов. Большую часть поступивших обращений традиционно составляют жалобы по вопросам надзора за исполнением законов и законностью правовых актов – 27 650<sup>1</sup>.

С некоторыми авторами, которые утверждают, что прокуратура в настоящее время исполняет несвойственные ей функции, следует согласиться. На наш взгляд, необходим пересмотр вопроса о приоритетах прокурорской деятельности. В последние годы прокуратура исполняет функции по защите прав и свобод граждан, несмотря на то, что изначально в России она рассматривалась как адвокат государства. А ее главное назначение – укрепление единства Российского государства. Так, еще Петр I, создавая прокуратуру, определил для нее в качестве главной функции надзорную: надзор за Сенатом, коллегиями, надворными судами, а также Синодом Российской Империи<sup>2</sup>. Защиту прав и свобод граждан признаны осуществлять контролирующие органы<sup>3</sup>: юстиции, внутренних дел, безопасности, здравоохранения, образования, транспорта и др. Например, Президент РФ является гарантом прав и свобод человека, контроль за их соблюдением министерствами и ведомствами, возложен на Правительство РФ. К ним можно отнести некоторые самостоятельные и специализированные органы, такие как Госгортехнадзор, Госатомнадзор, Госкомэкология России, ветеринарная, жилищная, Рострудинспекция, Главный санитарный инспектор РФ и подведомственные ему центры государственного санитарно-эпидемиологического надзора в субъектах РФ и др. Они также работают с обращениями граждан по обеспечению и восстановлению их прав и свобод. Представляется, что деятельность прокуратуры в этой сфере должна

---

<sup>1</sup> О результатах рассмотрения обращений 2016 год. Официальный сайт прокуратуры г. Санкт-Петербурга. URL.:<http://procspb.ru/result/25-o-rezultatah-rassmotreniya-obrashcheniy-2016-god> (дата обращения: 14.03.2017).

<sup>2</sup> Павлов В.С. Общенадзорная функция российской прокуратуры в период самодержавия (1722-1917) //Символ науки. 2015. - N 3. - С. 161.

<sup>3</sup> Синельщикова Е.Ю. Обеспечение органами прокуратуры прав человека и гражданина на единство конституционного правового пространства страны //Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. - N 6. - С. 105.

осуществляться в тех случаях, когда контролирующие органы не справляются с указанными функциями. В этой связи следует отметить, что государственный контроль является внутриведомственным, осуществляется вышестоящими органами по отношению к нижестоящим. К примеру, министр юстиции вправе приостанавливать в случае необходимости решения подведомственных Минюсту России федеральных служб или отменять эти решения. А надзор проводится извне, органами, не входящими в данную структуру.

Министерство юстиции РФ имеет некоторые схожие функции с органами прокуратуры. Первое также призвано обеспечить единое правовое пространство России, поскольку, согласно Положению «О Министерстве Юстиции РФ»<sup>1</sup>, в его полномочия входит обеспечение исполнения Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, а также международных договоров Российской Федерации. Как отмечает Е.Ю. Синельщиков, функции органов юстиции и прокуратуры в сфере нормоконтроля во многом дублируют друг друга. Однако Министерство юстиции РФ в своих полномочиях ограничено. Оно не может отменить незаконный акт, а имеет право только представить в орган, его издавший, мотивированное заключение. В этом случае материалы могут быть направлены в органы прокуратуры для принятия соответствующих мер реагирования<sup>2</sup>.

Функции разграничиваются между ними и в сфере надзора. Министерство юстиции РФ осуществляет надзор за деятельностью некоммерческих общественных организаций, в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния, а также исполнения федерального миграционного законодательства. В Министерство юстиции входит и служба судебных приставов. Это говорит о контроле со

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 13.10.2004 N 1313 (ред. от 15.12.2016) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» //СЗ РФ. 2004. - N 42. - Ст. 4108; 2016. - N 5. - Ст. 7357.

<sup>2</sup> Синельщикова Е.Ю. Обеспечение органами прокуратуры прав человека и гражданина на единство конституционного правового пространства страны // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. - N 6. С. 23

стороны данного органа за исполнением судебных решений. Прокуратура РФ осуществляет ранее описанные функции.

Однако, как уже было отмечено, в органы прокуратуры поступает большее количество обращений граждан, чем в какие-либо другие, в том числе и в Министерство юстиции РФ. К примеру, только в прокуратуру Саратовской области за 2015 г. поступило более 71 тыс. жалоб<sup>1</sup>, а в структурные подразделения Министерства юстиции РФ за IV квартал 2016 г. – 9 137<sup>2</sup>. В таком случае обращения граждан, поступившие в органы прокуратуры, касающиеся сфер, отнесенных Указом Президента РФ к Министерству юстиции РФ, должны быть перенаправлены в эти структуры. При этом гражданин должен быть письменно уведомлен об этом, а также о том, по какому адресу, в какое структурное подразделение оно поступило. Однако остается спорным вопрос, как поступить, если жалоба гражданина поступила на действия или бездействия самого структурного подразделения органа юстиции. Согласно Федеральному закону «О прокуратуре РФ», запрещается пересылка жалобы в орган или должностному лицу, решения либо действия которых обжалуются. К примеру, если жалоба в прокуратуру Орловской области поступила на работу одного из структурных подразделений Управления Федеральной службы судебных приставов Орловской области, то она не может быть передана на рассмотрение в это подразделение, но она может быть перенаправлена в вышестоящий орган, например в само Управление, что следует из статьи 14 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации».

Федеральным законом «Об исполнительном производстве»<sup>3</sup> установлен порядок подачи и рассмотрения жалоб граждан на постановление должностного лица службы судебных приставов на его действия или

---

<sup>1</sup> Прокуратурой области проведен анализ поступивших и рассмотренных обращений, жалоб и заявлений от граждан и юридических лиц. Официальный сайт Прокуратуры Саратовской области. URL.:<http://www.sarprok.ru/node/44598>(дата обращения: 27.03.2017).

<sup>2</sup> Сведения о работе с обращениями граждан, в том числе юридических лиц, поступившими в Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы в IV квартале 2016 года. Официальный сайт Министерства юстиции РФ. URL.:<http://minjust.ru/ru/obrashcheniya-grazhdan/svedeniya-o-rabote-s-obrashcheniyami-grazhdan-v-tom-chisle-yuridicheskikh-l-16> (дата обращения: 27.03.2017).

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2007. - № 41. - Ст. 4849; 2017. - № 1 (Часть I). - Ст. 33.

бездействия в порядке подчиненности. Другими словами, вышестоящее должностное лицо обязано рассматривать жалобы, поступившие на нижестоящее по должности. Это обращение должно быть рассмотрено в течение трех месяцев. Если и этот ответ не устроит заявителя, он может обратиться в прокуратуру. В силу субъективных причин и корпоративной этики не всегда удастся пересмотреть решение, принятое по делу с обратным результатом, если даже на то есть основания. Если же жалоба на действия судебного пристава поступила в прокуратуру, то она не может быть передана вышестоящему лицу данного органа. Это исходит из ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре РФ», где говорится о том, что органы прокуратуры осуществляют надзор за контролирующими органами. Не вызывает сомнений и то, что при совершении преступления должностным лицом службы судебных приставов органы прокуратуры вправе передать материалы органам следствия и дознания для возбуждения уголовного дела.

Другим примером может служить Федеральная инспекция труда, которая в соответствии с Трудовым кодексом РФ<sup>1</sup> является единой централизованной системой, призванной осуществлять федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. В ее полномочия входят: выявление нарушений трудовых прав граждан и их восстановление; рассмотрение дел об административных правонарушениях; направление информации в органы исполнительной власти, правоохранительные органы и суды; надзор за соблюдением установленного порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве; работа с обращениями граждан по вопросам нарушенных трудовых прав и т. д. Однако схожими полномочиями в сфере предупреждения и восстановления трудовых прав граждан обладает и прокуратура РФ. В этом случае прокурор вправе вынести постановление о возбуждении дела об административном

---

<sup>1</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) //СЗ РФ.2002. -N 1 (ч. 1). - Ст. 3; 2016. - N 27 (часть II). - Ст. 4281.

правонарушении, а государственный инспектор труда – постановление о привлечении к административной ответственности (постановление о назначении административного наказания)<sup>1</sup>. В 2016 г. Государственной инспекцией труда Орловской области было проведено 800 проверок, из них 555 – внепланово по обращениям граждан. Инспекторами труда было выдано 664 предписания об устранении 2 700 выявленных правонарушений в области трудового законодательства. Примечательно, что в этот период были рассмотрены 162 дела об административных правонарушениях, возбужденных органами прокуратуры Орловской области. По всем делам вынесены постановления о назначении административного наказания (штрафа) на общую сумму 1 593 тыс. руб.<sup>2</sup> Прокуратурой Орловской области осуществлялась работа с задолженностями по заработной плате. С января по июнь 2016 г. ею выявлено одно такое предприятие, по материалам прокурорских проверок возбуждено одно уголовное дело в этой сфере и инициировано 6 дисквалификаций<sup>3</sup>. Из этого можно сделать вывод о том, что обращения граждан на нарушения закона в сфере труда и нарушения их трудовых прав, поступившие в прокуратуру, были перенаправлены по подведомственности в Государственную инспекцию труда Орловской области, где и нашли свое разрешение. Если же обращение содержит информацию о признаках преступления, то прокуратура вправе передать материалы в органы следствия и дознания для возбуждения уголовного дела.

Из вышеприведенных примеров видно, что в органах прокуратуры непосредственно разрешаются обращения граждан, которые не могут быть переданы в другие контролирующие органы власти в силу нарушения последними закона, прав и свобод граждан.

---

<sup>1</sup> Сапфирова А.А., Петрушкина А.В. К вопросу о субъектах, реализующих меры по предупреждению нарушений трудовых прав работников //Общество: политика, экономика, право. 2016. - N 10. - С. 68.

<sup>2</sup> Отчет об осуществлении федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права государственной инспекцией труда в орловской области в 2016 году. Официальный сайт Государственной инспекции труда в Орловской области. URL.: [https://git57.rostrud.ru/osnov/doklady\\_otchet\\_y\\_obzory\\_o\\_deyatelnosti\\_git/544714.html](https://git57.rostrud.ru/osnov/doklady_otchet_y_obzory_o_deyatelnosti_git/544714.html) (дата обращения: 28.03.2017).

<sup>3</sup> Основные показатели работы органов прокуратуры Орловской области. Данные за январь - июнь 2016 года. Официальный сайт прокуратуры Орловской области. URL.: [http://www.prokuratura-orel.ru/userfiles/osnov\\_p\\_1p2016.pdf](http://www.prokuratura-orel.ru/userfiles/osnov_p_1p2016.pdf) (дата обращения: 28.03.2017).

Следует рассмотреть виды обращений в прокуратуру и их значение для решения тех или иных задач государства.

В Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации одним из видов обращений названо предложение – рекомендация заявителя по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению деятельности государства и общества в социально-экономической и иных сферах<sup>1</sup>. На наш взгляд, предложения позволяют гражданам реализовать право на участие в управлении делами государства, что является одной из составляющих принципа конституционного строя – народовластия. Следует согласиться с А.Б. Смушкиным, что этот вид обращений является своеобразным средством общественного контроля над деятельностью государственного и муниципального аппарата, а также, в идеале, способом оптимизации его деятельности, так как гражданин в своем обращении указывает на определенные проблемы или предлагает пути их решения<sup>2</sup>. Во-первых, из определения «предложение» видно, что оно имеет рекомендательный характер, следовательно, не подлежит обязательному исполнению. Во-вторых, предложение о принятии того или иного закона или его совершенствовании могут быть рассмотрены органами прокуратуры только на уровне субъектов России или местного самоуправления, поскольку на федеральном уровне, согласно ст. 104 Конституции, органы прокуратуры не обладают законодательной инициативой. Прокуроры субъектов могут наделяться правом законодательной инициативы в соответствующих парламентах. Так, в областной Совет народных депутатов Орловской области прокурор области может вносить законопроекты, но только по вопросам

---

<sup>1</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 N 45 (ред. от 09.12.2015) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» //Законность. 2013. - N 4; 2016. - N2.

<sup>2</sup> Смушкин А. Б. Комментарий к Федеральному закону от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». - М.: Новая правовая культура, 2006. - С. 99.

ведения прокуратуры<sup>1</sup>. В Республике Башкортостан прокурор Республики также наделен правом законодательной инициативы, но без оговорки «по предметам их ведения»<sup>2</sup>. Прокуроры районов уставами муниципальных образований могут наделяться правотворческой инициативой на местном уровне. Например, прокурор Советского района г. Орла может вносить проекты муниципальных правовых актов по предметам своего ведения в Орловский городской Совет народных депутатов<sup>3</sup>. Подобными полномочиями наделены прокуроры в 90% муниципальных образований Саратовской области<sup>4</sup>. Эта практика распространена не во всех муниципальных образованиях, поэтому прокуроры вынуждены обращаться с такой инициативой через посредников, что создает лишние трудности и препятствия.

Поскольку прокуратура в силу своей деятельности ежедневно собирает и анализирует информацию о причинах нарушения законов, прав и свобод граждан, у нее имеется потенциал для совершенствования нормативно-правового регулирования тех или иных общественных отношений, внесения предложений по предупреждению преступлений и других правонарушений, в том числе на уровне правового регулирования. Итак, если проект нормативного акта поступил в органы прокуратуры в форме предложения от граждан, он может быть в случаях, когда прокурор наделен соответствующими полномочиями, внесен в представительный орган субъекта России или муниципального образования. Однако прокурор может не согласиться с предложениями обратившегося. В этом случае он обязан дать мотивированный ответ, а также разъяснить, какие еще есть возможности у гражданина для решения данного вопроса. Если таковое не входит в

<sup>1</sup> ст. 62 Устава (Основного Закона) Орловской области от 26.02.1996 N 7-ОЗ //Орловская правда. 1996. 02 марта.

<sup>2</sup> Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 N ВС-22/15 //Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1994. - N 4 (22). - Ст. 146.

<sup>3</sup> Устав города Орла(принят Постановлением Орловского городского Совета народных депутатов от 22.06.2005 N 72/753-ГС) //Вестник Орловского городского Совета народных депутатов. 2005. - N 7.

<sup>4</sup> Прокурор города Балаково попросил предоставить ему возможность правотворческой инициативы // Информационное агентство Версия. Саратов. URL.:<http://nversia.ru/news/view/id/60764> (дата обращения: 31.03.2017).

компетенцию соответствующего прокурора, предложение должно быть передано другому органу власти или местного самоуправления, который обладает правом законодательной или правотворческой инициативы.

Представляется, что предложения по повышению эффективности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению деятельности государства и общества в социально-экономической и иных сферах должны быть перенаправлены в соответствующие органы. Согласно Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, такие предложения в течение 7 дней со дня регистрации направляются по принадлежности с одновременным извещением об этом заявителей и разъяснением принятого решения.

Однако остается неизученным порядок работы с обращениями граждан, предлагающими способы улучшения работы самих органов прокуратуры. Инструкцией установлено, что обращения, связанные с прямым вмешательством в компетенцию прокуратуры, могут оставаться без рассмотрения. Об этом обратившемуся дается письменный мотивированный ответ. Однако не совсем ясно, что считать прямым вмешательством в полномочия прокуратуры. Ответ на этот вопрос был дан Верховным Судом РФ, который в своем решении отметил, что прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и порядке, установленных законом. Запрет на вмешательство в деятельность органов прокуратуры относится не только к прокурорскому надзору, но и к осуществлению иной деятельности в рамках компетенции органов прокуратуры<sup>1</sup>. Это положение согласуется с принципом независимости прокурорской деятельности, закрепленным в ст. 4

---

<sup>1</sup> Решение Верховного Суда РФ от 02.06.2014 N АКПИ14-373 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими абзаца второго пункта 2.9, пункта 2.13 и частично недействующим пункта 2.10 Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утв. Приказом Генпрокуратуры России от 30.01.2013 N 45» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. - N 6.

Федерального закона «О прокуратуре РФ», где говорится, что органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами. Однако граждан, как субъектов, способных влиять на ход прокурорской проверки, в этом списке нет. Если бы они и были указаны, это не изменило бы сути вопроса. Принцип независимости прокуратуры является важным условием обеспечения верховенства закона, прав и свобод человека в России.

Независимость прокуроров означает, что они подчиняются только закону и все свои решения и действия осуществляют только на основе закона, своего внутреннего убеждения и материалов проверок и расследований, проведенных в соответствии с требованиями полноты, всесторонности и объективности; прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов<sup>1</sup>.

Формами вмешательства в деятельность прокурора могут быть устные обращения к прокурору чиновников с предложениями о прекращении уголовных дел, об отзыве протестов или представлений, изменении позиции в суде, предоставлении информации о результатах «общенадзорных» проверок или ходе предварительного следствия и т. д. Это может быть незаконно собранная информация о прокуроре с целью его дискредитации в средствах массовой информации, а также угрозы, шантаж и физическое воздействие. За все эти действия законом установлена ответственность. Обеспечение принципа независимости прокурора – важное условие его деятельности. Однако, на наш взгляд, предложения граждан по совершенствованию работы прокуратуры не могут быть отнесены к таким способам вмешательства в ее дела. Если предложение касается расследования конкретного дела,

---

<sup>1</sup> Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный) /Кузьмин В.А., Китрова Е.В. 2007 //СПС «Консультант Плюс». Версия от 01.04.2017.

прокурорской проверки, выносимого решения, то его необходимо считать попыткой вмешательства, но и в этом случае необходимо учитывать, что предложения носят рекомендательный характер, без угроз, требований, поэтому они не могут быть учтены прокурором в своей работе, однако и ответственность за него не должна наступать. Все это должно быть разъяснено обратившемуся лицу.

Что же касается предложений по улучшению работы самих органов прокуратуры, то, на наш взгляд, такие предложения должны рассматриваться Генеральным прокурором РФ, поскольку он руководит системой прокуратуры Российской Федерации, издает акты, которые определяют порядок ее деятельности, устанавливает штатную численность и структуру органов и организаций прокуратуры. Такие предложения нельзя рассматривать как вмешательство в деятельность прокуратуры. Генеральный прокурор по своему усмотрению может учесть их в дальнейшей работе или посчитать их нецелесообразными.

С вопросом о независимости прокуратуры связан и другой аспект: предоставление информации гражданам о деятельности прокуратуры. Как уже было сказано ранее, ст. 5 Федерального закона установила, что «прокурор и следователь не обязаны давать каких-либо объяснений по существу находящихся в их производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления, иначе как в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законодательством». Однако в этом же законе закреплён принцип гласности в деятельности прокуратуры в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также о государственной и иной специально охраняемой законом тайне. Конституция РФ в ст. 29 закрепила право на информацию, т. е. право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. При этом ч. 3 ст. 55 Конституции РФ гласит, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это

необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Следовательно, обращение гражданина за информацией о деятельности прокуратуры, о результатах проверок, не связанные с данными ограничениями, имеют место быть. Точку в данном споре поставил Конституционный Суд РФ, который в Постановлении от 18.02.2000 №3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана»<sup>1</sup> подчеркнул, что законодатель обязан гарантировать соразмерность такого ограничения прав конституционно признаваемым целям его введения. Цели одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод. Конституционный Суд РФ отметил, что смысл ч. 2. ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре РФ» полностью исключает возможности гражданина знакомиться с ходом и результатами прокурорской проверки, затрагивающей его права и свободы, при любых условиях. В результате данного решения Федеральный закон «О прокуратуре РФ» был дополнен в ч. 4. ст. 5 положением о том, что ознакомление гражданина с ходом проверки в случае, когда это затрагивает его права и свободы, осуществляется по решению прокурора, в производстве которого находятся материалы. Такое решение должно быть принято в десятидневный срок. Не могут быть предоставлены гражданину для ознакомления документы, имеющиеся в материалах проверки и содержащие сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну. Из вышесказанного можно сделать вывод, что гражданину не может быть предоставлена информация, если она составляет коммерческую, государственную тайну или затрагивает права и свободы других лиц.

Тем не менее, резонными звучат вопросы, поставленные Н.В. Брусницыным: могут ли и в какой момент знакомится с ходом проверки

---

<sup>1</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. N 3.

те, в отношении которых она проводится? Не повлияет ли на результаты ознакомление с материалами проверяемого до ее завершения? Сколько раз можно обращаться за подобной информацией? Ответ на первый вопрос кроется в рассмотрении каждого конкретного случая. Если предоставление такой информации может послужить препятствием в достижении целей проверки вследствие возможного противодействия дальнейшим проверочным действиям со стороны проверяемого, информированного о том, что стало известно о его деяниях проводящим проверку работникам прокуратуры и что для них остается неизвестным, в предоставлении информации может быть отказано. Отвечая на третий вопрос, автор говорит о том, что указанным правом гражданин может пользоваться с каждым новым приращением материалов, затрагивающих его права и свободы, иначе говоря, в определенной степени может контролировать ход проверки. И, наконец, вполне обоснованным можно считать вывод о том, что необходимо закрепить в Федеральном законе «О прокуратуре РФ» положение, что такая информация должна быть предоставлена по окончании проверочных действий, но до вынесения по их результатам актов прокурорского реагирования: представления, предостережения и т. д.<sup>1</sup>. Информация о результатах проверки может быть предоставлена всем заинтересованным лицам, если только она не нарушает личную и семейную тайну или не является государственной или коммерческой тайной.

Во всех этих случаях, на наш взгляд, предоставление информации должно осуществляться на основе обращения – запроса. Однако такого вида обращения не содержится ни в Федеральном законе «О прокуратуре РФ», ни в Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема заявителей в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации. В Инструкции дано определение «запроса» таким образом, что с ним могут обращаться в Генеральную прокуратуру лишь депутаты и палаты Федерального Собрания

---

<sup>1</sup> Брусицын Л.В. Ознакомление граждан с материалами прокурорской проверки //Законность. 2014. - N 1. - С. 49-52.

РФ, но не граждане и юридические лица. Это не согласуется с Постановлением Конституционного Суда РФ, поскольку полностью исключает возможность такого обращения граждан. Как уже было отмечено в предыдущей главе, этот вид обращения закреплен в Федеральном законе «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>1</sup> – «обращение пользователя за информацией в устной или письменной форме, в том числе в виде электронного документа, в государственный орган или орган местного самоуправления либо к его должностному лицу о предоставлении информации о деятельности этого органа». Это полностью соответствует его назначению и еще раз подтверждает отсутствие единообразного правового регулирования в сфере обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления.

Другим видом обращения в Инструкции обозначено заявление – просьба гражданина или иного лица о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.

Исходя из определения можно заключить, что заявление в прокуратуру подается гражданином, когда его права еще не нарушены, но существуют препятствия в их реализации. Они способствуют проведению профилактических мер, направленных на устранение причин и условий, способствующих нарушениям прав и свобод человека<sup>2</sup>. О профилактической функции прокуратуры, выраженной в предупреждении нарушений законов, говорит и М.С. Шалумов<sup>3</sup>. Говоря о предупреждении нарушений прав,

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2009. - N 7. - Ст. 776; 2016. - N 11. - Ст. 1493.

<sup>2</sup> Карасев А.С. О некоторых направлениях деятельности прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина в Тамбовской области // Вестник Тамбовского университета. Сер.: Гуманитарные науки. 2008. - N 4. - С. 415.

<sup>3</sup> Шалумов М.С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования

необходимо отметить их первичный характер по отношению к защите. Если применять меры предупреждения после нарушений прав, то избежать их нарушений в последующем будет невозможно. Профилактика должна предшествовать защите, в противном случае будет сохраняться значительное количество обращений работников в надзорные органы за защитой. Если меры предупреждения будут действенными, то необходимость в защите прав отпадет<sup>1</sup>. Причинами в данном случае угрозы нарушений прав и свобод являются нарушения закона органами государственной власти и местного самоуправления, должностными лицами в виде принятия решения или нормативно-правового акта, противоречащего Конституции России, Федеральному закону. Поскольку нарушение закона всегда ведет к нарушению прав и свобод человека, две функции прокуратуры (надзор за законностью и соблюдением прав свобод человека и гражданина) невозможно отделить друг от друга. К профилактическим мерам в этом плане может отнести акты прокурорского реагирования – протест и представление. Например, прокуратурой Орловской области только за январь-июнь 2016 г. выявлено 13 827 нарушений закона, принесено 1 267 протестов, внесено 3 571 представлений<sup>2</sup>.

К примеру, субъектами предупреждения правонарушений в сфере трудовых прав являются федеральная инспекция труда, профсоюзы. Однако они действуют только в строгом соответствии со своими полномочиями, обозначенными в Трудовом кодексе РФ и федеральных законах<sup>3</sup>.

Органы прокуратуры играют не последнюю роль в этом вопросе. Если у прокурора появятся сведения о готовящемся нарушении прав работников, например при увольнении, он может направить письменное предостережение о недопустимости нарушения закона. Если оно не будет учтено, прокурор

---

демократического правового государства: автореф. дис. ... д. юрид. наук. - Екатеринбург, 2002. - С.8.

<sup>1</sup> Сапфинова А.А., Петрушкина А.В. К вопросу о субъектах, реализующих меры по предупреждению нарушений трудовых прав работников //Общество: политика, экономика, право. 2016. - N 10. - С. 67.

<sup>2</sup> Официальный сайт Прокуратуры Орловской области. URL.:[http://www.prokuratura-orel.ru/userfiles/osnov\\_p\\_1p2016.pdf](http://www.prokuratura-orel.ru/userfiles/osnov_p_1p2016.pdf) (дата обращения: 04.04.2017).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 12.01.1996 N 10-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» //СЗ РФ. 1996. - N 3. - Ст. 148; 2016. - N 27 (Часть I). - Ст. 4216.

сможет вынести постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, а государственный инспектор труда – постановление о привлечении к административной ответственности. Последние меры – это меры защиты и восстановления прав работников. Представляется, что сведения о готовящемся нарушении трудового законодательства могут поступать в прокуратуру в форме заявлений.

Не менее важной информацией, поступающей от граждан, является информация о готовящихся или совершенных правонарушениях коррупционной направленности. В настоящее время во всех звеньях системы прокуратуры созданы отделы по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Информация о готовящихся таких правонарушениях в большинстве случаев поступает от граждан и юридических лиц. Согласно Приказу Генеральной прокуратуры РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции»<sup>1</sup>, в обязанности прокуроров субъектов Российской Федерации, городов и районов, других территориальных, приравненных к ним военных прокуроров и прокуроров иных специализированных прокуратур вводится организация безотлагательных проверок сведений о коррупционных правонарушениях и принятии по ним решений; анализ работы по рассмотрению обращений граждан и организаций по фактам коррупции. В их обязанности также входят защита лиц, сообщающих о фактах коррупции, от преследования и ущемления их прав и законных интересов, оказание им бесплатной юридической помощи, защита имущественных прав граждан, организаций и государства в случае нарушения их прав в результате совершения коррупционных правонарушений. Однако ни в одном нормативном правовом акте не предусмотрены способы такой защиты, что затрудняет работу с обращениями граждан по этому вопросу, поскольку многие из них стараются умалчивать факты проявления коррупции,

---

<sup>1</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 29.08.2014 N 454 (ред. от 01.09.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» //Законность. 2014.- N 12; 2016. - N 11.

предвидя различные проявления угроз своим законным интересам и интересам своих близких. Следует согласиться с некоторыми авторами, которые предлагают разработать систему такой защиты заявителя.

Представляется, что гражданин может обратиться с заявлением в органы прокуратуры в случае, когда правонарушение коррупционной направленности препятствует реализации его прав и свобод, например поступлению на государственную службу, участию в избирательной кампании в качестве кандидата.

Если же право человека уже нарушено, в том числе и фактом коррупционного правонарушения, гражданин обращается в прокуратуру с жалобой – просьбой о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов, либо прав, свобод или законных интересов других лиц. Восстановление прав предполагает возврат их в состояние, в котором они находились до нарушения. Однако таковое не всегда возможно, поэтому жалоба – это еще и просьба о защите нарушенных прав. Если права гражданина нарушены незаконным правовым актом, то после приведения его в соответствие должно быть пересмотрено решение, принятое на основе этого акта в отношении конкретного гражданина. Если права были нарушены незаконными действиями, то прокурор может выносить постановление о возбуждении производства об административном правонарушении или передавать материалы в следственные органы для возбуждения уголовного дела, а дело конкретного человека должно быть пересмотрено с учетом действующего законодательства.

В случаях совершения противоправных действий коррупционной направленности некоторые авторы отмечают отсутствие правового регулирования восстановления нарушенных прав граждан и юридических лиц: проблемы возмещения ущерба от коррупционных посягательств, размер которого ежегодно растет; порядок увольнения государственных и муниципальных служащих в связи с утратой доверия по ст. 13 Федерального

закона «О противодействии коррупции»<sup>1</sup>; способы взыскания имущества с коррупционеров многомиллионных штрафов, назначенных судом<sup>2</sup>.

Ходатайство в Инструкции «О порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» – это просьба заявителя о признании в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, определенного статуса, прав, свобод. К примеру, лицо имеет основания на признание его беженцем в соответствии с Законом РФ «О беженцах»<sup>3</sup>, но соответствующие органы препятствуют этому. Таким образом, налицо нарушение права человека. В соответствии со ст. 6 Федерального закона «О реабилитации жертв политических репрессий»<sup>4</sup> в органы прокуратуры могут подаваться заявления о реабилитации жертв политических репрессий, осуществляемых в годы советской власти. Однако, на наш взгляд, обращение о признании человека пострадавшим от репрессий должно быть подано в виде ходатайства, а направленное на восстановление его прав – в виде жалобы. Это исходит из буквального толкования данных понятий.

К какому бы виду обращений не относилось сообщение о готовящемся или совершенном преступлении, оно должно быть передано в соответствующие органы, поскольку в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» указано, что ее органы не подменяют другие. Следовательно, если разрешение вопроса по существу не входит в компетенцию прокуратуры, обращение передается соответствующему органу. Однако оно не может быть передано органу или должностному лицу, в отношении которых должна быть проведена проверка. Так, согласно Приказу Генеральной прокуратуры РФ «О порядке учета и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях»<sup>5</sup>, если заявление о совершенном и готовящемся преступлении поступило в органы

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О противодействии коррупции» //СЗ РФ. 2008. - N 52 (ч. 1). - Ст. 6228; 2016. - N 27 (Часть I). - Ст. 4169.

<sup>2</sup> Карпов Н.Н. Участие прокуратуры России в реализации государственной политики противодействия коррупции //Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2016. - N 2. - С. 37.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 19.02.1993 N 4528-1(ред. от 22.12.2014) «О беженцах» //Ведомости СНД и ВС РФ.1993. - N 12. - Ст. 425; СЗ РФ. 2014. - N 52 (часть I). - Ст. 7557.

<sup>4</sup> Ведомостях СНД и ВС РСФСР. 1991. - N 44. - Ст. 1428; СЗ РФ. 2016. - N 11. - Ст. 1494.

<sup>5</sup> Законность. 2008. -№ 3.

прокуратуры, оно должно быть зафиксировано в книге учета сообщений о преступлениях и передано в компетентный орган предварительного следствия или дознания. Если заявление сделано гражданином в устной форме, заявителю разъясняются порядок подачи заявления, адрес и наименование органа, полномочного рассмотреть его обращение. Если обращение поступило в письменной форме, эти же сведения предоставляются заявителю письменно. Необходимо отметить, что органы прокуратуры фиксируют и направляют по подведомственности и анонимные заявления о готовящемся или совершенном преступлении. Следовательно, рассмотрению должны подлежать и анонимные сообщения о готовящихся или совершенных преступлениях коррупционного характера.

Переходя к субъектам, реализующим право подачи обращений в органы прокуратуры, круг которых, в целом, не ограничен, особого внимания заслуживают вопросы рассмотрения обращений некоторых наиболее уязвимых категорий субъектов.

Например, в Инструкции «О порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» указано, что может быть оставлено без разрешения обращение, лишенное по содержанию логики и смысла, если имеется решение суда о признании заявителя недееспособным в связи с наличием у него психического расстройства. В связи с этим возникает резонный вопрос: что будет с обращением, лишенным логики и смысла, поступившим от лица, в отношении которого нет такого решения суда? На этот счет в Инструкции говорится, что в случае, если текст письменного обращения не позволяет определить суть предложения, заявления или жалобы, ответ на обращение не дается и оно не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, о чем в течение 7 дней со дня регистрации обращения сообщается гражданину, направившему обращение.

На наш взгляд, в этом случае прослеживается непоследовательность при

дифференциации обращений на те, которые могут быть оставлены без рассмотрения (лишенные по содержанию логики и смысла, если имеется решение суда о признании заявителя недееспособным в связи с наличием у него психического расстройства) и на обращения, ответ на которые не дается и они не подлежат направлению в иной орган или должностному лицу в соответствии с их компетенцией (в случае, если текст письменного обращения не позволяет определить суть предложения, заявления или жалобы, гражданину сообщается об этом в течение 7 дней со дня регистрации обращения).

Так, ввиду отсутствия в понятийном аппарате нормативных правовых актов понятий «логика» и «смысл», их оценка сугубо субъективна. При этом не ясно, чем такая характеристика обращения, как отсутствие логики и смысла, отличаются от невозможности определить суть предложения, заявления или жалобы в обращении.

Таким образом, учитывая определенную схожесть данных понятий, решая вопрос о том, оставлять обращение без рассмотрения или уведомить гражданина о невозможности определить суть предложения, заявления или жалобы и дать соответствующий ответ, правоприменителю, в силу Инструкции, необходимо обращаться исключительно к вопросу о том, признан ли заявитель недееспособным в связи с наличием у него психического расстройства, и если гражданин таковым не признан, даже при отсутствии логики и смысла обращения, ему направляется уведомление гражданина о невозможности определить суть предложения, заявления или жалобы и дать соответствующий ответ.

Не углубляясь в вопросы морали и этики сужения таким образом правового статуса лиц, страдающих психическими заболеваниями и признанными судом недееспособными, а также в имеющие место факты отмены вышестоящими судами решения судов первой инстанции о признании гражданина таковым (в частности, апелляционное определение Московского областного суда от 21.06.2017 по делу №33-18461/2017 по заявлению А.Н.Н. о

признании её дееспособной), представляется правильным, с точки зрения юридической техники, в целях устранения правовой неопределенности, изложить п.2.13 Инструкции следующим образом: «Без разрешения может быть оставлено обращение, лишенное по содержанию логики и смысла». Указанное изменение позволит правоприменителю обращаться не к правовому статусу заявителя, а к вышеназванным критериям поданного обращения и принимать соответствующее объективное решение по каждому обращению.

Другой, не менее уязвимой группой граждан, являются несовершеннолетние. Защиту их прав осуществляют законные представители – родители, опекуны, усыновители. Следовательно, они могут и обращаться в органы прокуратуры за защитой прав своих подопечных. Однако нередко возникают ситуации, когда права ребенка нарушаются именно этими лицами. Ежегодно дети, спасаясь от насилия, убегают из семьи. В результате в настоящее время около 25 тыс. детей находятся в розыске<sup>1</sup>. Считая надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних одним из приоритетных направлений деятельности прокуратуры, Генеральный прокурор РФ издал в 2007 г. приказ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи»<sup>2</sup>. В Приказе Генпрокуратуры РФ «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности»<sup>3</sup> отмечено в качестве одной из задач прокуратуры на современном этапе обеспечение своевременного прокурорского реагирования на нарушения законов о несовершеннолетних, факты непринятия сотрудниками органов внутренних дел надлежащих мер при обнаружении деяний, связанных с причинением вреда здоровью, нормальному развитию и нравственности несовершеннолетних, а также с иными нарушениями их прав и законных

<sup>1</sup> Алексеева Л.С. Насилие и дети //Социологические исследования. 2003. - N 4. - С. 22.

<sup>2</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 26.11.2007 N 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» //Законность. 2008. - N 2.

<sup>3</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 16.01.2012 N 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» //Законность. 2012. - N 3.

интересов. Согласно ст. 8 Семейного кодекса РФ<sup>1</sup>, защиту прав семьи осуществляют органы опеки. В случае совершения преступления в отношении несовершеннолетнего его права защищаются в судебном порядке. Ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре РФ» закрепляет право прокурора представлять интересы детей в порядке гражданского и административного судопроизводства. Однако ни в одном нормативном правовом акте несовершеннолетние не указаны в качестве субъектов, имеющих право на обращение в органы прокуратуры. Представляется правильным, что во всех случаях обращения в правоохранительные и другие органы должны подаваться их законными представителями или органами опеки. Однако, если права ребенка нарушаются самими законными представителями при бездействии органов опеки, ребенок должен быть наделен правом на обращение в правоохранительные органы, в том числе в органы прокуратуры.

Органами прокуратуры на региональном уровне также широко используются полномочия, предусмотренные ст.18 ФЗ «О прокуратуре РФ» по расширению прав социально незащищенных категорий граждан при реализации права на обращение в органы государственной власти.

Так, в соответствии с указанной нормой закона «О прокуратуре РФ» «прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуроры руководят деятельностью прокуратур городов и районов, иных приравненных к ним прокуратур на основе законов, действующих на территории Российской Федерации, и нормативных актов Генерального прокурора Российской Федерации, издают приказы, указания, распоряжения, обязательные для исполнения всеми подчиненными работниками»<sup>2</sup>. Указанное полномочие по изданию приказов распространяется в том числе на реализацию конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти.

В целях обеспечения своевременного и качественного разрешения

---

<sup>1</sup> СЗ РФ.1996. - N 1. - Ст. 16; 2017. - N 14. - Ст. 1998.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 28.11.2015) «О прокуратуре Российской Федерации» //Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992, - N 8. - Ст. 366; 2015. - N 48 (часть I). - Ст. 6720.

обращений и запросов должностных и иных лиц, а также приема граждан в органах прокуратуры Орловской области прокурором Орловской области 20.02.2016 издан приказ «Об утверждении Порядка рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Орловской области»<sup>1</sup>.

В названном приказе более подробно в сравнении с организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры РФ регламентирован порядок разрешения обращений Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (в том числе уполномоченного в Орловской области), а также детально регламентированы порядок и сроки разрешения обращений депутатов законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации (в том числе уполномоченного в Орловской области), а также ветеранов Великой Отечественной войны и членов их семей, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В частности, п. 5.4 приказа прокурора Орловской области от 20.02.2016 установлено, что разрешение обращений ветеранов Великой Отечественной войны и членов их семей, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей прокурорам необходимо брать под личный контроль.

В случае поступления обращений указанных категорий лиц непосредственно в районные, межрайонные, специализированные прокуратуры прокурорам необходимо принимать их к рассмотрению в рамках имеющейся компетенции, копии обращений незамедлительно направлять лично прокурору области для организации контроля за их рассмотрением<sup>2</sup>.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что в органах прокуратуры работа с обращениями граждан налажена должным образом. Однако были выявлены и некоторые противоречия и пробелы правового регулирования данного института, к которым можно отнести:

– отсутствие в правовых актах, касающихся работы прокуратуры с

---

<sup>1</sup> Документ в настоящее время не опубликован.

<sup>2</sup> *Титов А.А.* Вопросы реализации права граждан на обращение в органы прокуратуры Российской Федерации//Юридическая мысль. 2016. Т.96, № 4. - С. 139-141.

обращениями граждан, такого его вида, как запрос информации;

- неясность в понимании возможности обращения граждан с предложением по совершенствованию работы органов прокуратуры, поскольку Федеральным законом «О прокуратуре РФ» установлен запрет на вмешательство в ее деятельность;

- отсутствие правовых и организационных мер по созданию системы защиты прав заявителей о преступлениях коррупционной направленности;

- неопределенность Инструкции «О порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» Конституции РФ в части оставления без рассмотрения обращения лица, признанного судом недееспособным;

- пробел в праве в отношении прав несовершеннолетних на обращение в органы прокуратуры.

С целью более эффективной реализации права на обращение в органы прокуратуры и защиты прав и свобод граждан необходимо предложить следующие пути решения указанных проблем:

- п.2.13 Инструкции «О порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» изложить следующим образом: «Без разрешения может быть оставлено обращение, лишенное по содержанию логики и смысла»;

- закрепить в Инструкции «О порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» такой вид обращения как запрос информации, указав на то, что информация по делу может быть предоставлена по окончании проверочных действий, но до вынесения по их результатам актов прокурорского реагирования, если эта информация не затрагивает государственную и коммерческую тайну, права других лиц;

- в Федеральном законе «О прокуратуре РФ» закрепить положение о том, что граждане могут обращаться с предложениями по улучшению работы самих органов прокуратуры, что не является вмешательством в ее

деятельность. Такие предложения должны рассматриваться Генеральным прокурором РФ, поскольку он руководит системой прокуратуры Российской Федерации, издает акты, которые определяют порядок ее деятельности, устанавливает штатную численность и структуру органов и организаций прокуратуры;

- в Федеральном законе «О противодействии коррупции» установить меры защиты прав заявителей о преступлениях коррупционной направленности;

- закрепить в Федеральном законе «О прокуратуре РФ», что в случаях совершения противоправных действий в отношении несовершеннолетних их законными представителями они вправе обращаться в прокуратуру.

### **3.2 Практика и особенности рассмотрения обращений граждан в органах Министерства внутренних дел Российской Федерации**

Министерство внутренних дел Российской Федерации – это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере внутренних дел. Приоритетными его задачами являются обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности, предоставление государственных услуг в сфере внутренних дел<sup>1</sup>.

Следует отметить, что в органы МВД ежегодно поступает 87–88 % всех заявлений и сообщений о преступлениях и происшествиях от числа

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 21.12.2016 N 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. - N 52 (Часть V). - Ст. 7614.

регистрируемых всеми правоохранительными органами, обладающими правом расследования уголовных дел<sup>1</sup>. При этом 70 % составляют устные сообщения, переданные по телефону<sup>2</sup>.

По данным ВЦИОМ, 71% населения нашей страны считает, что Министерство внутренних дел справляется со своими задачами<sup>3</sup>. Изменению общественного мнения в отношении этого органа способствовало реформирование всей его системы, начиная с 2009 г. Инициатором этого является Президент РФ, поскольку он непосредственно руководит данным министерством. В частности, в последние годы был принят новый Федеральный закон «О полиции»<sup>4</sup>, который широко обсуждался в научных кругах, среди общественности и граждан. В 2016 г. принято новое Положение о Министерстве внутренних дел и его территориальных органах. Президентом РФ были изданы и другие указы, которые будут затронуты в данной работе. Следует согласиться с авторами, которые отмечают, что стратегической целью реформирования является создание современной и эффективной правоохранительной системы в Российском государстве, а тактической – избавление министерства от непрофильных функций<sup>5</sup>. Главная цель реформы – повышение эффективности защиты прав и законных интересов законопослушных граждан, повышение их доверия к органам государственной власти в целом. От того, насколько оно будет полным, зависит политическое состояние общества.

Работу с обращениями граждан в МВД России организывает Департамент делопроизводства и работы с обращениями граждан, действующий на основании Положения, утвержденного Приказом МВД

<sup>1</sup> Колесников И.И., Одинцов В.Н. Организация управленческой деятельности в подразделениях организации дознания территориальных органов МВД России. - М., 2014. - С. 60-61.

<sup>2</sup> Одинцов В.Н. Рассмотрение заявлений и сообщений о происшествиях как функция территориальных органов МВД России // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2015. - N 4-2. - С. 215.

<sup>3</sup> Рейтинг силовых ведомств //Официальный сайт ВЦИОМ. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116000> (дата обращения: 14.04.2017).

<sup>4</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О полиции» //СЗ РФ. 2011. - N 7. - Ст. 900; 2016. - N 27 (часть II). - Ст. 4238.

<sup>5</sup> Герман Р.Б., Герман Р.С. Современная реформа МВД России: исторический и политико-правовой анализ //ЮРИСТЪ-ПРАВОВЕДЪ. 2013. - N 1. - С. 81.

России 16 июня 2011 г.<sup>1</sup> Согласно Положению, одной из основных задач департамента является «рассмотрение устных и письменных обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, организаций и общественных объединений, адресованных министру, его заместителям, а также МВД России (без указания конкретных подразделений на конверте)». Таким образом, в МВД России могут обращаться граждане, иностранцы, лица без гражданства, организации всех форм собственности и общественные объединения. Обращаться можно как письменно (по почте, через сеть Интернет, на личном приеме), так и устно. Для этого организуется прием граждан в приемной МВД, а также установлены часы личного приема начальника Департамента. Однако Департаментом рассматриваются только обращения, адресованные министру МВД России, его заместителям и общие, при невозможности определения структурного подразделения, в которое они должны быть направлены. Это согласуется с функцией Департамента, согласно которой, оно осуществляет анализ обращений граждан, результатов их рассмотрения и принятых по ним мер департаментами, главными управлениями, управлениями, другими структурными подразделениями МВД России, органами внутренних дел, а также подготовку на их основе информационно-статистических обзоров и докладов в Администрацию Президента Российской Федерации и Аппарат Правительства Российской Федерации.

В структуру МВД входят 9 Главных управлений, среди них: 8 департаментов, 10 Управлений и несколько научных, образовательных и иных центров. Согласно Указу Президента «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации», ее разрабатывает и утверждает министр внутренних дел. Каждое из этих подразделений обладает

---

<sup>1</sup> Приказ МВД России от 16 июня 2011 г. N 651 «Об утверждении положения о Департаменте делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций Министерства внутренних дел Российской Федерации» //СПС «Гарант». Версия от 14.04.2017.

своей компетенцией. К примеру, Главное управление по вопросам миграции выполняет функции по выработке и реализации государственной политики, нормативному правовому регулированию в сфере миграции; а также функции головного подразделения МВД России по всем вопросам в сфере гражданства: выдачи документов, удостоверяющих личность, регистрационный учет граждан по месту пребывания и жительства, миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства, исполнение законодательства по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев и т. д.<sup>1</sup>.

Управление «К» МВД России ведет борьбу с преступлениями в сфере компьютерной информации: выявление и пресечение фактов неправомерного доступа к компьютерной информации; связанных с изготовлением, распространением и использованием вредоносных программ для ЭВМ; противодействие мошенническим действиям с использованием возможностей электронных платежных систем; с распространением порнографических материалов с участием несовершеннолетних через сеть Интернет<sup>2</sup>.

Однако граждане России чаще обращаются в территориальные органы МВД России на уровне субъектов России или на уровне районов, которые находятся в наибольшей доступности к ним. Так, из 2160,1 тыс. зарегистрированных в 2016 году заявлений о преступлениях 897,4 тыс. (41,5%) было зарегистрировано в республиканских, краевых и областных центрах, 470 тыс. (21,8%) – в сельской местности<sup>3</sup>. Работу с обращениями граждан в структурных подразделениях МВД РФ осуществляют их подразделения делопроизводства, которые производят их регистрацию и первичную обработку.

С целью установления единых правил работы с обращениями граждан Приказом МВД РФ утверждена Инструкция об организации рассмотрения

<sup>1</sup> Приказ МВД России от 15.04.2016 N 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» //СПС «Консультант Плюс». Версия от 18.04.2017.

<sup>2</sup> Управление «К» МВД России. Официальный сайт МВД России //URL: [https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/Upravlenija/Upravlenie\\_K\\_MVD\\_Rossii](https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/Upravlenija/Upravlenie_K_MVD_Rossii) (дата обращения: 18.04.2017).

<sup>3</sup> Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь - декабрь 2016 года. Официальный сайт МВД России // URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/folder/101762/item/9338947/> (дата обращения: 18.04.2017).

обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации. Согласно Инструкции, в органы МВД могут обращаться граждане России, иностранные граждане, лица без гражданства, юридические лица. Обращения могут быть поданы во все структуры МВД РФ. Рассмотрение обращений включает в себя следующие этапы: «прием и первичную обработку обращений; регистрацию и учет обращений; принятие организационных решений о порядке рассмотрения обращений; рассмотрение обращений по существу и принятие по ним решений; подготовку и направление ответов на обращения; хранение обращений и материалов по их рассмотрению; личный прием граждан; анализ рассмотрения обращений; контроль за рассмотрением обращений»<sup>1</sup>.

В Инструкции обозначены такие обращения, как предложение, заявление и жалоба. Любое обращение должно содержать следующие сведения: наименование органа внутренних дел, в который направляется обращение, или фамилию, имя, отчество должностного лица органа внутренних дел, или его должность; фамилию, имя, отчество гражданина; почтовый адрес для направления ответа или уведомления о переадресации обращения; личную подпись и дату; документы и материалы либо их копии. В письменном обращении и интернет-обращении следует изложить суть обращения, просьбы, причины несогласия с обжалуемым решением, обстоятельства, на основании которых гражданин считает, что нарушены его права, свободы и законные интересы, созданы препятствия в их реализации либо незаконно возложена какая-либо обязанность, а также иные сведения, имеющие значение для рассмотрения обращения.

В отличие от органов прокуратуры РФ, на обращение в обязательном порядке должен быть дан ответ. Исключение составляют случаи отсутствия в нем фамилии обращающегося или его почтового адреса.

Кроме того, в целях защиты прав и свобод граждан ведется аудио- или

---

<sup>1</sup> Приказ МВД России от 12.09.2013 N 707(ред. от 01.12.2016) «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» //СПС «Консультант Плюс». Версия от 18.04.2017.

видео-фиксация обращений, о чем гражданин должен быть уведомлен.

Примечательно, что в МВД регистрируются и учитываются анонимные обращения. Инструкцией установлен и порядок работы с коллективными обращениями. В частности, регистрация ведется по первым двум-трем разборчиво написанным фамилиям. Первой указывается фамилия обратившегося, в адрес которого просят дать ответ. Коллективные обращения без указания фамилий обратившихся регистрируются по названию организации, предприятия, учреждения, из которых они поступили. В учетной форме в графе «Примечание» проставляется отметка «коллективное» и указывается общее количество обратившихся граждан.

Обращение, содержащее информацию о преступлении или об административном правонарушении, поступившее в подразделение делопроизводства, регистрируется, учитывается, докладывается руководителю территориального органа и с его поручением передается в дежурную часть для регистрации в книге учета сообщений о преступлениях незамедлительно.

Не подлежат проверке неоднократные обращения, в которых гражданином не приводятся новые доводы или обстоятельства, подлежащие дополнительной проверке, а также неясного и невразумительного содержания, текст которого не поддается прочтению либо написан на обрывках бумаги, плакатах и других предметах. К таким обращениям относятся также те, ответ на которые не входит в компетенцию органа или ответ может послужить разглашению государственной, личной тайны, нарушить права и свободы других лиц. Однако руководитель органа внутренних дел обязан разобраться в причинах повторного обращения и принять меры по их устранению.

Интересным представляется и порядок рассмотрение каждого вида обращения в МВД РФ. Так, согласно Инструкции, при рассмотрении предложения оценивается его целесообразность в правоприменительной практике, о чем дается ответ обратившемуся гражданину. При работе с заявлением выделяется действие, на необходимость совершения которого

указывает гражданин. При наличии достаточных оснований для его совершения принимаются меры для удовлетворения заявления. В ответе гражданину сообщается об удовлетворении просьбы или причинах отказа в ее удовлетворении. По жалобе проводится проверка обоснованности каждого довода гражданина. По результатам рассмотрения жалобы принимаются необходимые меры для восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина или разъясняется неправомерность предъявляемых требований (претензий), а также при необходимости порядок обжалования принятого решения.

В Инструкции в качестве вида обращения не указано «ходатайство». Однако в п. 124 оно упоминается. В частности, в ней говорится о том, что ходатайства по уголовным делам, находящимся в производстве органов предварительного следствия и дознания системы МВД России: об ознакомлении с заключением эксперта; о приобщении доказательств; о дополнительном допросе лиц, регистрируются и учитываются в порядке, установленном Инструкцией. В соответствии с Законом Российской Федерации «О беженцах»<sup>1</sup> признание лица беженцем предусматривает обращение лица с ходатайством в органы МВД Российской Федерации. Этим органом является Главное управление по вопросам миграции и его территориальные органы. В настоящее время готовится проект Приказа МВД РФ «О свидетельстве о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу»<sup>2</sup>. Аналогичный проект подготовлен в отношении признания лица вынужденным переселенцем. Необходимо также отметить Приказ Минюста России «Об утверждении Положения об оперативном обмене информацией о состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях и их филиалах лицах, обратившихся с ходатайствами о помиловании»<sup>3</sup>. В соответствии со ст. 89 Конституции РФ

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 19.02.1993 N 4528-1(ред. от 22.12.2014) «О беженцах» //Ведомости СНД и ВС РФ.1993. - N 12. - Ст. 425; СЗ РФ. 2014. - N 52 (часть I). - Ст. 7557.

<sup>2</sup> СПС «Консультант Плюс». Версия от 19.04.2017.

<sup>3</sup> Приказ Минюста России N 178, МВД России N 851 от 06.09.2012 «Об утверждении Положения об оперативном обмене информацией о состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях и их

помилование осуществляет Президент РФ. Однако проверкой информации о лице, обратившемся с ходатайством, занимаются как органы внутренних дел, так и прокуратура и т. д. В этом случае органы уголовно-исполнительной системы направляют запрос в Главный информационно-аналитический центр МВД России и в Информационный центр по месту жительства лица. Однако ни в Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, ни в Положении о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типовом положении о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации данный вид обращения не указан.

Аналогично обстоит дело с таким видом обращения, как запрос информации. Исходя из Инструкции видно, что в органы МВД РФ с таковыми могут обращаться лишь органы государственной власти, правоохранительные органы. К ним относятся депутатские или парламентские запросы; запросы Судебного департамента и его управлений в субъектах Российской Федерации о наличии (отсутствии) сведений об административных правонарушениях и судимостях у кандидатов на должность судьи федерального суда<sup>1</sup>. В то же время в п. 125 Инструкции вскользь говорится о том, что работа с запросами информации (не уточняется от кого поступившего) производится в соответствии с данным нормативным актом. Той же Инструкцией предусмотрено право гражданина знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения его обращения, если это не нарушает государственную тайну, права и свободы других лиц. Представляется, что все эти сведения и информация о предоставлении государственных услуг могут быть предоставлены гражданину в результате его обращения с запросом.

Одним из основных нормативно-правовых актов в области обеспечения

---

филиалах лица, обратившихся с ходатайствами о помиловании» //Российская газета. 2012. 10 октября.

<sup>1</sup> Приказ МВД РФ № 1172, Судебного департамента при Верховном Суде РФ N 182 от 28.12.2001 «О порядке исполнения запросов Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации» //СПС «Консультант Плюс. Версия от 19.04.2017.

деятельности МВД РФ является Федеральный закон «О полиции»<sup>1</sup>. Согласно Закону, полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности. Ст. 12 регламентирует, что полиция обязана принимать и регистрировать заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, принимать по ним соответствующие меры, информировать граждан о ходе их рассмотрения.

Работа с такими обращениями осуществляется в особом порядке на основе «Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях», утвержденной приказом МВД РФ<sup>2</sup>. Согласно Инструкции, заявления всегда подаются в письменной форме, а устное заявление оформляется протоколом. К ним относится также рапорт сотрудника внутренних дел об обнаружении признаков преступления. Заявление может быть: о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии. Если с первыми двумя видами заявлений все достаточно ясно, то последнее нуждается в дополнительном пояснении. К происшествиям в данном случае следует отнести: события, угрожающие личной или общественной безопасности, несчастные случаи, дорожно-транспортные происшествия, аварии, катастрофы, чрезвычайные происшествия, массовые отравления людей, стихийные бедствия, в отношении которых требуется проведение проверочных действий с целью обнаружения возможных признаков преступления или административного правонарушения. Сообщение – это устное обращение по тем же поводам, что

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О полиции» //СЗ РФ. 2011. - N 7. - Ст. 900; 2016. - N 27 (часть II). - Ст. 4238.

<sup>2</sup> Приказ МВД России от 29.08.2014 N 736 (ред. от 07.11.2016) «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» //Российская газета. 2014.14 ноября; Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. - N 51.

и заявления. Эти обращения принимаются круглосуточно оперативным дежурным дежурной части территориального органа МВД России (управления, отдела, отделения, пункта полиции, линейного отдела, линейного отделения, линейного пункта полиции). Регистрация их осуществляется незамедлительно в Книге учета сообщений о преступлениях.

Инструкция не распространяется на обращения, связанные с сообщениями о ДТП, поступившими в подразделения Государственной инспекции безопасности дорожного движения; анонимные, кроме сообщений и заявлений о готовящихся террористических актах; на уже выявленные сотрудниками внутренних дел административные правонарушения, по которым уже составлены соответствующие протоколы; о наличии угрозы посягательства на жизнь, здоровье и имущество судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов в связи с их служебной деятельностью, а также потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства в связи с их участием в уголовном судопроизводстве. Следует согласиться с некоторыми авторами, которые утверждают, что отсутствие единого подхода к рассмотрению обращений граждан в органах внутренних дел и прокуратуры приводит к множеству вопросов и, как следствие, к нарушению законодательства на стадии проведения доследственных проверок по заявлениям граждан. К ним следует отнести: «нарушение срока проведения проверки по материалу; нарушение срока уведомления заявителя и прокурора о результатах проверки; волокита при проведении проверки, и как следствие, необоснованное продление срока проверки; нарушение сроков проведения дополнительной проверки, установленных надзирающим прокурором; принятие необоснованного решения об отказе в возбуждении уголовного дела, принятие незаконного решения о передаче заявления по подследственности, по территориальности, по подсудности»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Герасимова Е.В., Жидконожкина О.Н., Луговая О.В. Проблемы соблюдения законности при рассмотрении участковыми уполномоченными полиции обращений граждан //Символ науки. 2016. - № 5-3. - С. 140.

Таким образом, в целях единообразного понимания порядка работы с обращениями граждан необходимо внести в Инструкцию об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации такие виды обращений, как ходатайство, запрос, сообщение, оговорив при этом, что рассмотрение некоторых из них регулируется отдельными Приказами МВД РФ. Это связано с тем, что, как указано в самой Инструкции, она издана с целью установления единого порядка работы с обращениями. Однако значительное количество законов, подзаконных и ведомственных актов затрудняет достижение данной цели.

Анализ всей российской нормативной правовой базы, касающейся обращений граждан в органы МВД России, позволил систематизировать их следующим образом:

- 1) по содержанию: предложения, ходатайства, запросы, заявления, жалобы, сообщения;
- 2) о форме: устные (сообщения), письменные (все остальные виды обращений по содержанию);
- 3) заявления и сообщения, в зависимости от правовых последствий, можно поделить: о преступлении; об административном правонарушении; о происшествии (правовые последствия еще не известны).

Законодательство об обращениях граждан, на котором строится работа с ними в органах МВД, также может быть классифицировано:

- 1) общее, распространяющееся на все органы государственной власти и местного самоуправления (Конституция РФ, Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»);
- 2) специальное (Федеральный закон «О полиции», Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»);

3) внутриведомственное (Инструкции утвержденные Приказом МВД РФ).

Особого внимания заслуживает рассмотрение вопроса об обращениях отдельных категорий граждан в органы МВД России.

К примеру, Репьев А.Г. акцентирует внимание на многочисленных примерах отмены постановлений о возбуждении уголовного дела в органах МВД или отказов от такового. С одним из таких обстоятельств связана трагедия, произошедшая в семье Беловых, в которой психически нездоровый отец убил жену и шестерых детей. Целесообразным можно считать предложение автора о необходимости привлечения наиболее опытных сотрудников прокуратуры и дознания для возбуждения уголовного дела по делам частного обвинения, связанным с семейно-бытовым насилием, если возникают сомнения в возможности заявителя самостоятельно обратиться в суд в связи с зависимым от виновного положением, беспомощным состоянием и т. д. Причем возбуждение уголовного дела должно быть произведено в этом случае в обязательном порядке, даже в отсутствие заявления потерпевшего<sup>1</sup>.

Следует отметить, что в сфере семейно-бытового насилия совершается каждое четвертое убийство и умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, а каждое шестое преступление против жизни, здоровья и половой неприкосновенности несовершеннолетних совершено членами их семей или близкими лицами<sup>2</sup>.

Согласно Приказу МВД РФ «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»<sup>3</sup>, в обязанности участковых входит выявление несовершеннолетних, проживающих в ненадлежащих условиях, информирование об этом подразделение по делам несовершеннолетних территориального органа МВД России на районном уровне. Это логично,

---

<sup>1</sup> Репьев А.Г. Современные проблемы обеспечения законности и прав человека при работе участкового уполномоченного полиции с обращениями граждан //Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2016. - N 14-2. - С. 304-306.

<sup>2</sup> В МВД России обсудили меры по профилактике и предупреждению преступлений в сфере семейно-бытовых конфликтов. Официальный сайт Министерства внутренних дел РФ. URL: <https://mvd.ru/news/item/3257808> (дата обращения: 20.04.2017).

<sup>3</sup> Приказ МВД России от 31.12.2012 N 1166 (ред. от 08.09.2016) «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» //Российская газета. 2013. 27 марта.

поскольку участковый уполномоченный наиболее приближен к населению. В зависимом и беспомощном состоянии могут находиться не только несовершеннолетние, но и другие члены семьи: женщины, инвалиды, престарелые, причем семейно-бытовое насилие носит, как правило, латентный характер. Оно может выражаться в физическом, психологическом, сексуальном виде; доведении до самоубийства; принуждении к употреблению алкоголя, табака, наркотических средств; склонении к занятию проституцией и т. д. Участковый уполномоченный должен вести наблюдение за такими семьями и в случаях выявления противоправных деяний иметь возможность обратиться в соответствующие органы для возбуждения уголовного дела в отсутствие заявления потерпевшего.

Некоторые авторы, напротив, считают вмешательство в дела семьи нарушением конституционного права на личную и семейную тайну<sup>1</sup>. Конституционный Суд РФ в своем постановлении указал, что «в силу принципа индивидуальной автономии личности государство должно не допускать произвольного вторжения в сферу частной жизни... Семья, материнство и детство в их традиционном, воспринятом от предков понимании представляют собой те ценности, которые обеспечивают непрерывную смену поколений, выступают условием сохранения и развития многонационального народа РФ... именно на основе традиционных представлений об этих ценностях в контексте особенностей национального и конфессионального состава российского общества... Российская Федерация вправе решать отдельные вопросы законодательного регулирования»<sup>2</sup>.

Однако, если дело касается социально уязвимых лиц, которые не в состоянии самостоятельно реализовать или защитить свои права, в том числе и право на обращение, а их нарушение связано противоправными действиями

---

<sup>1</sup> *Чепрасов К.В.* Законодательство о семейно-бытовом насилии в контексте конституционно-правовых вопросов неприкосновенности частной жизни //Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2017. - N 15-1. - С. 231-233.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 23.09.2014 N 24-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 6.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой граждан Н.А. Алексеева, Я.Н. Евтушенко и Д.А. Исакова» //СЗ РФ. .2014. - N 40 (Часть III). - Ст. 5489.

законных представителей, родителей, опекунов, и просто близких родственников, составляющих семью для потерпевшего, защитой их прав могут и должны заниматься органы внутренних дел и другие органы государственной власти. Органы внутренних дел на основании полученных данных от участковых уполномоченных полиции должны проверять факты совершения противоправных деяний и возбуждать по ним уголовные дела.

Другой категорией социально уязвимых лиц являются лица с расстройствами психики. Они могут представлять общественную опасность в случае совершения ими правонарушений. Контроль за такими лицами осуществляют органы здравоохранения и внутренних дел России. При этом они руководствуются Федеральным законом «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»<sup>1</sup>, а также Приказом Минздрава РФ и МВД РФ «О мерах по предупреждению общественно опасных действий лиц, страдающих психическими расстройствами»<sup>2</sup>. Основная нагрузка в органах МВД в этом вопросе ложиться на участковых уполномоченных полиции. Здесь следует отметить несколько проблем в сфере работы с обращениями лиц, страдающих психическими расстройствами.

Во-первых, практика показывает, что работа с обращениями таких граждан игнорируется участковым уполномоченным. Если имеется справка о наличии психического заболевания, она прикладывается к рапорту и материалам обращения и передается вышестоящему руководителю. Последний, видя такой документ, пишет, что сообщения не подтверждаются. Участковые при этом соблюдают формальную сторону принятия заявления и обработки по ним информации, но всегда стараются минимизировать активность таких граждан. Во многих случаях это оправданно, поскольку требует больших временных затрат и отвлекает от осуществления иных функций органов полиции. Другим типом стратегии в отношении этой категории лиц является нежелание вступать во взаимодействие с ними,

---

<sup>1</sup> Закон РФ от 02.07.1992 N 3185-1 (ред. от 03.07.2016) «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» //Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. - N 33. - Ст. 1913; СЗ РФ. 2016. - N 27 (Часть I). -Ст. 4160.

<sup>2</sup> Здравоохранение. 1997. - N 8.

привлекая для этого коллег. И третий, зачастую незаконный способ минимизировать контакт – повреждение телефонного провода или отключение электричества<sup>1</sup>.

Однако, на наш взгляд, есть случаи, которые требуют обязательной проверки фактов, изложенных в обращении. Ст. 29 Гражданского кодекса РФ устанавливает, что в случаях признания лица недееспособным его интересы представляет опекун<sup>2</sup>, а несовершеннолетних – законный представитель или родитель. В соответствии с Федеральным законом «Об опеке и попечительстве»<sup>3</sup>, права и законные интересы лиц, признанных судом недееспособными, могут представлять как опекуны, так и органы опеки и попечительства или медицинская организации, оказывающая психиатрическую помощь. Не секрет, что во многих случаях права и свободы недееспособных нарушаются именно этими субъектами правоотношений. На наш взгляд, участковому уполномоченному следует индивидуально подходить к каждому конкретному случаю обращения такого лица за защитой своих прав. Если суть обращения противоречит логике и здравому смыслу, то оно не подлежит рассмотрению. Если возникают хоть малейшие сомнения в неадекватности обращения, оно должно быть тщательно проверено с целью восстановления и защиты прав обратившегося лица.

Так, Конституция РФ в ст. 19 гарантирует равенство прав и свобод вне зависимости от каких-либо обстоятельств, в том числе и наличия заболевания. В некоторых случаях они могут быть лишь ограничены федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Согласно Закону, граждане, находящиеся на лечении в стационаре, имеют право на гуманное обращение. Нередко пациенты

---

<sup>1</sup> *Ходжаева Е.А.* Контроль за психическим нездоровьем как часть профессиональных обязанностей участковых уполномоченных в МВД России //Журнал исследований социальной политики. 2015. Т. 13. - N 4. - С. 595-610.

<sup>2</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) //СЗ РФ. 1994. - N 32. - Ст. 3301; 2017. - N 14. - Ст. 1998.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2008. - N 17. - Ст. 1755; 2015, - N 48 (часть I), - ст. 6724.

стационаров сталкиваются с унижительным отношением к ним медицинского персонала, нарушением их прав, закрепленных Конституцией РФ и Федеральным законом «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании». В то же время зачастую закрытый характер данных учреждений не позволяет им обратиться за помощью и защитой. Согласно вышеуказанному Федеральному закону, лица, находящиеся в психиатрических стационарах, обладают правом подавать без цензуры жалобы и заявления в органы представительной и исполнительной власти, прокуратуру, суд, к адвокату, следовательно, и в органы внутренних дел РФ. Однако это право может быть ограничено в целях здоровья и безопасности пациента и других лиц по решению лечащего врача. Это может привести к злоупотреблению со стороны последнего своим правом. На наш взгляд, необходимо внести в Федеральный закон дополнение о том, что обращения лиц, находящихся в психиатрическом стационаре, в правоохранительные органы не подлежат цензуре.

Таким образом, с целью повышения эффективности реализации права на обращение граждан, принадлежащих к социально уязвимым категориям, и совершенствования защиты их прав свобод от преступных посягательств, следует внести в ст. 12 Федерального закона «О полиции» следующее дополнение: «На полицию возлагаются обязанности принимать меры по обеспечению прав и законных интересов лиц, находящихся в беспомощном и зависимом положении от членов семьи, законных представителей, опекунов и родителей. При выявлении фактов совершения последними в отношении указанных лиц действий, носящих преступный характер, передавать материалы компетентному органу для возбуждения уголовного дела».

С этой же целью необходимо дополнить Инструкцию об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации следующим положением: «Если возникают сомнения в адекватности обращения, оно должно быть тщательно проверено с целью восстановления и защиты прав обратившегося лица».

Также необходимо установить Федеральным законом «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» правило, по которому обращения лиц, находящихся в психиатрическом стационаре, в правоохранительные органы не подлежат цензуре.

### Заключение

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что рассмотрение темы «Право граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти: конституционно-правовое исследование» является актуальным в силу того, что в Конституции 1993 г. Россия провозгласила себя правовым и демократическим государством. Однако одного закрепления данных принципов в Основах конституционного строя недостаточно для их реализации. Для этого необходимы усилия как органов государственной власти, так и институтов гражданского общества, самих граждан. Право на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления, гарантированное ст. 33 Конституции РФ, является связующим звеном между органами государственной власти, гражданами и их коллективами, при решении вопросов государственного значения. Они позволяют гражданам доносить свое мнение, проблемы и чаяния до органов государственной власти. Последние, в свою очередь, получая через них информацию о положении в стране о наиболее насущных вопросах, вызывающих беспокойство людей, могут использовать ее при решении конкретных дел, принимать превентивные меры по недопущению нарушений закона, а также осуществлять действия по исправлению уже сложившейся негативной ситуации.

Долгое время в России реализация данного права была затруднена из-за отсутствия нормативной правовой базы, развивающей и конкретизирующей ст. 33 Конституции Российской Федерации. Однако, принятые в значительном количестве законы в этой сфере, в том числе и базовый Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», хотя и несколько прояснили ситуацию и установили порядок работы с обращениями граждан, далеки от совершенства. В них сохраняется много пробелов и коллизий.

Правоохранительные органы, такие как МВД РФ и прокуратура РФ, играют основную роль в защите прав и свобод граждан страны, в борьбе с

преступностью, поддержании правопорядка, обеспечении личной и общественной безопасности. Поэтому большинство обращений граждан по данным вопросам поступает именно в эти органы. В последние годы ими было издано значительное количество ведомственных Приказов о порядке рассмотрения обращений различной направленности. Однако анализ показал не только противоречие данных нормативных правовых актов федеральному законодательству, но и их несовершенство.

Стоит отметить тот факт, что значительное количество законов и подзаконных актов в этой сфере общественных отношений, нередко противоречащих друг другу, препятствует надлежащей реализации права граждан на обращение в органы государственной власти, создает путаницу для правоприменителей. Все это требует их систематизации и приведения к одному «знаменателю».

Вышеизложенные обстоятельства говорят об актуальности выбранной темы, а анализ теоретических положений, нормативно-правовой основы права на обращения и практики его реализации позволяет сделать некоторые выводы и предложения:

1. Право на обращение в России прошло длительный и сложный путь в своем формировании. Каждый этап его становления связан с историческим развитием нашего государства. Проведенное исследование позволило выделить 5 этапов развития права на обращения в России, которые можно разделить в соответствии с основными нормативными правовыми актами, принятыми в данной сфере.

На I этапе (конец XV века – XVII век) обращения к органам власти включали в себя в основном жалобы; возможность обращений с предложениями по организации и совершенствованию органов управления была ограничена; цель рассмотрения жалоб состояла не в улучшении жизни народа, а в контроле за органами управления; более демократичное проявление института обращений на местах; учет обращений при определении государственной политики и принятии законов был

недостаточный.

На II этапе (XVII век XIX век) наблюдалось активное развитие института обращений, начало которого связано с периодом абсолютной монархии (обширная законодательная база; бюрократизация процесса обращений. Ограничения на обращения к монарху сохраняются).

Институт обращений в период дуалистической монархии, то есть III этап (1905 – 1917 гг.), характеризуется появлением наказов избирателей представителям в Государственной Думе; принадлежностью права на обращение всем сословиям; увеличением количества обращений; учетом обращений подданных при принятии важных государственных решений).

Институт обращений на советском этапе (1918 – 1991 гг.) характеризуется тем, что работа с обращениями граждан характеризовалась сбором различной информации от граждан, контролем за всеми органами власти и должна была способствовать построению нового советского государства; появление понятия «право на обращение».

Современный период времени является V этапом (с 1991 г. по н.в.) развития исследуемого права и характеризуется формированием института обращений на основе Конституции РФ, федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов.

2. В Конституции России 1993 г. право на обращение получило статус конституционного. Оно является важным субъективным политическим правом граждан Российской Федерации, а также одним из правомочий других конституционных прав человека, позволяющим каждому человеку, вне зависимости от гражданства, обращаться в соответствующие органы за защитой нарушенного права.

В то же время право на обращение является одним из институтов прямой демократии. Через обращения в органы государственной власти народ непосредственно может участвовать в принятии важных государственных решений (выступать с законотворческой инициативой на уровне субъектов

РФ, вносить предложения по совершенствованию работы органов государственной власти и т. д.).

3. Право на обращение гарантируется конституциями многих государств, независимо от их формы правления. Оно распространено как в развитых демократических странах Запада, так и на постсоветском пространстве, а также в мусульманских государствах. В одних оно принадлежит только гражданам, в других – всем и каждому. Конституциями некоторых государств гарантируются лишь письменные обращения. В некоторых из них установлено право на петицию как право на законодательную инициативу. В России таким правом на федеральном уровне граждане в настоящее время не обладают.

Однако содержание и понимание права на обращение в зарубежных государствах зависит от типа политического режима и формы правления и непосредственно связано с правом на свободу мысли и слова. Только в государствах с демократическим политическим режимом, где власть принадлежит народу, оно может рассматриваться как право, позволяющее гражданам непосредственно влиять на принимаемые в стране политические решения. В странах с абсолютной монархией оно даруется подданным и включает в себя в основном жалобы на нарушения прав и свобод. В тоталитарных государствах это право подчинено соответствующей идеологии.

4. При рассмотрении законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения права на обращение выявлено значительное количество противоречий и пробелов. Во-первых, содержание Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не соответствует как Конституции России, так и своему названию. Из анализа конституционного права на обращение очевидно, что оно принадлежит, как политическое, только гражданам страны, о чем свидетельствует и название Закона. Однако Законом этот круг расширен до иностранных граждан и лиц без гражданства, а также юридических лиц.

Право на обращение регулируется как базовым Законом «О порядке

рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», так и специальными законами и подзаконными актами, посвященными регламентации деятельности конкретных органов государственной власти. В последнее время приняты также другие федеральные законы, посвященные таким видам обращений, как запрос информации, заявление о предоставлении государственных услуг. Кроме федерального уровня право на обращение регулируется законами субъектов Российской Федерации.

Этот массив нормативного правового регулирования не имеет четкой и согласованной структуры. Некоторые положения законов противоречат друг другу, что затрудняет ориентацию в нем не только простых граждан, но и юристов. Отсутствие дополнительных гарантий пользования данным правом отдельных категорий граждан, находящихся в уязвимом положении, создает трудности в защите их других конституционных прав и свобод, и прежде всего, личных.

С целью формирования единой и согласованной системы нормативно-правовой базы в сфере обращений граждан нами предложены следующие пути решения данных проблем.

Во-первых, необходимо в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» четко разграничить права граждан России и иностранных граждан и лиц без гражданства на обращение, а также изменить название Закона. Во-вторых, необходимо дополнить Закон перечислением видов обращений, которые содержатся в других законодательных и подзаконных актах, такими как запрос, ходатайство, сообщение. В-третьих, в базовом Законе следует установить единые правила рассмотрения коллективных обращений, а также гарантии данного права для несовершеннолетних, признанных судом недееспособными, жертв семейно-бытового насилия. В-четвертых, Законом следует закрепить обязательность пересылки ответа на письменное обращение заказной корреспонденцией (кроме случаев направления ответов на обращения в электронной форме).

5. Анализ деятельности органов государственной власти позволил выявить их направления, которые можно разделить на две группы. В первую входят те, которые принадлежат всем органам. Специальные связаны с основными их функциями и полномочиями.

Работа с обращениями граждан в органах государственной власти строится на основе определенных принципов, которые также необходимо поделить на две группы. К первой следует отнести общие, закрепленные в главе I Конституции Российской Федерации и распространяющиеся на все общественные отношения в нашем государстве; ко второй необходимо – те, что содержатся в законодательных актах Российской Федерации, развивающих положения Конституции РФ.

6. От работы правоохранительных органов зависит степень защищенности прав и свобод граждан и, как следствие, доверие между органами государственной власти и гражданами. Анализ деятельности органов прокуратуры России с обращениями говорит о том, что эти органы стоят на втором месте после суда, где граждане ищут защиты в случаях нарушения их прав и свобод. В своей деятельности они руководствуются как Конституцией РФ, Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», так и специальными Федеральными законами «О прокуратуре», «О противодействии коррупции», а также специальной Инструкцией, регулирующей порядок рассмотрения обращений граждан в органах прокуратуры РФ.

Однако в них выявлены различные пробелы: отсутствие в их содержании таких обращений, как запрос, предложение; правовых и организационных мер по созданию системы защиты прав заявителей о преступлениях коррупционной направленности; правового регулирования восстановления нарушенных прав граждан и юридических лиц в результате коррупционного преступления; гарантий права на обращение несовершеннолетних, а также дискриминация лиц, признанных судом недееспособными.

Все это требует внесения соответствующих дополнений в Федеральные законы, а также приведения Инструкции в соответствие с Конституцией РФ в части признания права лиц, признанных судом недееспособными, на обращение в органы прокуратуры РФ и рассмотрение таких обращений в общем порядке.

7. МВД России, как и Прокуратура РФ, в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, базовым федеральным законом, а также Федеральным законом «О полиции», Указом Президента РФ «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации», а также несколькими ведомственными инструкциями. В специальных законах и инструкциях содержится еще один вид обращения – сообщение, который в базовом Законе отсутствует. Для установления общих правил работы с обращениями следует в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» установить данный вид обращения.

Наиболее уязвимыми с точки зрения защиты прав и свобод являются жертвы семейно-бытового насилия, находящиеся либо в беспомощном состоянии (старики, инвалиды), либо зависимые материально, либо психологически от своих родных и близких. Они же нередко подвержены физическому либо психологическому насилию со стороны членов семьи, опекунов, работников медицинских и социальных учреждений. С целью наиболее эффективной защиты их прав и свобод следует внести дополнение в Федеральный закон «О полиции», в соответствии с которым на полицию возлагаются обязанности при выявлении таких фактов, передавать материалы для возбуждения уголовного дела. Информация в данном случае может поступать участковому уполномоченному полиции от соседей потерпевшего, из других источников. Для обеспечения возможности обращения за защитой нарушенных прав и свобод лиц, находящихся в стационаре, необходимо в Федеральном законе «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» определить, что обращения таких лиц не подлежат цензуре

со стороны лечебного учреждения.

Все эти предложения будут способствовать установлению единого правового регулирования обеспечения права на обращение граждан России, повышению эффективности его реализации и, как следствие, более активному участию в политической жизни страны, повышению доверия к органам государственной власти.

## **Список использованной литературы**

### **Международные нормативные акты**

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета, № 67, 05.04.1995
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом N 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом N 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // СЗ РФ. 2001, № 2. Ст. 163.
3. Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, утвержденная Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 9 декабря 1998 г. N 53/144 // Документ опубликован не был. СПС «Гарант». Версия от 12.05.2016.
4. Рекомендации Rec (2004) 6 Комитета министров государствам – членам СЕ «О повышении эффективности внутренних средств правовой защиты» // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс». Версия от 13.05.2016.
5. Модельный закон «О статусе уполномоченного по правам человека» (принят в г. Санкт-Петербурге 04.12.2004 Постановлением 24-7 на 24 Пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств –участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2005. № 35 (часть 1). - С. 242–262.

### **Нормативные акты Российской Федерации**

6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445;

2014. № 6. Ст. 548; 2014. № 30 (часть I). Ст. 4202.

7. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011; 2016. № 5. Ст. 552.

8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ (ред. от 17.04.2017) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2017, № 17, ст. 2450

9. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2002. N 1 (ч. 1). Ст. 3; 2016. N 27 (часть II). Ст. 4281.

10. Закон РФ от 02 июля 1992 № 3185-1 (ред. от 23.05.2016) «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 33. Ст. 1913; Российская газета. 2016. 25 мая.

11. Федеральный закон от 17 января 1992 № 2202-1 (ред. от 07.03.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992, N 8. Ст. 366; СЗ РФ, .2017, № 11, Ст. 1536.

12. Федеральный закон от 19 февраля 1993 № 4528-1 (ред. от 22.12.2014) «О беженцах» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. N 12. Ст. 425; СЗ РФ. 2014. N 52 (часть I). Ст. 7557.

13. Федеральный закон от 19 мая 1995 № 82-ФЗ (ред. от 02.06.2016) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. N 21. Ст. 1930; 2016, N 23, ст. 3303

14. Федеральный закон от 11 июля 2001 № 95-ФЗ (ред. от 19.12.2016) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. N 29. Ст. 2950; 2016. N 52 (Часть V). Ст. 7501.

15. Федеральный закон от 12 июня 2002 № 67-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002, N 24, ст. 2253, 2017, N 15 (Часть I), ст. 2139

16. Федеральный закон от 02 мая 2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О

порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» //СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; 2015. № 45. Ст. 6206.

17. Федеральный закон от 24 апреля 2008 № 48-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об опеке и попечительстве» // СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1755; 2015, № 48 (часть I), ст. 6724.

18. Федеральный закон от 22 декабря 2008 № 262-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» //СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217; 2016. № 26 (Часть I). Ст. 3889.

19. Федеральный закон от 25 декабря 2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О противодействии коррупции» //СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228; 2016. № 27 (Часть I). Ст. 4169.

20. Федеральный закон от 09 февраля 2009 № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776; 2016. № 11. Ст. 1493.

21. Федеральный закон от 27 июля 2010 № 210-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» //СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179; 2017. № 1 (Часть I). Ст. 12.

22. Федеральный закон от 07 февраля 2011 № 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016) «О полиции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.07.2016) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; 2016, N 27 (часть II), ст. 4238.

23. Указ Президента РФ от 09 марта 2004 № 314 (ред. от 07.12.2016) О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; 2016. № 20. Ст. 2820.

24. Указ Президента РФ от 13 октября 2004 № 1313 (ред. от 23.04.2017) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108; 2017, № 17, ст. 2549

25. Указ Президента РФ от 17 февраля 2010 № 201 (ред. от 25.07.2014) «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций» (вместе с «Положением об Управлении Президента

Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций») // СЗ РФ. 2010. № 8. Ст. 838; 2014. № 30 (часть II). Ст. 4286.

26. Указ Президента РФ от 23 мая 2011 № 668 (ред. от 24.07.2015) «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» //СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3154; 2015. № 30. Ст. 4576.

27. Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. N 52 (Часть V). Ст. 7614.

28. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01 декабря 2016 // Парламентская газета. 2016. 02-08 декабря.

29. Распоряжение Администрации Президента РФ от 2 октября 2009 г. № 1441 «О приемной Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Документ опубликован не был. СПС «Гарант». Версия от 18.05.2016.

30. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 № 33-СФ (ред. от 01.03.2017) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»// СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635; 2017, № 10, ст. 1441.

31. Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 № 260 (ред. от 05.02.2016) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» //СЗ РФ. 2004. N 23. Ст. 2313; 2016. N 20. Ст. 2832.

32. Приказ Минюста России № 178, МВД России № 851 от 06 сентября 2012 «Об утверждении Положения об оперативном обмене информацией о состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях и их филиалах лицах, обратившихся с ходатайствами о помиловании» // Российская газета. 2012. 10 октября.

33. Приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 651 «Об утверждении

положения о Департаменте делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Документ опубликован не был. СПС «Гарант». Версия от 14.04.2017.

34. Приказ МВД России от 31 декабря 2012 № 1166 (ред. от 08.09.2016) «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» // Российская газета. 2013. 27 марта.

35. Приказ МВД России от 12 сентября 2013 № 707 (ред. от 01.12.2016) «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс». Версия от 18.04.2017.

36. Приказ МВД России от 29 августа 2014 № 736 (ред. от 07.11.2016) «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» // Российская газета. 2014. 14 ноября.

37. Приказ МВД России от 15 апреля 2016 № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс». Версия от 18.04.2017.

38. Проект Приказа МВД России «О свидетельстве о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу» (подготовлен МВД России 30.03.2017) // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс». Версия от 18.04.2017.

39. Приказ Генпрокуратуры РФ от 26 ноября 2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» // Законность. 2008. N 2.

40. Приказ Генпрокуратуры РФ от 27 декабря 2007 № 212 «О порядке учета и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях» // Законность. 2008. N 3.

41. Приказ Генпрокуратуры России от 28 декабря 2009 № 400 (ред. от

09.02.2012) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // Законность. 2010. № 4.

42. Приказ Генпрокуратуры России от 29 декабря 2011 № 450 (ред. от 09.03.2017) «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» // Документ опубликован не был. СПС «Консультант плюс». Версия от 01.12.2016

43. Приказ Генпрокуратуры России от 16 января 2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» // Законность. 2012. № 3.

44. Приказ Генпрокуратуры России от 30 января 2013 № 45 (ред. от 11.04.2017) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2013. № 4; 2016. № 2.

45. Приказ Следственного комитета при прокуратуре РФ от 19 сентября 2007 № 17 (ред. от 08.04.2008) «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации» // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс». Версия от 29.05.2016.

46. Приказ Росприроднадзора от 19 октября 2015 № 832 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и организаций в Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и о внесении изменения в Регламент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, утвержденный приказом Росприроднадзора от 29 июня 2007 г. № 191» (Зарегистрировано в Минюсте России 05.11.2015 N 39603) // Российская газета. 2015. 17 ноября.

47. Приказ Росреестра от 26. Августа 2015 № П/450 «Об утверждении Инструкции об организации работы с обращениями и личного приема граждан в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» (Зарегистрировано в Минюсте России 04.09.2015 N 38798) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. N 46.

48. Типовой общероссийский тематический классификатор обращений граждан, организаций и общественных объединений (утв. заместителем Руководителя Администрации Президента РФ 28.06.2013 N А1-3695в) (ред. от 27.09.2013) // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс». Версия от 13.05.2016.

49. Приказ ФГУП «Почта России» от 17 мая 2012 № 114-п «Об утверждении Порядка» (вместе с «Порядком приема и вручения внутренних регистрируемых почтовых отправлений») // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс». Версия от 13.05.2016.

**Материалы правоприменительной практики и акты толкования судов  
Российской Федерации**

50. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 октября 1996 № 17-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах» //СЗ РФ. 1996. N 45. Ст. 5202;

51. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» //СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

52. Постановление Конституционного Суда РФ от 08 апреля 2014 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева» //СЗ РФ. 2014. № 16. Ст. 1921.

53. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 сентября 2014 № 24-

П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 6.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой граждан Н.А. Алексеева, Я.Н. Евтушенко и Д.А. Исакова» // СЗ РФ. 2014. N 40 (Часть III). Ст. 5489.

54. Определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2015 № 2310-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мельникова Александра Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» //СПС «Консультант Плюс». Версия от 29.05.2016

55. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2016 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 169, частей 4 и 7 статьи 170 и части 4 статьи 179 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы» //СЗ РФ. 2016. N 16. Ст. 2285.

56. Решение Верховного Суда РФ от 02 июня 2014 № АКПИ14-373 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими абзаца второго пункта 2.9, пункта 2.13 и частично недействующим пункта 2.10 Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утв. Приказом Генпрокуратуры России от 30.01.2013 N 45» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. N 6.

#### **Акты субъектов Российской Федерации**

57. Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 № ВС-22/15 // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1994. N 4 (22). Ст. 146.

58. Устав (Основной Закон) Орловской области от 26 февраля 1996 № 7-ОЗ // Орловская правда. 1996. 02 марта.

59. Устав города Орла (принят Постановлением Орловского городского Совета народных депутатов от 22 июня 2005 № 72/753-ГС) //Вестник Орловского городского Совета народных депутатов. 2005. № 7.

60. Закон Саратовской области от 21 июля 2010 № 142-ЗСО «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в государственные органы Саратовской области и органы местного самоуправления» // Собрание законодательства Саратовской области. 2010. № 21.

61. Распоряжение Губернатора Саратовской области от 28 декабря 2007 № 1115-р «Об административном регламенте рассмотрения обращений граждан в Правительстве Саратовской области» // Собрание законодательства Саратовской области. 2014. № 59.

62. Распоряжение Председателя Московской областной Думы от 21 июня 2012 № 806-р «Положение об Организационно-аналитическом управлении Московской областной Думы» // СПС «Консультант Плюс». Версия от 20.04.2017.

63. Приказ Минсоцразвития Саратовской области от 30 июля 2008 № 456 «Об утверждении административного регламента исполнения министерством социального развития Саратовской области государственной функции по приему и рассмотрению предложений, жалоб и заявлений граждан» // Собрание законодательства Саратовской области. 2008 (часть I); 2013. N 50.

64. Приказ Министерства занятости, труда и миграции Саратовской области от 10 июля 2009 № 144 «Об организации рассмотрения в министерстве занятости, труда и миграции Саратовской области обращений граждан, в том числе на предмет наличия в них информации о коррупции» // Собрание законодательства Саратовской области. 2009. № 16.

65. Приказ Минкультуры Саратовской области от 29 апреля 2010 № 01-05/207 «Об утверждении Порядка приема и рассмотрения предложений, жалоб и заявлений граждан» // Собрание законодательства Саратовской области. 2010. № 13; 2014. № 59.

#### **Акты, утратившие юридическую силу**

66. Новоторговый устав от 22 апреля 1667 г. // Российское законодательство X-XX вв. В 9-ти т. Т.4. Законодательство периода образования и укрепления Российского централизованного государства. М.,

1986. С. 117.

67. Именной указ от 2 февраля 1700 г. «О неподаче просьбы мимо присутственных мест Государю, кроме важных государственных дел» // Полное Собрание Законов Российской Империи-1. Т. IV. № 1748.

68. Сенатский указ от 16 июня 1738 г. «О публиковании во всенародное известие, чтоб мимо надлежащих Судебных мест на Высочайшее имя просьб не подавали» // Полное Собрание Законов Российской Империи -1. Т. X. № 7559.

69. Именной указ от 12 ноября 1740 г. «Об установлении при Высочайшем дворе особого Рекетмейстера, с приложением инструкции для отправления дел, ему назначенных» // Полное Собрание Законов Российской Империи -1. Т. XI. № 8288.

70. Именной Указ от 12 ноября 1740 г. «О подавании челобитен в учрежденных местах и о чинении по оным решений без всякой волокиты» // Полное Собрание Законов Российской Империи -1. Т. XI. № 8289.

71. Именной Указ от 27 ноября 1741 г. «Форма о титулах Ее Императорского Величества в грамотах; докладах, челобитных, доношениях и пашпортах» // Полное Собрание Законов Российской Империи -1. Т. XI. № 8475.

72. Сенатский указ от 18 января 1762 г. «О непринимании Генерал-Рекетмейстеру челобитен, писанных не на гербовой бумаге и без подписания писцовых имен» // Полное Собрание Законов Российской Империи -1. Т. XI. № 8502.

73. Манифест Екатерины II от 14 июня 1763 г. «О порядке рассмотрения жалоб и просьб на высочайшее имя» // Полное собрание Законов Российской империи. Т. XVI. С. 303-304.

74. Именной высочайший Указ Правительствующему сенату от 19 октября 1905 г. «О создании Совета Министров» // Собрание узаконений. 1905. №30. Ст. 245.

75. Постановление VI Всероссийского Чрезвычайного съезда Советов от 8 ноября (26 октября) 1918 г. «О революционной законности» («О точном

соблюдении законов») // Собрание узаконений. 1918. № 90. Ст. 908.

76. Декрет СНК от 30 декабря 1919 г. «Об устранении волокиты» // СУ РСФСР. 1920. № 1 – 2. Ст. 7.

77. Постановление II Съезда Советов СССР от 31 января 1924 г. «Об утверждении Основного Закона (Конституции) Союза Советских Социалистических Республик (вместе с Конституцией)» // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. № 2, ст. 24.

78. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (утверждена постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г.) // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского Правительства РСФСР, 1925 г., № 30. Ст. 218.

79. Постановление ЦИК СССР от 13 апреля 1933 г. «О рассмотрении жалоб трудящихся и принятии по ним необходимых мер» // Собрание законодательства СССР. 1933. № 26. Ст. 153.

80. Постановлением ВЦИК от 01 июля 1934 г. «Об упорядочении дела рассмотрения и разрешения жалоб» // Собрание законодательства РСФСР. 1934. № 31. Ст. 182.

### **Монографическая литература**

81. *Алистратов, Ю.Н.* Право петиций в Российской Федерации. М.: Манускрипт, 1997.

82. *Безуглов, А.* Гласность работы местных Советов. М., 1960.

83. *Братусь, С.Н.* Юридическая ответственность и законность. М., 1976.

84. *Витрук, Н.В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979.

85. *Колесников, И.И., Одинцов В.Н.* Организация управленческой деятельности в подразделениях организации дознания территориальных органов МВД России. М., 2014.

86. *Комарова, В.В.* Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры) М.: «Формула права», 2006.

87. *Мальков, В.В.* В учреждение поступила жалоба. М.: Изд-во Моск. рабочий, 1972.
88. *Матузов, Н.И.* Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003.
89. *Матузов, Н.И.* Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972.
90. *Матузов, Н.И.* Субъективные права граждан СССР. Саратов, 1966.

#### **Учебная и справочная литература**

91. *Богословский, М.* Земское самоуправление на Русском Севере в XVII в. Т.2. Деятельность Земского мира. Земство и государство. М., 1912.
92. *Бондарчук, Р.Ч., Прокопьев, Е.В.* Комментарий к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». М.: Юстицинформ, 2007.
93. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный) /В.А. Кузьмин, Е.В. Китрова. 2007 //СПС «Консультант Плюс». Версия от 01.04.2017.
94. Конституции государств Азии: в 3 т. / отв. ред. Т.Я. Хабриева. - М.: Норма. Т. 1 : Западная Азия. 2010.
95. Конституции государств Европы: в 3 т. /под общ. ред. Л. А. Окунькова. - М. : НОРМА.Т. 3. 2001.
96. Конституции зарубежных стран: сборник /сост. В. Н. Дубровин. - М.: Юрлитинформ, 2003.
97. Конституции стран СНГ и Балтии: учебное пособие / сост. Г. Н. Андреева. - М.: Юристъ, 1999.
98. Конституции государств Азии: в 3 т. / отв. ред. Т. Я. Хабриева. - М.: Норма. Т. 3 : Дальний Восток. - 2010.
99. Конституционное право России: учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. - М. :Юристъ, 2003.
100. *Латкин, В.Н.* Учебник истории русского права периода империи (XVIII и XIX века) /под ред. В.А. Томсинова. М., 2004.
101. *Маклаков, В.В.* Конституции зарубежных государств: учебное

пособие. - М. : БЕК, 1997.

102. *Нильве, А.И.* К методике изучения приговоров и наказов крестьян, посланных во II Государственную Думу // Археографический ежегодник за 1970 г. М., 1971.

103. *Ожегов, С.И.* Словарь русского языка. Изд-е четвертое, исправленное и дополненное. М.: Государственное изд-во иностранных и национальных словарей, 1960.

104. Российское законодательство X-XX вв. В 9-ти т. Т.2. Законодательство периода образования и укрепления Российского централизованного государства. М., 1985.

105. Российское законодательство X-XX вв. В 9-ти т. Т.4. Законодательство периода образования и укрепления Российского централизованного государства. М., 1986.

106. *Сенякин, И.Н.* Теория государства и права: учебник /под ред. П. В. Анисимова. М., 2005.

107. *Смушкин, А. Б.* Комментарий к Федеральному закону от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». М.: Новая правовая культура, 2006.

108. *Соловьев, С.М.* История России с древнейших времен. М., 2006.

109. *Тихомиров, М.Н., Епифанов, П.П.* Соборное уложение 1649 года: учебное пособие для высшей школы. М: МГУ, 1961.

#### **Статьи и сборники статей**

110. *Адамова, Э.Р.* Эволюция права граждан на обращения в органы государственной власти в России // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2008. № 4.

111. *Азизова, В.Т., Исаева С.М.* К вопросу о верховенстве закона как признаке правового государства //Вестник Дагестанского государственного университета. 2014. № 2.

112. *Алексеева, Л.С.* Насилие и дети //Социологические исследования. 2003. № 4.

113. *Белявский, Ю.А.* Обращения граждан в изучении идеологических ценностей россиян // Социология власти. 2011. № 4.
114. *Беляков, П.А.* Правовое регулирование порядка рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации и ее субъектах // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. №2.
115. *Боева, М.А.* Является ли Россия правовым государством? // Наука и практика. 2014. № 1.
116. *Брусницын, Л.В.* Ознакомление граждан с материалами прокурорской проверки // Законность. 2014. № 1.
117. *Булгаков, М.Б.* Структуры посадского самоуправления на государственной и мирской службах в XVII веке // Отечественная история. 2005. №4.
118. В Северной Корее запретили с сарказмом говорить о властях // Независимая газета. 2016. 09 сентября.
119. *Герасимова, Е.В., Жидконожкина О.Н., Луговая О.В.* Проблемы соблюдения законности при рассмотрении участковыми уполномоченными полиции обращений граждан // Символ науки. 2016. N 5-3.
120. *Герман, Р.Б., Герман Р.С.* Современная реформа МВД России: исторический и политико-правовой анализ // ЮРИСТЪ-ПРАВОВЕДЪ. 2013. N 1.
121. *Григорьев, П. В.* Электронное правительство в России: проблемы и перспективы развития // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2009. № 3.
122. *Гритчина, Н.И.* Особенности субъектного состава лиц, реализующих право на обращение // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Право. 2013. Т. 9. № 1.
123. *Гущина, Д.Г.* Субъекты права на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления: теоретические и правовые аспекты // Вестник Новосибирского государственного университета. Сер. Право. 2013. № 2.

124. *Елисеев, Н.А.* Особенности организации власти в Северной Корее (КНДР) // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2016. № 3-3.
125. *Замахина, Т.* Парламентские выборы предложили проводить в рабочий день // Российская газета. 2017. 28 февраля.
126. *Занин, Т.В.* Проблемы соотношения положений ст. 5.59 КОАП РФ и понятия «публично значимые функции» // Криминалистика. 2014. № 2.
127. Идеология в КНДР: возникновение, история и современный этап // Научно-аналитический журнал Обозреватель – OBSERVER. 2016. № 11.
128. *Калинина, С.В.* Право граждан РФ в органы государственной власти и местного самоуправления // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2009. №6.
129. *Карасев, А.С.* О некоторых направлениях деятельности прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина в Тамбовской области // Вестник Тамбовского университета. Сер.: Гуманитарные науки. 2008. № 4.
130. *Карпов, Н.Н.* Участие прокуратуры России в реализации государственной политики противодействия коррупции // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2016. № 2.
131. *Кафрин, Е.А.* Китай: модернизация в интересах человека // Проблемы Дальнего Востока. 2012. № 4.
132. *Колмаков, С.Ю.* Сравнительно-правовое исследование свободы слова в России и Китае. Влияние российской правовой системы на китайскую // Сравнительная политика. 2013. № 2.
133. *Лаврентьева, Т.В.* Особенности осуществления защитных функций общественными и государственными институтами в истории Киевской и Московской Руси // Евразийский журнал региональных и политических исследований. 2012. № 12.
134. *Лукьянчикова, Л.В.* Институт народных обращений в России периода абсолютизма: историко-правовой аспект // Право и государство: теория и практика. 2014. № 4.

135. *Лукьянчикова, Л.В.* Институт народных обращений в России: историко-правовой аспект // Государство и право. 2014. №3.
136. *Лукьянчикова, Л.В.* Политико-правовая роль наказов избирателей в истории России // Государство и право. 2011. № 9.
137. *Лысов, П.К., Анашкина, Ю.Н.* Единая государственная власть и принцип разделения властей // Мир политики и социологии. 2015. № 7.
138. *Мотькин, В.Н.* Особенности работы приемной Президента Российской Федерации с обращениями граждан Республики Мордовия // Вестник Мордовского университета. 2014. № 3.
139. *Мотькин, В.Н.* Работа с обращениями граждан как социальный институт // Гуманитарий: актуальные вопросы науки и образования. 2010. № 3.
140. *Муллахметова, Н.Е.* Новеллы законодательства о защите жертв семейно-бытового насилия // Виктимология. 2016. № 2.
141. *Мусаева, Г.М.* Роль прокуратуры российской Федерации в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина в российской Федерации // Юридический вестник ДГУ. 2014. № 3.
142. *Нарыкова, С.П.* Правовое государство и гражданское общество: мифы и проблемы (к вопросу о гражданском обществе) // Экономические и гуманитарные исследования регионов. 2014. № 6.
143. *Нестерович, В.Ф.* Британская модель конституционно-правового регулирования права петиций // Луганский государственный университет внутренних дел им. Э.А. Дидоренко. 2013. №4.
144. *Нестерович, В.Ф.* Британская модель конституционно-правового регулирования права петиций // Философия права. 2013. №4.
145. *Новиков, М.С.* Народовластие как принцип развития правового государства в России // Гражданское общество и правовое государство. 2011. № 2.
146. *Одинцов, В.Н.* Рассмотрение заявлений и сообщений о происшествиях как функция территориальных органов МВД России // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2015. N

4-2.

147. *Репьев, А.Г.* Современные проблемы обеспечения законности и прав человека при работе участкового уполномоченного полиции с обращениями граждан // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2016. № 14-2.

148. *Павлов, В.С.* Общенадзорная функция российской прокуратуры в период самодержавия (1722-1917) // Символ науки. 2015. № 3.

149. Первые гомосексуальные свадьбы сыграют в Великобритании // Российская газета. 2014. 29 марта.

150. *Плято, С.С.* Потенциальные вызовы электронному правительству // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2011. № 2.

151. *Подъячев, К.В.* Модернизация института обращений граждан и возможности повышения эффективности взаимодействия общества и власти в России // Бизнес. Общество. Власть. 2008. № 3.

152. *Попов, И.Е.* Институт права граждан на обращения в органы власти: проблемы понятия и принципиальные особенности // Вестник ЮУрГУ. 2009. №6.

153. Прокуратура была и остается самым быстрым, действенным и доступным способом защиты нарушенных прав: интервью с начальником Управления по рассмотрению обращений и приему граждан Генеральной прокуратуры Российской Федерации А.Г. Хрульковым // Прокурор. 2013. № 3.

154. *Савоськин, А.В.* К вопросу об использовании термина «обращение» в российском законодательстве // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8.

155. *Савоськин, А.В.* Система законодательства об обращениях граждан // LEXRUSSICA. 2014. № 12.

156. *Санфиорова, А.А., Петрушкина, А.В.* К вопросу о субъектах, реализующих меры по предупреждению нарушений трудовых прав работников // Общество: политика, экономика, право. 2016. № 10.

157. *Синельщикова, Е.Ю.* Обеспечение органами прокуратуры прав человека и гражданина на единство конституционного правового пространства страны // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2015. № 6.

158. *Синюгин, В.Ю.* Административно-правовой статус субъектов, осуществляющих публично-значимые функции // *Вестник Омского университета.* Сер.: Право. 2014. № 2.

159. *Сухинин, А.В.* Общественная критика полиции как форма социального контроля // *Вестник Волгоградского государственного университета.* Сер. 5 Юриспруденция. 2014. № 2.

160. *Суховольский, В.Г., Шелехов, А.М., Карпов, М.А.* Анализ тематики обращений жителей различных регионов России в общественную приемную фракции Единой России в Государственной Думе РФ // *Вестник Тверского государственного университета.* Серия: Экономика и управление. 2015. № 2.

161. *ТахсинМоххамд Анис Шарадга.* Анализ современных средств массовой информации Иордании // *Вестник Российского университета дружбы народов.* Сер. Литературоведение, журналистика. 2011. № 3.

162. *Третьяков, И.А.* Место конституционного права на обращения в системе основных прав и свобод человека и гражданина // *Юристь – Правоведь.* 2010. №2.

163. *Титов, А.А.* К вопросу о совершенствовании нормативно-правовой базы, регламентирующей реализацию права граждан на обращение в органы государственной власти // *Вопросы российского и международного права,* 2016. Т.6, №12А.

164. *Титов, А.А.* Вопросы реализации права граждан на обращение в органы прокуратуры Российской Федерации // *Юридическая мысль*». 2016. - N4. 2016.

165. *Фельдман, П.Я.* Политический краудсорсинг как институт электронной демократии: проблемы становления и развития // *Власть.* 2014. №6.

166. *Ходжаева, Е.А.* Контроль за психическим здоровьем как часть

профессиональных обязанностей участковых уполномоченных в МВД России // Журнал исследований социальной политики. 2015. Т. 13. N 4.

167. *Чепрасов, К.В.* Законодательство о семейно-бытовом насилии в контексте конституционно-правовых вопросов неприкосновенности частной жизни // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2017. № 15-1.

168. *Чиркин, В.Е.* Правовые системы современности: взаимовлияние, сближение и антагонизмы // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Юридические науки. 2014. № 2.

169. *Шабанов, В.В.* Рассмотрение жалоб граждан как форма контроля над советским государственным аппаратом (1917-1927) // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 9.

#### **Диссертации и авторефераты диссертаций**

170. *Коток, В.Ф.* Проблема развития непосредственной демократии в советском государстве: дисс. докт. юрид. наук. М., 1965.

171. *Мельников, Н.В.* Прокуратура и ее роль в обеспечении конституционных прав и свобод граждан: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д., 2001.

172. *Подъячев, К.В.* Обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления как форма гражданского участия: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М.: Высшая школа экономики и Институт социологии РАН, 2007.

173. *Скрябина, М.В.* Реализация конституционного права граждан на обращения в органы публичной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С.-Петербург, 2007.

174. *Шалумов, М. С.* Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2002.

#### **Материалы с интернет-сайтов и интернет-ресурсы**

175. Аппарат прокуратуры. Официальный сайт прокуратуры

Ставропольского края. URL.: <http://proksk.ru/structure2/apparatus/> (дата обращения: 24.03.2017).

176. Аппарат. Прокуратура Орловской области. Официальный сайт прокуратуры Орловской области. URL.:<http://www.prokuratura-orel.ru/app.php> (дата обращения: 24.03.2017).

177. В МВД России обсудили меры по профилактике и предупреждению преступлений в сфере семейно-бытовых конфликтов. Официальный сайт Министерства внутренних дел РФ. URL: <https://mvd.ru/news/item/3257808> (дата обращения: 20.04.2017).

178. Где искать защиты своих прав? Официальный сайт ВЦИОМ. // URL.:<http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9772> (дата обращения: 28.02.2017).

179. Государственная Программа действий в сфере прав человека на 2016-2020 гг. // URL.:<http://china-tcm.ru/> (дата обращения: 22.02.2017).

180. Закон Республики Молдова от 19 июля 1994 г. «О подаче петиций». База данных. Законодательство стран СНГ // URL: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rg](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rg) (дата обращения: 25.08.2015).

181. Информационно-аналитический портал «Геополитика». URL.:<http://www.geopolitica.ru/> (дата обращения: 22.02.2017).

182. Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь - декабрь 2016 года. Официальный сайт МВД России // URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/folder/101762/item/9338947/> (дата обращения: 18.04.2017).

183. О результатах рассмотрения обращений 2016 год. Официальный сайт прокуратуры г. Санкт-Петербурга. URL.:<http://procspb.ru/result/25-o-rezultatah-rassmotreniya-obrashcheniy-2016-god> (дата обращения: 14.03.2017).

184. Основные показатели работы органов прокуратуры Орловской области. Данные за январь - июнь 2016 года. Официальный сайт прокуратуры Орловской области. URL.: [http://www.prokuratura-orel.ru/userfiles/osnov\\_p\\_1p2016.pdf](http://www.prokuratura-orel.ru/userfiles/osnov_p_1p2016.pdf) (дата обращения: 28.03.2017)

185. Основные статистические данные о деятельности прокуратуры

области за 2016 год. Официальный сайт прокуратуры Московской области. URL.: <http://mosoblproc.ru/statistika/> (дата обращения: 14.03.2017).

186. Отчет об осуществлении федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права государственной инспекцией труда в орловской области в 2016 году. Официальный сайт Государственной инспекции труда в Орловской области. URL.: [https://git57.rostrud.ru/osnov/doklady\\_otchety\\_obzory\\_o\\_deyatelnosti\\_git/544714.html](https://git57.rostrud.ru/osnov/doklady_otchety_obzory_o_deyatelnosti_git/544714.html) (дата обращения: 28.03.2017).

187. ». Институциональное доверие. Официальный сайт «Левада-Центр // URL.: <http://www.levada.ru/2015/10/07/institutsionalnoe-doverie/> (дата обращения: 28.02.2017).

188. Официальный сайт г. Москвы. URL: [www.mos.ru](http://www.mos.ru) (дата обращения: 24.05.2016)

189. Официальный сайт МВД России. URL: [www.mvd.ru](http://www.mvd.ru) (дата обращения: 24.05.2016).

190. Официальный сайт Министерства культуры РФ. URL: [www.mkrf.ru](http://www.mkrf.ru) (дата обращения: 24.05.2016).

191. Официальный сайт Правительства Республики Дагестан. URL: [www.e-dag.ru](http://www.e-dag.ru) (дата обращения: 24.05.2016).

192. Информация о работе с обращениями граждан в Московской областной Думе по итогам 1 квартала 2016 года. Официальный сайт Московской областной думы. URL: [http://www.mosoblduma.ru/Dejatelnost/Obrashhenija\\_grazhdan/item/58520/](http://www.mosoblduma.ru/Dejatelnost/Obrashhenija_grazhdan/item/58520/) (дата обращения: 18.05.2016).

193. Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере природопользования РФ. URL: [www.rpn.gov.ru](http://www.rpn.gov.ru) (дата обращения: 24.05.2016).

194. Прокуратурой области проведен анализ поступивших и рассмотренных обращений, жалоб и заявлений от граждан и юридических лиц. Официальный сайт Прокуратуры Саратовской области. URL.: <http://www.sarprok.ru/node/44598> (дата обращения: 27.03.2017).

195. Прокурор города Балаково попросил предоставить ему возможность правотворческой инициативы // Информационное агентство Версия. Саратов. URL.: <http://nversia.ru/news/view/id/60764> (дата обращения: 31.03.2017).

196. Рейтинг силовых ведомств. Официальный сайт ВЦИОМ. // URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116000> (дата обращения: 14.04.2017).

197. Сведения о работе с обращениями граждан, в том числе юридических лиц, поступившими в Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы в IV квартале 2016 года. Официальный сайт Министерства юстиции РФ. URL.: <http://minjust.ru/ru/obrashcheniya-grazhdan/svedeniya-o-rabote-s-obrashcheniyami-grazhdan-v-tom-chisle-yuridicheskikh-l-16> (дата обращения: 27.03.2017).

198. Сведения об обращениях, рассмотренных отделом по обеспечению деятельности Приемной Государственной Думы правления информационно-технологического и документационного обеспечения в марте 2017 года. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <http://www.gosduma.net/representative/addresses/processing-information/> (дата обращения: 18.04.2017).

199. Управление «К» МВД России. Официальный сайт МВД России // URL: [https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/Upravlenija/Upravlenie\\_K\\_MVD\\_Rossii](https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/Upravlenija/Upravlenie_K_MVD_Rossii) (дата обращения: 18.04.2017).

## ПРИЛОЖЕНИЯ

### Приложение 1

Анкета опроса работников правоохранительных органов  
по теме диссертационного исследования «Право граждан на обращение в органы  
государственной власти: конституционно-правовое исследование»

#### ОПРОСНЫЙ ЛИСТ Уважаемый коллега!

Предлагаем принять участие в экспертном опросе, проводимом кафедрой конституционного и муниципального права Среднерусского института управления филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Целью опроса является исследование состояния и анализ деятельности правоохранительных органов по реализации конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти.

Мнение практических работников крайне важно для внесения необходимых предложений по совершенствованию государственной деятельности на названном направлении и отечественного законодательства.

Ввиду того, что проводится экспертный вопрос, просим подписать опросный лист.

**1. Сталкивались ли Вы в профессиональной деятельности с работой по рассмотрению обращений граждан?**

- 1.1) да;
- 1.2) нет.

**2. Рассматривая обращения граждан, с какими проблемами Вы сталкивались? (выберите не более 3-х вариантов)?**

- 2.1) отсутствие логики и смысла обращения;
  - 2.2) невозможность идентифицировать автора обращения и понять, является ли оно анонимным;
  - 2.3) злоупотребление гражданином правом на обращение;
  - 2.4) гражданин обратился с повторной жалобой о том, что не получил ответ на обращение, рассмотренное Вами ранее;
  - 2.5) несовершенство действующей нормативной правовой базы, не позволяющей качественно рассмотреть доводы обращения и восстановить нарушенные права заявителя;
  - 2.6) другое (напишите)
- 

**3. Если Вы сталкивались с проблемами при рассмотрении обращений граждан, то решить её можно путем изменения:**

- 3.1) федерального закона №59 «О порядке рассмотрения обращений граждан в органах государственной власти и местного самоуправления; 3.2) подзаконных актов, приказов, регламентирующих порядок рассмотрения обращений граждан в Вашем органе государственной власти;
  - 3.3) другое (напишите)
- 

**4. С какого возраста граждане имеют право обращаться в органы государственной власти согласно действующему законодательству? (Напишите ответ)**

---

**5. С какого возраста, на Ваш взгляд, граждане должны обладать таким правом? (Напишите ответ)**

---

**6. С какими обращениями граждан Вы больше сталкиваетесь в профессиональной деятельности?**

6.1) поданными посредством электронной почты;

6.2) письменными обращениями, поданными на бумажном носителе; 6.3) устными.

**7. Считаете ли Вы, что ответ на письменные обращения граждан должен направляться только заказной корреспонденцией?**

7.1) да;

7.2) скорее да;

7.3) скорее нет;

7.4) нет.

**8. Сталкивались ли Вы в своей профессиональной деятельности с жалобами граждан на бездействие при рассмотрении обращений в органах, исполняющих публично-значимые функции (Почта России, Сбербанк и пр.)?**

8.1) да;

8.2) нет.

**9. Считаете ли Вы необходимым законодательно закрепить перечень организаций, исполняющих публично-значимые функции, на которых должна распространяться обязанность по рассмотрению обращений граждан?**

9.1) да;

9.2) скорее да;

9.3) скорее нет;

9.4) нет

**10. Согласны ли вы с тем, что поступающие на работу (службу) в органы государственной власти выпускники высших образовательных учреждений в полной мере знакомы с нормативной базой и способны применять на практике положения о рассмотрении обращений граждан?**

10.1) да;

10.2) скорее да;

10.3) скорее нет;

10.4) нет

**11. Считаете ли Вы необходимым введение в образовательный процесс высших учебных заведений, осуществляющих подготовку студентов по юридической специальности, специальных курсов по основам порядка рассмотрения обращений граждан в органах государственной власти?**

11.1) да;

11.2) нет

**12. Какой орган государственной власти наиболее эффективно рассматривает обращения граждан, и по итогам рассмотрения добивается восстановления прав граждан и устранение выявленных нарушений?**

12.1) МВД;

12.2) СК России;

12.3) Министерство юстиции;

12.4) прокуратура;

12.5) Администрация Президента РФ;

12.6. \_\_\_\_\_ другое

(напишите)

**13. Укажите Ваш пол:**

1) мужской;

2) женский

**12.Регион России:** \_\_\_\_\_

**13.Стаж профессиональной деятельности:**

1) до 1 года;

2) от 1 до 3 лет;

3) от 3 до 5 лет;

4) от 5 до 10 лет;

5) от 10 до 15 лет;

6) свыше 15 лет.

**14.Сфера профессиональной деятельности (место работы):** \_\_\_\_\_

Спасибо за участие в опросе!

### **Результаты экспертного опроса**

(опрос проведен в 2017 году)

Всего проанкетировано 32 эксперта – начальники структурных подразделений, прокуроры отделов и управлений прокуратур субъектов РФ, старшие помощники прокурором субъектов РФ, прокуроры районов и их заместители, сотрудники образовательных учреждений в системе Генеральной прокуратуры РФ и МВД РФ, работники управлений МВД РФ в субъектах РФ, руководители следственных отделов СК России. В опросе приняли участие эксперты из Москвы и Московской области, Саратовской, Самарской, Орловской, Тульской, Воронежской, Белгородской, Пензенской, Волгоградской, Брянской областей, Республики Татарстан и Республики Удмуртия. При заполнении анкеты допускалось несколько вариантов ответов на один и тот же вопрос.

Средний стаж работы опрошенных – 8 лет.

На вопрос 1. 100% опрошенных ответили, что сталкиваются в своей профессиональной деятельности с работой по рассмотрению обращений граждан.

На вопрос 2. Из числа опрошенных 62,5% экспертов показали, что при рассмотрении обращений сталкиваются с отсутствием логики и смысла обращений; 25% с невозможностью идентифицировать автора обращения и невозможностью понять, является ли оно анонимным; 65,5% выбрали вариант о злоупотреблении гражданином права на обращение; 6,25% в качестве проблемы указали на несовершенство действующей нормативно-правовой базы, не позволяющей качественно рассмотреть доводы обращения и восстановить нарушенные права заявителя

На вопрос 3. 68,75% опрошенных экспертов указали, что решить проблемы, с которыми они сталкиваются при рассмотрении обращений граждан, возможно путем изменения базового федерального закона о порядке рассмотрения обращений граждан. 37,5% опрошенных показали, что решить проблемы возможно изменением подзаконных нормативно-правовых актов. 6,25% считают, что не нужно ничего менять и 6,25 % полагают, что решить проблему может лишь исключение формализма при рассмотрении обращения со стороны должностных лиц.

На вопрос 4. На вопрос о том, с какого возраста граждане имеют право обращаться в органы государственной власти согласно действующему законодательству, 31,25% экспертов указали, что возраст не регламентирован (независимо от возраста); 6,25 % указали, что с 14 лет; 37,5% с 18 лет; 25% экспертов показали, что возраст зависит он конкретной сферы правоотношений.

На вопрос 5. На вопрос о том, с какого возраста, на Ваш взгляд, граждане должны обладать таким правом, 18,75% опрошенных ответили, что с 14 лет; по 6,25% опрошенных полагают, что с 16 лет и с рождения; 43,75% с 18 лет; 18,75 % считают, что нет необходимости регулировать данный вопрос.

На вопрос 6. Из числа опрошенных 37,5% отметили, что больше всего в своей профессиональной деятельности сталкивается с обращениями, поданными посредством электронной почты; 75% с письменными обращениями, поданными на бумажном носителе; 12,5% с устными.

На вопрос 7. Более половины из числа опрошенных – 56,25% - считают, что ответ на письменные обращения граждан должен направляться только заказной корреспонденцией (31,25% ответили «да», 25% «скорее да»). 37,5% ответили «нет», 6,25% «скорее нет».

На вопрос 8. 56,25% опрошенных ответили, что сталкивались в своей профессиональной деятельности с жалобами граждан на бездействие при рассмотрении обращений в органах, исполняющих публично-значимые функции (Почта России, Сбербанк и пр.); 34,75% не сталкивались.

На вопрос 9. Абсолютное большинство (93,75%) опрошенных экспертов считают, что необходимо законодательно закрепить перечень организаций, исполняющих публично-значимые функции, на которых должна распространяться обязанность по рассмотрению обращений граждан (68,75% ответили «да», 25% «скорее да»). 6,25% экспертов ответили отрицательно.

На вопрос 10. 18,75% опрошенных ответили «да» на вопрос о том, согласны ли они с тем, что поступающие на работу (службу) в органы государственной власти выпускники высших образовательных учреждений в полной мере знакомы с нормативной базой и способны применять на практике положения о рассмотрении обращений граждан; 25% ответили «скорее да». При этом 37,5% ответили «скорее нет», 18,75 – «нет».

На вопрос 11. Из числа опрошенных 87,5% считает необходимым введение в образовательный процесс высших учебных заведений, осуществляющих подготовку студентов по юридической специальности, специальных курсов по основам порядка рассмотрения обращений граждан в органах государственной власти; 12,5% ответили отрицательно.

На вопрос 12. 81,75% опрошенных считают, что прокуратура является государственным органом власти, наиболее эффективно рассматривающим

обращения граждан, и по итогам рассмотрения добивается восстановления прав граждан и устранения выявленных нарушений; 18,75% считают таким органом СК России; 25% Администрацию Президента России; 6,25% ответили на данный вопрос – «никакой».

56% опрошенных – мужчины, 44% женщины.

**Данные статистического наблюдения, характеризующие состояние  
деятельности органов прокуратуры Российской Федерации по  
рассмотрению обращений граждан за 2016 – 2017 гг.(по форме «ОЖ»)**

**Таблица 1 – количество поступивших заявлений, жалоб и иных обращений  
(без дубликатов) в органах прокуратуры Российской Федерации в 2017 году**

**Форма ОЖ. Раздел 1. Результаты рассмотрения заявлений, жалоб и иных обращений**

| Поступило обращений (без дубликатов) в отчетный период |           |           |       |                                                                                         |         |       |
|--------------------------------------------------------|-----------|-----------|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------|-------|
| январь-декабрь 2017 года                               | Всего     |           |       | Из них на действия и решения<br>органов местного самоуправления и<br>их должностных лиц |         |       |
|                                                        | АППГ      | Текущ.    | +/- % | АППГ                                                                                    | Текущ.  | +/- % |
| А                                                      | 1         | 2         | 3     | 4                                                                                       | 5       | 6     |
| Российская Федерация                                   | 4 739 071 | 4 813 043 | 1,6   | 170 326                                                                                 | 181 987 | 6,8   |
| Всего по Центральному ФО                               | 1 169 575 | 1 202 352 | 2,8   | 37 851                                                                                  | 50 594  | 33,7  |
| Белгородская область                                   | 27 221    | 29 277    | 7,6   | 823                                                                                     | 535     | -35,0 |
| Брянская область                                       | 29 614    | 32 084    | 8,3   | 847                                                                                     | 1 674   | 97,6  |
| Владимирская область                                   | 36 694    | 35 685    | -2,7  | 1 599                                                                                   | 1 334   | -16,6 |
| Воронежская область                                    | 55 748    | 55 792    | 0,1   | 1 860                                                                                   | 2 001   | 7,6   |
| Ивановская область                                     | 28 049    | 27 685    | -1,3  | 1 062                                                                                   | 1 495   | 40,8  |
| Калужская область                                      | 27 925    | 30 815    | 10,3  | 1 860                                                                                   | 3 571   | 92,0  |
| Костромская область                                    | 16 906    | 17 164    | 1,5   | 1 085                                                                                   | 1 174   | 8,2   |
| Курская область                                        | 28 837    | 28 965    | 0,4   | 1 806                                                                                   | 1 780   | -1,4  |
| Липецкая область                                       | 32 486    | 33 926    | 4,4   | 1 440                                                                                   | 1 775   | 23,3  |
| Московская область                                     | 198 509   | 217 831   | 9,7   | 9 603                                                                                   | 19 153  | 99,4  |
| Орловская область                                      | 20 368    | 22 678    | 11,3  | 987                                                                                     | 1 071   | 8,5   |
| Рязанская область                                      | 23 328    | 24 831    | 6,4   | 1 301                                                                                   | 1 541   | 18,4  |
| Смоленская область                                     | 27 490    | 25 394    | -7,6  | 1 884                                                                                   | 1 949   | 3,5   |
| Тамбовская область                                     | 23 599    | 23 489    | -0,5  | 1 806                                                                                   | 1 718   | -4,9  |
| Тверская область                                       | 40 260    | 39 635    | -1,6  | 2 485                                                                                   | 3 135   | 26,2  |
| Тульская область                                       | 40 306    | 42 689    | 5,9   | 4 179                                                                                   | 3 617   | -13,4 |
| Ярославская область                                    | 37 910    | 36 405    | -4,0  | 2 934                                                                                   | 2 725   | -7,1  |
| г. Москва                                              | 474 325   | 478 007   | 0,8   | 290                                                                                     | 346     | 19,3  |
| Всего по Северо-Западному ФО                           | 442 875   | 439 567   | -0,7  | 20 131                                                                                  | 18 540  | -7,9  |
| Республика Карелия                                     | 21 879    | 20 484    | -6,4  | 1 175                                                                                   | 1 260   | 7,2   |
| Республика Коми                                        | 47 749    | 48 026    | 0,6   | 5 729                                                                                   | 4 189   | -26,9 |
| Архангельская область                                  | 34 977    | 33 159    | -5,2  | 3 170                                                                                   | 2 442   | -23,0 |
| Вологодская область                                    | 33 880    | 32 875    | -3,0  | 1 587                                                                                   | 1 577   | -0,6  |
| Калининградская область                                | 35 719    | 36 858    | 3,2   | 2 052                                                                                   | 1 487   | -27,5 |
| Ленинградская область                                  | 54 184    | 58 366    | 7,7   | 2 797                                                                                   | 3 409   | 21,9  |
| Мурманская область                                     | 24 056    | 24 551    | 2,1   | 696                                                                                     | 853     | 22,6  |
| Новгородская область                                   | 19 243    | 19 883    | 3,3   | 1 760                                                                                   | 2 223   | 26,3  |
| Псковская область                                      | 15 283    | 16 224    | 6,2   | 920                                                                                     | 899     | -2,3  |
| г. Санкт-Петербург                                     | 154 436   | 147 801   | -4,3  | 148                                                                                     | 161     | 8,8   |
| Ненецкий АО                                            | 1 469     | 1 340     | -8,8  | 97                                                                                      | 40      | -58,8 |
| Всего по Южному ФО                                     | 567 836   | 565 394   | -0,4  | 20 274                                                                                  | 19 968  | -1,5  |
| Республика Адыгея (Адыгея)                             | 11 785    | 11 637    | -1,3  | 255                                                                                     | 303     | 18,8  |
| Республика Калмыкия                                    | 5 315     | 5 084     | -4,3  | 292                                                                                     | 422     | 44,5  |
| Республика Крым                                        | 80 801    | 82 129    | 1,6   | 3 294                                                                                   | 3 831   | 16,3  |
| Краснодарский край                                     | 203 932   | 216 706   | 6,3   | 11 006                                                                                  | 9 728   | -11,6 |
| Астраханская область                                   | 29 899    | 31 660    | 5,9   | 1 604                                                                                   | 1 967   | 22,6  |
| Волгоградская область                                  | 80 083    | 79 962    | -0,2  | 864                                                                                     | 756     | -12,5 |
| Ростовская область                                     | 131 454   | 117 834   | -10,4 | 2 943                                                                                   | 2 953   | 0,3   |
| г. Севастополь                                         | 24 567    | 20 382    | -17,0 | 16                                                                                      | 8       | -50,0 |

|                                   |         |         |       |        |        |       |
|-----------------------------------|---------|---------|-------|--------|--------|-------|
| Всего по Северо-Кавказскому ФО    | 144 800 | 146 869 | 1,4   | 7 985  | 10 489 | 31,4  |
| Республика Дагестан               | 30 501  | 32 229  | 5,7   | 1 532  | 1 845  | 20,4  |
| Республика Ингушетия              | 3 627   | 3 771   | 4,0   | 139    | 161    | 15,8  |
| Кабардино-Балкарская Республика   | 10 276  | 9 559   | -7,0  | 452    | 469    | 3,8   |
| Карачаево-Черкесская Республика   | 5 765   | 6 619   | 14,8  | 262    | 313    | 19,5  |
| Республика Северная Осетия-Алания | 11 160  | 11 172  | 0,1   | 322    | 342    | 6,2   |
| Чеченская Республика              | 7 638   | 7 399   | -3,1  | 49     | 54     | 10,2  |
| Ставропольский край               | 75 833  | 76 120  | 0,4   | 5 229  | 7 305  | 39,7  |
| Всего по Приволжскому ФО          | 777 863 | 791 260 | 1,7   | 27 498 | 29 842 | 8,5   |
| Республика Башкортостан           | 112 652 | 114 650 | 1,8   | 3 999  | 4 092  | 2,3   |
| Республика Марий Эл               | 15 803  | 18 379  | 16,3  | 999    | 1 378  | 37,9  |
| Республика Мордовия               | 14 694  | 15 528  | 5,7   | 532    | 557    | 4,7   |
| Республика Татарстан (Татарстан)  | 92 312  | 91 028  | -1,4  | 652    | 924    | 41,7  |
| Удмуртская Республика             | 33 419  | 33 968  | 1,6   | 1 198  | 1 290  | 7,7   |
| Чувашская Республика - Чувашия    | 42 350  | 41 506  | -2,0  | 1 445  | 1 599  | 10,7  |
| Пермский край                     | 81 594  | 83 954  | 2,9   | 5 752  | 5 754  | 0,0   |
| Кировская область                 | 39 150  | 38 182  | -2,5  | 1 844  | 2 480  | 34,5  |
| Нижегородская область             | 74 201  | 73 153  | -1,4  | 1 625  | 2 008  | 23,6  |
| Оренбургская область              | 47 551  | 46 541  | -2,1  | 2 510  | 2 799  | 11,5  |
| Пензенская область                | 29 664  | 29 660  | -0,0  | 2 314  | 2 193  | -5,2  |
| Самарская область                 | 87 872  | 91 169  | 3,8   | 1 707  | 1 654  | -3,1  |
| Саратовская область               | 77 834  | 82 634  | 6,2   | 1 802  | 1 928  | 7,0   |
| Ульяновская область               | 28 767  | 30 908  | 7,4   | 1 119  | 1 186  | 6,0   |
| Всего по Уральскому ФО            | 342 906 | 345 265 | 0,7   | 10 339 | 10 545 | 2,0   |
| Курганская область                | 20 162  | 19 282  | -4,4  | 947    | 965    | 1,9   |
| Свердловская область              | 130 952 | 128 523 | -1,9  | 1 883  | 1 809  | -3,9  |
| Тюменская область                 | 40 465  | 42 143  | 4,1   | 863    | 788    | -8,7  |
| Челябинская область               | 95 919  | 98 990  | 3,2   | 4 121  | 4 562  | 10,7  |
| Ханты-Мансийский АО - Югра        | 35 798  | 36 145  | 1,0   | 1 664  | 1 587  | -4,6  |
| Ямало-Ненецкий АО                 | 19 610  | 20 182  | 2,9   | 861    | 834    | -3,1  |
| Всего по Сибирскому ФО            | 543 445 | 528 465 | -2,8  | 29 997 | 26 297 | -12,3 |
| Республика Алтай                  | 6 576   | 5 712   | -13,1 | 584    | 506    | -13,4 |
| Республика Бурятия                | 23 399  | 23 010  | -1,7  | 1 313  | 1 612  | 22,8  |
| Республика Тыва                   | 6 856   | 7 059   | 3,0   | 762    | 586    | -23,1 |
| Республика Хакасия                | 14 870  | 14 520  | -2,4  | 1 172  | 1 256  | 7,2   |
| Алтайский край                    | 72 337  | 72 869  | 0,7   | 2 822  | 2 803  | -0,7  |
| Забайкальский край                | 39 042  | 37 164  | -4,8  | 2 170  | 1 926  | -11,2 |
| Красноярский край                 | 91 420  | 91 821  | 0,4   | 2 736  | 2 804  | 2,5   |
| Иркутская область                 | 63 652  | 61 534  | -3,3  | 2 237  | 2 483  | 11,0  |
| Кемеровская область               | 59 543  | 61 552  | 3,4   | 2 413  | 3 612  | 49,7  |
| Новосибирская область             | 72 831  | 66 686  | -8,4  | 4 242  | 3 436  | -19,0 |
| Омская область                    | 62 811  | 57 678  | -8,2  | 7 160  | 2 763  | -61,4 |
| Томская область                   | 30 108  | 28 860  | -4,1  | 2 386  | 2 510  | 5,2   |

|                                    |         |         |       |        |        |        |
|------------------------------------|---------|---------|-------|--------|--------|--------|
| Всего по Дальневосточному ФО       | 234 437 | 228 519 | -2,5  | 15 619 | 14 899 | -4,6   |
| Республика Саха (Якутия)           | 20 643  | 19 504  | -5,5  | 2 381  | 2 506  | 5,2    |
| Камчатский край                    | 16 689  | 16 505  | -1,1  | 793    | 992    | 25,1   |
| Приморский край                    | 81 601  | 84 153  | 3,1   | 5 785  | 4 698  | -18,8  |
| Хабаровский край                   | 44 566  | 39 623  | -11,1 | 1 618  | 1 439  | -11,1  |
| Амурская область                   | 25 331  | 25 233  | -0,4  | 2 104  | 2 432  | 15,6   |
| Магаданская область                | 6 730   | 6 973   | 3,6   | 274    | 230    | -16,1  |
| Сахалинская область                | 29 690  | 27 187  | -8,4  | 2 349  | 2 259  | -3,8   |
| Еврейская автономная область       | 7 439   | 7 848   | 5,5   | 241    | 227    | -5,8   |
| Чукотский АО                       | 1 748   | 1 493   | -14,6 | 74     | 116    | 56,8   |
| Всего по транспортным прокуратурам | 41 564  | 40 627  | -2,3  | 18     | 6      | -66,7  |
| Восточно-Сибирская тр. пр.         | 2 946   | 2 706   | -8,1  | 5      | 3      | -40,0  |
| Дальневосточная тр. пр.            | 5 043   | 4 655   | -7,7  | 1      | 0      | -100,0 |
| Западно-Сибирская тр. пр.          | 2 828   | 2 987   | 5,6   | 4      | 2      | -50,0  |
| Московская межрег. тр. пр.         | 10 170  | 9 897   | -2,7  | 0      | 0      | ***    |
| Приволжская тр. пр.                | 3 556   | 3 576   | 0,6   | 2      | 0      | -100,0 |
| Северо-Западная тр. пр.            | 6 886   | 6 228   | -9,6  | 2      | 0      | -100,0 |
| Уральская тр. пр.                  | 3 212   | 3 402   | 5,9   | 0      | 1      | ***    |
| Южная тр. пр.                      | 6 923   | 7 176   | 3,7   | 4      | 0      | -100,0 |
| Амурская бассейновая природоохр.   |         | 468     |       |        | 5      |        |
| Волжская природоохранная пр.       | 8 047   | 8 541   | 6,1   | 212    | 234    | 10,4   |
| Байконур                           | 385     | 505     | 31,2  | 11     | 10     | -9,1   |
| Межгорье                           | 235     | 202     | -14,0 | 28     | 18     | -35,7  |
| ГВП                                | 115 835 | 124 068 | 7,1   | 41     | 39     | -4,9   |
| Центр.аппарат ГП РФ                | 349 268 | 390 941 | 11,9  | 322    | 501    | 55,6   |
| ЦА Центрального Ф.О.               | 8 279   | 8 493   | 2,6   | 46     | 37     | -19,6  |
| ЦА Северо-Западного Ф.О.           | 4 590   | 4 311   | -6,1  | 0      | 0      | ***    |
| ЦА Приволжского Ф.О.               | 4 497   | 3 797   | -15,6 | 23     | 57     | 147,8  |
| ЦА Уральского Ф.О.                 | 6 643   | 5 353   | -19,4 | 103    | 91     | -11,7  |
| ЦА Сибирского Ф.О.                 | 3 839   | 2 897   | -24,5 | 64     | 57     | -10,9  |
| ЦА Дальневосточного Ф.О.           | 3 768   | 3 075   | -18,4 | 0      | 0      | ***    |
| ЦА Южного Ф.О.                     | 6 842   | 8 126   | 18,8  | 0      | 0      | ***    |
| ЦА Северо-Кавказского Ф.О.         | 2 523   | 2 747   | 8,9   | 85     | 162    | 90,6   |

**Таблица 2 – результаты рассмотрения заявлений, жалоб и иных обращений, принятые меры прокурорского реагирования, направленные на восстановление нарушенных прав в 2017 году (по Российской Федерации в целом)**

**Раздел 1. Результаты рассмотрения заявлений, жалоб и иных обращений**

| Сумма показателей в строках 2, 21–24 равна показателю в строке 25                            |                                                                                                      | № стр. | Всего     | Из них на действия и решения органов местного самоуправления и их должностных лиц |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                              |                                                                                                      | Б      | 1         | 2                                                                                 |
| Поступило обращений (без дубликатов) в отчетный период                                       |                                                                                                      | 1      | 4 813 043 | 181 987                                                                           |
| Разрешено обращений (без дубликатов)                                                         |                                                                                                      | 2      | 2 078 182 | 112 295                                                                           |
| В том числе:                                                                                 | депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации  | 3      | 23 282    | 1 948                                                                             |
|                                                                                              | депутатов представительных органов субъектов Российской Федерации и местных представительных органов | 4      | 14 412    | 2 636                                                                             |
| Удовлетворено обращений (без дубликатов) из строки 2                                         |                                                                                                      | 5      | 391 213   | 37 565                                                                            |
| В том числе:                                                                                 | депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации  | 6      | 3 847     | 771                                                                               |
|                                                                                              | депутатов представительных органов субъектов Российской Федерации и местных представительных органов | 7      | 3 413     | 947                                                                               |
| По удовлетворенным обращениям                                                                | выявлено нарушений законов                                                                           | 8      | 631 895   | 62 572                                                                            |
|                                                                                              | принесено протестов                                                                                  | 9      | 12 562    | 1 959                                                                             |
|                                                                                              | внесено представлений                                                                                | 10     | 151 454   | 23 578                                                                            |
|                                                                                              | направлено исков (заявлений) в суд                                                                   | 11     | 200 441   | 12 116                                                                            |
|                                                                                              | предостережено                                                                                       | 12     | 4 895     | 429                                                                               |
|                                                                                              | направлено требований об изменении нормативного правового акта                                       | 13     | 324       | 61                                                                                |
|                                                                                              | возбуждено дел об административных правонарушениях                                                   | 14     | 40 607    | 2 342                                                                             |
|                                                                                              | приняты иные меры прокурорского реагирования                                                         | 15     | 53 373    | 541                                                                               |
| Разрешено повторных обращений на ранее принятые той же прокуратурой решения (без дубликатов) |                                                                                                      | 16     | 47 635    | 2 105                                                                             |
| В том числе:                                                                                 | на отказ в удовлетворении ранее разрешенных той же прокуратурой обращений                            | 17     | 45 736    | 2 055                                                                             |

|                                                                                                                                                  |                                                           |                        |    |              |         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|------------------------|----|--------------|---------|
|                                                                                                                                                  | из них                                                    | удовлетворено          | 18 | 105          | 9       |
|                                                                                                                                                  | на длительное разрешение и небрежность                    |                        | 19 | 1 846        | 50      |
|                                                                                                                                                  | из них                                                    | признано обоснованными | 20 | 19           |         |
| Направлено обращений в другие ведомства на разрешение                                                                                            |                                                           |                        | 21 | 1 256<br>696 | 24 829  |
| Возвращено обращений заявителям                                                                                                                  |                                                           |                        | 22 | 29 519       | 235     |
| Оставлено обращений без разрешения и (или) приобщено к материалам надзорного (наблюдательного) производства, в том числе списано без уведомления |                                                           |                        | 23 | 25 680       | 523     |
| Прекращена переписка                                                                                                                             |                                                           |                        | 24 | 3 189        | 105     |
| Всего рассмотрено обращений (строки 2 + 21 + 22 + 23 + 24)                                                                                       |                                                           |                        | 25 | 3 393<br>266 | 137 987 |
| Из них                                                                                                                                           | рассмотрено обращений в срок свыше установленного законом |                        | 26 | 6 413        | 168     |
| Направлено обращений подчиненным прокурорам на разрешение и в соответствующие органы прокуратуры по принадлежности                               |                                                           |                        | 27 | 1 426<br>460 | 42 010  |
| Остаток нерассмотренных обращений на конец отчетного периода                                                                                     |                                                           |                        | 28 | 121<br>289   | 6 151   |
| Принято граждан на личном приеме                                                                                                                 |                                                           |                        | 29 | 1 171<br>359 | 35 312  |
| В том числе                                                                                                                                      | лично прокурорами и их заместителями                      |                        | 30 | 386<br>634   | 15 347  |

## Раздел 2. Характер разрешенных и удовлетворенных заявлений, жалоб и иных обращений (без дубликатов)

|                                                                                                                                                  |                                                                                                     |                             |                        |                         |        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|------------------------|-------------------------|--------|-----|
| Сумма показателей в графе 1 в строках 1, 25, 28, 44, 46–48, 50, 51 и в графе 1 строки 19 раздела 1 равна показателю в графе 1 строки 2 раздела 1 |                                                                                                     | №<br>стр.                   | Разрешено<br>обращений | Из них<br>удовлетворено |        |     |
| Сумма показателей в графе 2 в строках 1, 25, 28, 44, 46–48, 50, 51 и в графе 1 строки 20 раздела 1 равна показателю в графе 1 строки 5 раздела 1 |                                                                                                     |                             |                        |                         |        |     |
| А                                                                                                                                                |                                                                                                     | Б                           | 1                      | 2                       |        |     |
| По вопросам надзора за исполнением законов и законностью правовых актов                                                                          |                                                                                                     | 1                           | 1 235 618              | 298 548                 |        |     |
| В том<br>числе:                                                                                                                                  | на нарушения трудового законодательства                                                             |                             | 2                      | 182 301                 | 91 031 |     |
|                                                                                                                                                  | на нарушения жилищного законодательства                                                             |                             | 3                      | 100 078                 | 21 598 |     |
|                                                                                                                                                  | на нарушения в сфере ЖКХ                                                                            |                             | 4                      | 127 578                 | 29 952 |     |
|                                                                                                                                                  | по пенсионным вопросам                                                                              |                             | 5                      | 23 866                  | 6 252  |     |
|                                                                                                                                                  | на нарушения земельного законодательства                                                            |                             | 6                      | 60 526                  | 9 377  |     |
|                                                                                                                                                  | на нарушения в области окружающей среды и природопользования                                        |                             | 7                      | 27 235                  | 7 721  |     |
|                                                                                                                                                  | на правовые акты представительных и исполнительных органов власти и местного самоуправления         |                             | 8                      | 5 169                   | 977    |     |
|                                                                                                                                                  | на нарушения в сфере законодательства об административных правонарушениях                           |                             | 9                      | 52 004                  | 10 485 |     |
|                                                                                                                                                  | на нарушения прав акционеров, вкладчиков                                                            |                             | 10                     | 2 856                   | 390    |     |
|                                                                                                                                                  | по вопросам федеральной безопасности, межнациональных отношений                                     |                             | 11                     | 24 616                  | 372    |     |
|                                                                                                                                                  | в том числе<br>в сфере:                                                                             | межнациональных отношений   |                        | 12                      | 12 582 | 34  |
|                                                                                                                                                  |                                                                                                     | противодействия экстремизму |                        | 13                      | 11 420 | 152 |
|                                                                                                                                                  |                                                                                                     | противодействия терроризму  |                        | 14                      | 610    | 186 |
|                                                                                                                                                  | на нарушения в сфере соблюдения прав и интересов несовершеннолетних                                 |                             | 15                     | 57 130                  | 19 190 |     |
|                                                                                                                                                  | на нарушения законов об исполнительном производстве                                                 |                             | 16                     | 88 062                  | 23 116 |     |
|                                                                                                                                                  | на нарушения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения                                    |                             | 17                     | 17 503                  | 6 377  |     |
|                                                                                                                                                  | на нарушения законов о наркотических средствах                                                      |                             | 18                     | 413                     | 90     |     |
|                                                                                                                                                  | на нарушения законодательства о государственной и муниципальной службе, о противодействии коррупции |                             | 19                     | 8 214                   | 1 543  |     |
|                                                                                                                                                  | на нарушения бюджетного законодательства                                                            |                             | 20                     | 3 491                   | 883    |     |

|  |                                                                                                     |    |         |        |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|---------|--------|
|  | на нарушения законодательства в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей | 21 | 8 479   | 1 974  |
|  | на нарушения таможенного законодательства                                                           | 22 | 1 603   | 348    |
|  | по вопросам транспорта                                                                              | 23 | 5 105   | 1 094  |
|  | иное                                                                                                | 24 | 439 389 | 65 778 |

| А                                                                                    |                                                                                                                            |                                                                                              | Б  | 1       | 2       |        |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|---------|---------|--------|
| На нарушения закона при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях |                                                                                                                            |                                                                                              | 25 | 415 575 | 64 440  |        |
| В том числе:                                                                         | на действия (бездействие) и решения дознавателя, органа дознания                                                           |                                                                                              | 26 | 327 307 | 53 078  |        |
|                                                                                      | на действия (бездействие) и решения следователя                                                                            |                                                                                              | 27 | 85 046  | 10 649  |        |
| На нарушения при производстве предварительного следствия и дознания                  |                                                                                                                            |                                                                                              | 28 | 247 211 | 22 976  |        |
| В том числе:                                                                         | на действия (бездействие) и решения:                                                                                       | прокуроров                                                                                   | 29 | 8 768   | 293     |        |
|                                                                                      |                                                                                                                            | следователей, руководителей следственных органов Следственного комитета Российской Федерации | 30 | 60 563  | 3 034   |        |
|                                                                                      |                                                                                                                            | следователей МВД России                                                                      | 31 | 117 935 | 12 640  |        |
|                                                                                      |                                                                                                                            | органов дознания МВД России                                                                  | 32 | 49 905  | 6 187   |        |
|                                                                                      |                                                                                                                            | следователей ФСБ России                                                                      | 33 | 1 439   | 26      |        |
|                                                                                      |                                                                                                                            | органов дознания ФСБ России                                                                  | 34 | 282     | 26      |        |
|                                                                                      |                                                                                                                            | органов дознания ФТС России                                                                  | 35 | 402     | 32      |        |
|                                                                                      |                                                                                                                            | органов дознания ФССП России                                                                 | 36 | 1 245   | 142     |        |
|                                                                                      |                                                                                                                            | органов дознания МЧС России                                                                  | 37 | 251     | 36      |        |
|                                                                                      |                                                                                                                            | иных                                                                                         | 38 | 1 589   | 21      |        |
|                                                                                      | на нарушения разумных сроков уголовного судопроизводства в ходе досудебного производства по уголовным делам (из строки 28) |                                                                                              | 39 | 8 608   | 1 650   |        |
|                                                                                      | на применение незаконных методов расследования (из строки 28)                                                              |                                                                                              | 40 | 2 715   | 162     |        |
|                                                                                      | по делам о преступлениях несовершеннолетних (из строки 28)                                                                 |                                                                                              | 41 | 799     | 87      |        |
|                                                                                      | по делам коррупционной направленности (из строки 28)                                                                       |                                                                                              | 42 | 4 454   | 171     |        |
|                                                                                      | Рассмотрено в порядке ст.124 УПК РФ (из строк 25 и 28)                                                                     |                                                                                              |    | 43      | 329 423 | 57 956 |

|                                                                                     |                                                                                                  |    |        |       |
|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----|--------|-------|
| По вопросам законности и обоснованности судебных постановлений по уголовным делам   |                                                                                                  | 44 | 84 659 | 975   |
| В том числе                                                                         | по делам о преступлениях несовершеннолетних                                                      | 45 | 494    | 3     |
| По вопросам законности и обоснованности судебных постановлений по гражданским делам |                                                                                                  | 46 | 29 203 | 333   |
| По вопросам законности и обоснованности судебных постановлений по арбитражным делам |                                                                                                  | 47 | 1 164  | 1     |
| По вопросам надзора за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний       |                                                                                                  | 48 | 47 100 | 2 964 |
| В том числе                                                                         | на недозволенные меры воздействия администраций исправительных учреждений в отношении осужденных | 49 | 2 351  | 20    |
| На условия содержания в ИВС                                                         |                                                                                                  | 50 | 2 783  | 267   |
| По другим вопросам                                                                  |                                                                                                  | 51 | 13 023 | 690   |

**Раздел 3. Характер разрешенных и удовлетворенных заявлений, жалоб и иных обращений  
на действия и решения органов местного самоуправления и их должностных лиц (без дубликатов)**

| Сумма показателей в графе 1 в строках 1–6, 10–19 и в графе 2 строки 19 раздела 1 равна показателю графы 2 строки 2 раздела 1<br>Сумма показателей в графе 2 в строках 1–6, 10–19 и в графе 2 строки 20 раздела 1 равна показателю графы 2 строки 5 раздела 1 |                             | №<br>стр. | Разрешено<br>обращений | Из них<br>удовлетворено |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|-----------|------------------------|-------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                              |                             | Б         | 1                      | 2                       |
| По вопросам законности нормативных правовых актов                                                                                                                                                                                                            |                             | 1         | 2 544                  | 652                     |
| На нарушения жилищного законодательства                                                                                                                                                                                                                      |                             | 2         | 26 676                 | 8 400                   |
| На нарушения в сфере ЖКХ                                                                                                                                                                                                                                     |                             | 3         | 9 978                  | 3 385                   |
| По вопросам земельного законодательства                                                                                                                                                                                                                      |                             | 4         | 17 336                 | 4 303                   |
| На нарушения трудового законодательства                                                                                                                                                                                                                      |                             | 5         | 2 171                  | 1 099                   |
| На нарушения в сфере экономики                                                                                                                                                                                                                               |                             | 6         | 4 243                  | 1 387                   |
| Из них:                                                                                                                                                                                                                                                      | бюджетного законодательства | 7         | 1 873                  | 605                     |
|                                                                                                                                                                                                                                                              | о размещении заказов        | 8         | 763                    | 261                     |
|                                                                                                                                                                                                                                                              | о собственности             | 9         | 1 176                  | 376                     |
| На нарушения в сфере прав и интересов несовершеннолетних                                                                                                                                                                                                     |                             | 10        | 6 799                  | 3 097                   |
| На нарушения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения                                                                                                                                                                                             |                             | 11        | 5 910                  | 2 933                   |
| На нарушения в сфере законодательства об административных правонарушениях                                                                                                                                                                                    |                             | 12        | 1 094                  | 382                     |
| На нарушения порядка рассмотрения обращений граждан                                                                                                                                                                                                          |                             | 13        | 7 279                  | 3 001                   |
| На нарушения в области окружающей среды и природопользования                                                                                                                                                                                                 |                             | 14        | 2 888                  | 1 299                   |
| На нарушения законодательства в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей                                                                                                                                                          |                             | 15        | 1 560                  | 378                     |
| По вопросам предоставления муниципальных услуг                                                                                                                                                                                                               |                             | 16        | 855                    | 386                     |
| По вопросам осуществления муниципального контроля                                                                                                                                                                                                            |                             | 17        | 364                    | 104                     |
| На нарушения в сфере градостроительства                                                                                                                                                                                                                      |                             | 18        | 3 976                  | 991                     |
| Иное                                                                                                                                                                                                                                                         |                             | 19        | 18 572                 | 5 768                   |