

# ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРИКЛАДНЫЕ ОСНОВЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПОРЯДКЕ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В ОРГАНАХ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

## THEORETICAL AND APPLIED FOUNDATIONS OF PROSECUTORIAL SUPERVISION OVER THE IMPLEMENTATION OF LEGISLATION ON THE PROCEDURE FOR CONSIDERING CITIZENS' APPEALS IN PUBLIC AUTHORITIES

*E. Olifrenko*

*Summary.* The article is devoted to the analysis of the organization of supervisory activities of the prosecutor's office in the process of implementing legislation on citizens' appeals to state bodies and local self-government bodies. The author conducts a study of problematic aspects that arise when supervising the implementation of legislation on the procedure for considering appeals. It is noted that the most common problems are related to the lack of clear regulation of the process of filing and consideration of appeals, which leads to difficulties in realizing the right of citizens to appeal. Based on the results of the analysis of the current legislation, research base, materials of prosecutorial practice, the author proposes provisions of a recommendatory nature to identify violations of laws and measures to respond to them, formulated proposals for improving the human rights function of the prosecutor's office in this area of activity.

*Keywords:* prosecutor's office, prosecutor-supervisory relations, supervisory activity, citizens' appeals, state body, local self-government body, constitutional law, the right to appeal.

*Олифиренко Екатерина Павловна*

*К.полит.н., доцент, Северо-Кавказская  
государственная академия (Черкесск)  
anna-54@bk.ru*

*Аннотация.* Статья посвящена анализу организации надзорной деятельности прокуратуры в процессе исполнения законодательства об обращениях граждан в государственных органах и органах местного самоуправления. Автором проводится исследование проблемных аспектов, возникающих при осуществлении надзора за исполнением законодательства о порядке рассмотрения обращений. Отмечается, что наиболее распространенными являются проблемами, связанные с отсутствием четкой регламентации процесса подачи и рассмотрения обращений, что приводит к затруднению реализации права гражданами на обращение. По результатам анализа действующего законодательства, научно-исследовательской базы, материалов прокурорской практики автором предлагаются положения рекомендательного характера по выявлению нарушений законов и мер реагирования на них, сформулированы предложения по совершенствованию органами прокуратуры правозащитной функции в данном направлении деятельности.

*Ключевые слова:* прокуратура, прокурорско-надзорные отношения, надзорная деятельность, обращения граждан, государственный орган, орган местного самоуправления, конституционное право, право на обращение, правозащитная функция, нарушение закона.

**Д**еятельность органов прокуратуры при осуществлении надзорных полномочий за исполнением законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан занимает существенное место в практической деятельности органов прокуратуры. Актуальность данного направления деятельности определяется особой значимостью сферы общественных отношений, связанной с реализацией гражданами права, гарантированного Конституцией Российской Федерации, поскольку данное конституционное право граж-

дан в федеральные органы государственной исполнительной власти является наиболее часто реализуемым во взаимоотношениях граждан и власти, позволяющее влиять на их деятельность. Фиксированное положение данного права в основном законе страны свидетельствует о его важности и значимости, поскольку «не все права и свободы, которыми обладает человек и гражданин, подлежат закреплению в конституции РФ, а только основные или фундаментальные из них» [1, с. 168]. Широко используя в повседневной жизни, предоставлен-

ное право личного обращения, граждане Российской Федерации реализуют его посредством направления жалоб, заявлений, предложений в государственные органы и органы местного самоуправления, в том числе и в прокуратуру.

Приведем некоторые примеры, отражающие ситуацию в указанной сфере за прошедший год. Так, информационно — статистический обзор за 2021 год обращений граждан, адресованных Президенту Российской Федерации показал, что за прошедший год поступило 867491 обращения, 221810 запросов информации и 352503 сообщений, в том числе из иностранных государств<sup>1</sup>.

В Совет Федерации поступило 66 тысяч обращений граждан, из них через виртуальную приемную на официальном сайте Совета Федерации в сети Интернет — около 57 тысяч. На телефонную справочную службу Совета Федерации обратилось более 6 тысяч абонентов. Секретариатом Председателя Совета Федерации и секретариатами заместителей Председателя Совета Федерации, аппаратами комитетов Совета Федерации рассмотрено 17,5 тысяч обращений. Более 11 тысяч обращений на имя сенаторов Российской Федерации было передано адресатам<sup>2</sup>.

Реализация конституционного права на обращение требует от должностных лиц государственных органов выполнения качественной работы по их рассмотрению и разрешению, т.е. праву граждан на обращение соответствует обязанность органов и должностных лиц, рассмотреть их в определенном порядке и в установленный законом срок и принять по ним своевременные и обоснованные решения. Исполнения законодательства об обращениях граждан должно постоянно находиться в поле зрения прокуроров и как показывают результаты прокурорских проверок, имеет место повсеместное нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, неполнота проверочных действий, формальный подход, а также непринятие мер со стороны государственных органов в соответствии с установленной компетенцией. Так, органами прокуратуры проделана значительная работа по защите прав граждан,

интересов общества и государства, а именно, за прошедший год по результатам рассмотрения обращений граждан прокурорами устранено 600 тыс. нарушений законов, защищены права более 420 тыс. граждан<sup>3</sup>.

Очевидно, что, проверяя состояние работы с обращениями в поднадзорных объектах, прокурорские работники должны выполнять свои обязанности на высоком профессиональном уровне в вопросах организации и осуществления работы с обращениями. В связи с этим, исследуя проблемы организации соответствующей работы в различных государственных органах, считаем необходимым затронуть не только теоретические, но и организационно-правовые вопросы организации работы с обращениями граждан в органах прокуратуры. Право граждан на личные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления представляет собой неотъемлемый компонент правового статуса личности, способствующего защите прав и законных интересов, а также обеспечивающего участие в управлении государственными делами. Порядок реализации данного положения Конституции Российской Федерации нашло свое отражение в федеральном законодательстве Российской Федерации, которое детализируется и конкретизируется в подзаконных нормативных актах, принимаемых различными ведомствами и министерствами во исполнение указанных законов. Гарантии, предоставляемые федеральным законодательством, могут дополняться законами, принимаемые в субъектах Российской Федерации, но не вправе снижать установленный федеральным законодателем уровень защищенности конституционного права на обращение. Основное место среди федеральных законов, регламентирующих порядок рассмотрения обращений граждан, занимает Федеральный Закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>4</sup>, которым регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами, в том числе и органами прокуратуры. Установленный зако-

<sup>1</sup> Информационно-статистический обзор рассмотренных в 2021 году обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации, а также результатов рассмотрения и принятых мер [Электронный ресурс] / Управление Президента по работе с обращениями граждан и организаций. Официальный сайт. URL: <http://letters.kremlin.ru/digests/268> (дата обращения: 15.06.2022).

<sup>2</sup> Информационный обзор обращений граждан, поступивших в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 2021 году [Электронный ресурс] / Обзоры обращений граждан Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Официальный сайт. URL: <http://council.gov.ru/services/messages/review/133375> (дата обращения: 15.06.2022).

<sup>3</sup> Доклад Генерального прокурора РФ Краснова И.В. от 26 апреля 2022 на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] / Генеральная прокуратура Российской Федерации. Официальный сайт. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/search?article=73355996> (дата обращения: 16.06.2022).

<sup>4</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 11.06.2022) «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «ГАРАНТ». URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/10164358> (дата обращения: 16.06.2022).

ном порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в ином порядке, установленном федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами.

Специфические особенности деятельности органов прокуратуры в данной сфере правовых отношений детализируются в нормативно — правовых актах Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Так, например, приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30.01.2013 № 45 (в ред. 28.09.2021) утверждена и введена в действие Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации<sup>1</sup>, в соответствии с которой к обязанностям прокурорских работников относится организация приема заявителей и обеспечение рассмотрения обращений в соответствии с требованием законодательства. Также Инструкцией определены общие принципы и способы организации работы в органах прокуратуры Российской Федерации по приему граждан, рассмотрению и разрешению обращений. Регламентом Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утвержденном приказом Генпрокуратуры от 11.05.2016 № 216 (в ред. 08.02.2022)<sup>2</sup>, определены особенности порядка и сроков рассмотрения обращений различных видов, а именно: обращений, связанных с реализацией заявителями процессуальных прав и законных интересов в уголовном, гражданском, арбитражном судопроизводстве; запросов и обращений депутатов, органов законодательной и исполнительной власти; обращений, вытекающих из международных отношений и обязательств; обращений военнослужащих и других категорий лиц.

Тем не менее, реализация рассматриваемого конституционного права сопровождается рядом сложностей организационно — процедурного характера, имеющих место на всех этапах рассмотрения и разрешения обращений граждан, что значительно снижает доверие населения к институту обращений, вынуждая их отказываться от восстановления и защиты своих прав [2, с. 12;

<sup>1</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 (ред. от 28.09.2021) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «Законы, кодексы и нормативно-правовые акты в Российской Федерации» URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-genprokuratury> (дата обращения: 17.06.2022).

<sup>2</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 03.06.2013 № 230 (в ред. 08.02.2022) «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «Законы, кодексы и нормативно-правовые акты в Российской Федерации» URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-genprokuratury-rossii-ot-03062013-n-230> (дата обращения: 17.06.2022).

3, с. 13]. В частности, данное положение анализируется Бывальцевой С.В., которая отмечает, что наиболее часто рассматриваемые проблемы связаны с неурегулированностью вопросов порядка подачи и рассмотрения обращения, что и приводит к противоречивой практике правового регулирования в деятельности различных государственных органов [4, с. 32]. В научной работе Головки И.И. отмечается, что действующее законодательство в целом способно обеспечить реализацию прав в сфере обращения граждан в органы государственной власти, органы местного самоуправления, однако следует акцентировать внимание на проблеме нарушения требований законов субъектами, уполномоченными рассматривать обращения [5, с. 24]. В диссертационных исследованиях таких авторов как Беляков П.А., Титов А.А. рассматривается положение в соответствии, с которым требуется повышение результативности применения актов прокурорского реагирования, несмотря на то, что в целом работа в данном направлении активизировалась, в том числе с применением мер административно — правового и уголовно-правового воздействия [6, с. 23; 7, с. 21]. В связи с этим нельзя недооценивать роль прокуратуры в осуществлении правозащитной функции, надзорная деятельность данного правоохранительного органа способствует восстановлению нарушенной законности, защите прав, свобод и законных интересов заявителей, общества и государства [8, с. 18]. Также, считаем целесообразным отметить, что надзорная деятельность прокуратуры призвана способствовать восстановлению нарушенных прав и законных интересов граждан, интересов общества и государства. Принимая активное участие в формировании нормативно-правовой базы для реализации и защиты прав и свобод личности, органы прокуратуры выступают одним из базовых ключевых элементов конституционно-правового механизма защиты прав и законных интересов личности.

Подводя результаты исследования, стоит отметить, что институт обращений граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления представляет собой важнейший правовой институт, посредством которого граждане имеют возможность реализовать свои конституционные права и свободы, добиваться восстановления нарушенных прав и законных интересов, а также осуществлять активное воздействие на политику государственных органов в формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Материалы прокурорской практики свидетельствуют о недостаточно высоком уровне организации работы с обращениями граждан в деятельности федеральных органов исполнительной власти и их территориальных подразделений, а также не своевременности разработки и введение в действие правовых механизмов, обеспечивающих полноценную реализацию гражд-

данами своих прав на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления.

Проведенное исследование свидетельствует, о том, что за последнее десятилетие количество разрешенных в органах прокуратуры жалоб, заявлений и иных обращений неуклонно растет<sup>1</sup>, при этом сохраняется довольно высокий уровень разрешенных жалоб по защите прав социально незащищенных категорий населения<sup>2</sup>. В современных социально — экономических условиях, обусловленных нестабильной политической ситуацией, граждане нуждаются в совершенствовании механизмов защиты своих прав и законных интересов, что на наш взгляд, требует выработки единообразного понимания и применения законодательства об обращениях граждан, активизации и совершенствовании деятельности прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов о рассмотрении обращений граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Рассмотрев основные направления совершенствования работы с обращениями граждан, обозначенные в методических рекомендациях и документах, в том числе в электронном виде, по работе с обращениями и запросами российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, в приемных Президента Российской Федерации, в государственных органах и органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях и иных организациях<sup>3</sup>, на которые возложено осуществление публично значимых функций считаем целесообразным обозначить некоторые направления организационно-правового характера по совершенствованию деятельности прокуратуры по защите прав граждан на обращения, на которые на наш взгляд необходимо обратить особое внимание:

- ◆ предусмотреть возможность направления гражданину по окончании сроков рассмотрения и разрешения обращения копии заявления о прекращении переписки;

<sup>1</sup> Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2021 г. [Электронный ресурс] / Генеральная прокуратура Российской Федерации. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/search?article=71671102> (дата обращения: 16.06.2022).

<sup>2</sup> Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2020 г. [Электронный ресурс] / Генеральная прокуратура Российской Федерации. Официальный сайт. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/58866781> (дата обращения: 16.06.2022).

<sup>3</sup> Сборник методических рекомендаций и документов, в том числе в электронном виде, по работе с обращениями и запросами российских и иностранных граждан от 20 сентября 2018 г. // Федеральная служба по техническому и экспортному контролю. Официальный сайт

- ◆ рассмотреть необходимость проведения на уровне территориального подразделения органов прокуратуры сверочных действий по заявлению на предмет установления тождественности доводов заявителя с ответами, подготовленными и направленными сотрудниками прокуратуры;
- ◆ закрепление сотрудника вышестоящей прокуратуры, ответственного за выборочную проверку заключений о прекращении переписки с заявителем на предмет полноты своевременности и полноты рассмотрения и разрешения обращения гражданина, а также обоснованности подготовки заключения о прекращении переписки;
- ◆ в целях повышения доступности и открытости деятельности прокуратуры, в том числе для информирования широких слоев населения, предлагается предусмотреть положение в соответствии с которым, результаты комплексного анализа поступивших обращений и практики их разрешения в органах прокуратуры за отчетные периоды необходимо размещать на официальных сайтах прокуратур соответствующего уровня в разделе «Обращения граждан» по категориям;
- ◆ положение Инструкции (пункт 2.4.) в соответствии, с которым «в части рассмотрения доводов о несогласии с принятыми решениями эти обращения рассматриваются в соответствии с настоящей Инструкцией, при этом не допускается передача обращения на разрешение лицу, чьи действия и (или) решения обжалуются», на наш взгляд, логичнее применять в отношении всех обращений, поступающих в органы прокуратуры;
- ◆ положение Инструкции (пункт 3.6), в соответствии с которым «при направлении обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в случае необходимости у них может быть истребована информация о результатах рассмотрения обращения» считаем логичным для органа, направившего запрос, установить не вариативность действий, а обязанность направления запроса о результатах рассмотрения обращения, в случае не предоставления ответа в установленные законом сроки;
- ◆ в содержании пункта 3.14 Инструкции предусмотреть содержание механизма или конкретной последовательности действий ответственных лиц для осуществления наблюдения за рассмотрением обращений, взятых на контроль (особый контроль);
- ◆ для обеспечения полноты и объективности рассмотрения обращений скорректировать содер-

жание положения, отраженного в пункте 4.4., согласно которому заявители привлекаются к проверке заявления, не только в случае необходимости, но и по просьбе самого гражданина;

- ◆ предусмотреть техническую возможность представления обязательной ссылки на первичное обращение в случае поступления нескольких обращений от гражданина или организации.

Также, с целью обеспечения конституционного права граждан на обращения незащищенных категорий населения, считает необходимым обратить внимание законодателя на рассмотрение возможности закрепления в территориальных прокуратурах сотрудников, оказывающих бесплатную юридическую помощь, с возможностью выезда в социальные и лечебные учреждения региона.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. Москва, 2005. — 782 с.
2. Григорьев Д.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан: методическое пособие. — М.: Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2010. — 72 с.
3. Кобзарев Ф.М. Организация работы с обращениями граждан в органах прокуратуры: учебное пособие. — М.: Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2009. — 42 с.
4. Бывальцева С.В. Обеспечение реализации конституционного права граждан на обращение органами прокуратуры: проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. — 2020 — № 4. — С. 31–35.
5. Головки И.И. Защита прокурором конституционного права на обращение юридических и физических лиц // Криминалист. — 2014. — № 1 (4). — С. 21–27.
6. Беляков П.А. Защита прокурором права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления: автореф. дис. . . канд. юрид. наук. Москва, 2017. — 32 с.
7. Титов А.А. Право граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. . . канд. юрид. наук. Орел., 2018. — 29 с.
8. Калинина С.В. Административно-правовая защита права граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления: автореф. дис. . . канд. юрид. наук. Москва, 2010. — 24 с.

© Олифиренко Екатерина Павловна (anna-54@bk.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»