

УТВЕРЖДАЮ

Врио начальника Академии управления
МВД России
генерал-майор полиции

А.Г. Парадников

«26» _____ 12, 2018 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации на диссертацию Титова Александра Александровича на тему: «Право граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти: конституционно-правовое исследование», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Диссертация А.А. Титова выполнена на одну из актуальных тем современной науки конституционного права, что обусловлено следующими аспектами.

Во-первых, провозглашение в ст. 33 Конституции Российской Федерации права граждан направлять обращения в государственные органы и органы местного самоуправления породило объективную необходимость развития нормативно-правовой базы обеспечения реализации данного права на базе научных подходов к понятию и элементам этого правового института.

Во-вторых, одним из негативных факторов, препятствующих реализации права на обращение, является несовершенство его нормативно-правового регулирования. Это приводит не только к наличию многих пробелов в законодательстве, но и к несоответствию некоторых законов принципам Конституции Российской Федерации. Отсутствие стройной и четкой законодательной базы, наличие множества нормативных правовых актов, регулирующих отдельные аспекты рассмотрения обращений, их

противоречие друг другу создают трудности не только для граждан, но и для самих органов государственной власти.

В-третьих, конституционное право граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления обеспечивает возможность удовлетворения личных и общественных интересов граждан, и потому является эффективной формой взаимодействия власти и населения, позволяет в установленном порядке восстанавливать нарушенные права и интересы граждан, нуждающихся в государственной защите в ходе осуществления деятельности контролирующих, надзорных и правоохранительных органов.

В-четвертых, практика реализации права граждан на обращение в органы публичной власти показывает, что в органы прокуратуры и МВД России поступает большинство обращений и число таких обращений неуклонно растет. Правозащитная деятельность прокуратуры в сфере защиты права граждан на обращение в органы публичной власти осуществляется комплексно и в результате реально повышает уровень доверия населения к органам власти, способствует предотвращению социальной напряженности в обществе.

В диссертационном исследовании А.А. Титова впервые рассмотрены отдельные вопросы реализации права на обращение, которые не анализировались предыдущими исследователями, обращавшимися к этой теме.

Например, диссертант рассматривает право на обращение как политическое, как личное право и как способ защиты других прав граждан в зависимости от формы обращения (жалоба в большей степени связана с защитой прав, предложение как форма участия гражданина в делах государства). В результате он делает вывод, 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». Отметим, что это предложение небесспорно (на наш взгляд, обращения, содержащие критику, могут направлять и иностранные граждане), однако такой подход задает новый ракурс в исследовании права на обращение.

А.А. Титов касается дискуссионного вопроса о правовом статусе организаций, осуществляющих публичные функции, которые после нескольких решений Конституционного Суда РФ включены законодателем в число субъектов, обязанных отвечать на обращения граждан. Диссертант указывает, что ни в одном нормативном правовом акте Российской Федерации не раскрывается данное понятие, что затрудняет реализацию права на обращение и приводит к правовой неопределенности. И предлагает авторское решение этого вопроса: «в целях устранения правовой неопределенности в Кодексе об административных правонарушениях РФ следует четко определить признаки организаций, осуществляющих публичные функции» (с. 103 диссертации). Следует отметить, что в научной литературе предлагались иные решения, такие как урегулирование их правового статуса ведомственными актами. На поверхности лежит предложение о введении такого определения в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан». Однако предложение А.А. Титова представляется более продуманным и рассчитанным на перспективу, поскольку можно предположить дальнейшее развитие правового регулирования деятельности организаций, осуществляющих публичные функции.

Несомненно, главные достоинства представленного диссертационной работы связаны с практическими выводами исследования.

Как указывается в диссертации, при проведении 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. В результате работа в достаточной степени представлены примеры из судебной и иной правоприменительной практики, приводятся много статистических данных и их анализ. Выводы диссертанта глубоко обоснованы и аргументированы.

Много практических выводов, имеющих важное значение для правозащитной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и МВД России. Выявлено, что одной из категорий лиц, реализация права на обращение которой затруднена, являются лица, признанные судом недееспособными. Проводится анализ Инструкции «О порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации», в которой в качестве основания оставления обращения без ответа указывается недееспособность гражданина в связи с наличием у него психического расстройства. Указывается, что обращения таких граждан в органы МВД России зачастую игнорируются, что не позволяет найти защиту личных и других конституционных прав и свобод, нередко нарушаемых законными представителями, опекунами, а также соответствующими лечебными учреждениями. Выдвигаются предложения в целях устранения правовой неопределенности.

Диссертант обращает внимание, что согласно Федеральному закону «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» от право подавать жалобы и заявления без цензуры в органы государственной власти может быть ограничено лечащим врачом, что, на взгляд А.А. Титова, может привести к злоупотреблениям в этой сфере. В качестве гарантии прав указанных лиц предлагается внести в федеральный закон дополнение, согласно которому обращения лиц, находящихся в психиатрическом стационаре, в правоохранительные органы не подлежат цензуре.

Диссертационное исследование Титова А.А. является логически выстроенной научно-квалификационной работой, содержащей ряд

оригинальных выводов и положений, свидетельствующих о личном вкладе автора в разрабатываемую научную тему – исследование проблем при реализации конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти.

Диссертационное исследование охватывает основные вопросы поставленной научной задачи и соответствует научным требованиям логики, что подтверждается наличием аргументированного плана диссертационного исследования и теоретико-методологическим инструментарием.

Разрабатываемые теоретические положения диссертации обладают новизной, являются достоверными, приносят значительный вклад в развитие юридической науки в области исследуемой проблематики, являются успешным результатом решения комплекса научных проблем, имеющих важное значение для повышения результативности деятельности государственных органов в современной России.

Личное участие соискателя в получении результатов, изложенных в диссертации, состоит в построении содержания и логики диссертационного исследования, аналитической обработке и систематизации научно-теоретического и эмпирического материала, на основе которого проведено комплексное научное исследование эффективности деятельности органов государственной власти по реализации конституционного права граждан на обращения, нормативно-правового, в том числе на подзаконном уровне, регулирования указанной сферы общественных правоотношений, что позволило автору сформулировать конкретные направления реформирования отечественного законодательства в исследуемой отрасли.

Выводы и практические рекомендации могут быть использованы для совершенствования действующего законодательства в сфере гарантий надлежащей реализации права на обращение в органы государственной власти, в деятельности органов прокуратуры и полиции, а также позволят повысить эффективность защиты других конституционных прав и свобод граждан.

Вместе с тем, признавая достоинства работы, считаем необходимым высказать отдельные замечания и предложения.

Представляется достаточно спорным предложение автора, содержащееся в шестом положении, выносимом на защиту, в котором он выдвигает инициативу изложить п. 2.13 Инструкции «О порядке рассмотрения обращений граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» в следующей редакции: «Без разрешения в органах прокуратуры может быть оставлено обращение, лишенное по содержанию логики и смысла». В данной формулировке очень много субъективного и оценочного, что на практике может привести к различным злоупотреблениям и нарушениям конституционного права граждан на обращение в органы прокуратуры.

Вызывает сомнение целесообразность включения в перечень видов обращений граждан, содержащихся в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан», сообщений о преступлениях, что предлагается автором на с. 107. Подобные сообщения рассматриваются в ином процессуальном порядке и включать их в данный закон, на наш взгляд, излишне.

Дискуссионным представляется предложение автора о введении запрета иностранным гражданам обращаться в государственные органы с предложениями. Предложения иностранных граждан могут носить весьма конструктивный характер и затрагивать деятельность именно тех государственных органов, которые непосредственно «работают с иностранцами».

В параграфе, посвященном зарубежному опыту, на с. 47 автор утверждает, что следует обратить внимание на эволюцию права на обращение во Франции, но в чем она заключалась не раскрывает. Также не раскрывается современный французский опыт регулирования права на обращение, что могло бы обогатить работу.

На с. 151 автор предлагает 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». Во-первых, автор не уточняет, в какой пункт данной Инструкции необходимо внести эту норму. Во-вторых, термины «адекватность» и «неадекватность», «тщательность» являются юридически нечеткими, их смысловое содержание весьма субъективно. В-третьих, любое обращение подлежит тщательной проверке. Поэтому внесение подобного дополнения в указанную Инструкцию представляется недостаточно обоснованным.

В диссертации встречается некорректное обращение со статистическими данными. Так, на с. 132 автор приводит данные о находящихся в розыске детях в «настоящее время», а ссылается на статью 2003 года.

Высказанные замечания не снижают общей высокой оценки диссертационного исследования А.А. Титова, главным результатом которого явилась попытка разрешения имеющей большое теоретическое и практическое значение научной проблемы.

Автореферат диссертации полностью соответствует содержанию исследования. Основные положения исследования опубликованы в 9 научных работах, включая 4 статьи в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

С учетом вышеизложенного представляется возможным сделать следующие выводы.

1. В целом диссертант справился с поставленными сложными и важными исследовательскими задачами. Избранная методология, характер понимания вопросов и их изложение соответствуют специфике подхода соискателя с позиции конституционного права. Диссертация – солидный, хотя и не лишенный недостатков труд, а диссертант – вдумчивый и целеустремленный исследователь, хорошо знающий обозначенные в

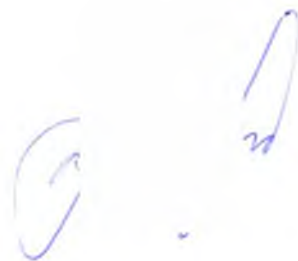
диссертации теоретические и практические проблемы, сумевший выработать самостоятельный взгляд на изучаемый предмет.

2. Диссертация на тему: «Право граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти: конституционно-правовое исследование» отвечает требованиям п. 9-11, 13-14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор Титов Александр Александрович заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Отзыв подготовлен доцентом кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России, кандидатом юридических наук, доцентом Стёпкиным Евгением Юрьевичем; обсужден и одобрен на заседании кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России 25 декабря 2018 г., протокол № 11.

Юридический адрес ведущей организации – Федеральное государственное казенное учреждение высшего образования «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации» (Академия управления МВД России): 125171, г. Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8. Тел. (499) 150-10-34; факс (499) 745-82-23; E-mail - odir_amvd@mvd.ru.

Начальник кафедры
государственно-правовых дисциплин
Академии управления МВД России
генерал-майор юстиции



А.Н. Мартынов

25 декабря 2018 г.