

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

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Орёл – 2018

Диссертация выполнена в федеральном государственном образовательном учреждении высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Залужный Александр Гаврилович

Официальные оппоненты: **Осавелюк Алексей Михайлович**
доктор юридических наук, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кафедра конституционного и муниципального права, профессор

Кольжанов Игорь Валерьевич
кандидат юридических наук, доцент, Орловский юридический институт МВД Российской Федерации имени В.В. Лукьянова, кафедра государственно-правовых дисциплин, начальник

Ведущая организация: Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации (Академия управления МВД России)

Защита состоится 05 февраля 2019 г. в 12 ч. 00 мин. на заседании Диссертационного совета Д 170.001.03 при Университете прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, дом 15, конференц-зал.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Университета прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, дом 15, сайт [http:// www.agprf.org](http://www.agprf.org).

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации: [http:// www.vak.ed.gov.ru](http://www.vak.ed.gov.ru).

Автореферат разослан 30 октября 2018 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



К.В. Камчатов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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. 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. Обращения граждан выполняют важную функцию обратной связи между народом и государством, позволяющую доносить мнение первого по актуальным вопросам до органов государственной власти.

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. Многие федеральные законы, принятые сравнительно недавно в этой области, 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, касающихся порядка рассмотрения обращений граждан в рамках своей компетенции, также не всегда отвечают требованиям федеральных законов. Отсутствие стройной и четкой законодательной базы, наличие множества нормативных правовых актов, регулирующих отдельные аспекты рассмотрения обращений, их противоречие друг другу создают трудности правоприменения не только для граждан, но и для самих органов государственной власти.

По статистике, в органы прокуратуры и МВД России поступает большинство обращений граждан, касающихся признания, защиты и восстановления их прав и свобод. Только в органах прокуратуры Российской Федерации ежегодно рассматривается более 3 млн обращений, однако надлежащей работе с ними препятствуют 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 отдельных 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. Все это потребовало тщательного анализа российского законодательства в этой области, практики его реализации с целью совершенствования и приведения в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

Предпринятая попытка исследования обозначенных проблем, необходимость в разработке предложений, направленных на совершенствование нормативно-правового регулирования права граждан Российской Федерации на обращение, и, как правило, в его реализации и определяет актуальность данной диссертационной работы.

Степень научной разработанности и теоретическая основа исследования. Исследуемая тема является многогранной, включает в себя несколько аспектов. Отдельные ее вопросы в той или иной мере уже подвергались разработке. Так, значительный вклад в понимание конституционных прав и свобод внесли такие ученые, 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 также являлся 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.

Изучением конституционного права на обращение граждан в органы государственной власти в современный период занимались: Ю.Н. Алистратова, А.А. Дворак, М.А. Миронов, Л.А. Нудненко, В.Г. Румянцев, А.В. Савоськин, Н.В. Скрябина, С.А. Широбоков, К.А. Черкесов, Я.Э. Меженин.

Кроме того, ввиду актуальности вопросов, связанных с обращением граждан в органы государственной власти, в последние годы опубликованы и защищены работы Н.В. Морозова, А.В. Савоськина, Д.А. Сергеевой, В.А. Мещерягиной.

Вместе с тем сравнительный анализ опубликованных исследований показал, что в настоящее время охвачен не весь спектр направлений, связанных с правом граждан на обращение в органы государственной власти. Учитывая масштаб и значение реализации такого права, автором выдвинуто утверждение о том, что имеется значительный потенциал и для дальнейшего его исследования как 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 данной проблемы в свете нового законодательства. Кроме того, право на обращение в органы прокуратуры и 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.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере реализации права на обращение граждан 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.

Цель и задачи исследования. Основная цель диссертационной работы – анализ теоретических основ и правоприменительных аспектов реализации конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти, а также разработка предложений по совершенствованию законодательства по исследуемой проблеме.

Достижение указанной цели обуславливает постановку и решение следующих задач:

- исследовать исторические предпосылки появления права на обращение;
- проанализировать предпосылки придания праву граждан на обращение статуса конституционного;
- рассмотреть зарубежный опыт закрепления и реализации права граждан на обращение;
- проанализировать нормативно-правовую базу регулирования реализации права граждан на обращение в органы государственной власти Российской Федерации;
- выявить направления и принципы функционирования государственных органов при реализации конституционного права граждан на обращение;
- исследовать вопросы реализации права на обращения граждан в органы прокуратуры Российской Федерации;

– выявить проблемы в реализации права граждан на обращение в органы МВД России.

Методологическая основа исследования. Для достижения цели и решения поставленных задач автор использовал метод диалектического материализма, позволяющий рассматривать правовые явления в динамике их развития и взаимосвязи с другими явлениями. Также были применены общенаучные (анализ, синтез, системный и функциональный подходы) и частнонаучные методы (формально-юридический, сравнительно-правовой, социологический, исторический, статистический).

Нормативная и эмпирическая основа исследования. Положения и выводы диссертационного исследования основываются на положениях Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми Российское государство является демократическим и правовым (ч. 1 ст. 1); единственным источником власти в России признан ее многонациональный народ (п. 1 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 Российской Федерации, 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 Rec (2004 г.) 6 Комитета министров государствам–членам СЕ «О повышении эффективности внутренних средств правовой защиты» (2004 г.), Модельный закон СНГ «Об обращениях граждан и юридических лиц» (2015 г.);

– федеральное законодательство Российской Федерации, а именно: Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (2007 г.);

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 28 апреля 2017 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 Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, 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 Следственного комитета 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 состоит в том, что впервые после обновления нормативной 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 ранее работы посвящены обращениям граждан в межгосударственные органы по защите прав человека; понятию и видам обращений граждан в органы власти 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 проработанностью 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 положениях Конституции Российской Федерации, проанализирована работа органов прокуратуры и МВД России с обращениями граждан.

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–XVII вв.) – институт обращений при сословно-представительной монархии. Обращения к органам власти включали в себя в основном жалобы; возможности для обращений с предложениями по организации и совершенствованию органов управления были ограничены; цель рассмотрения жалоб состояла не в улучшении жизни народа, а в контроле за органами управления; 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 относились бояре, приказы, в том числе специально созданный Челобитный приказ, царь и пр.

II этап (XVII–XIX вв.) – активное развитие института обращений, начало

которого связано с периодом абсолютной монархии (обширная законодательная база; бюрократизация процесса рассмотрения обращений. Ограничения на обращения к монарху сохраняются). К органам и должностным лицам, уполномоченным на прием и рассмотрение обращений, относились: государь, присутственные 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»). Вследствие того, что структура органов власти в советский период не была статичной, на данном этапе появилось большое 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 Российской Федерации, 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 Российской Федерации распространяется на все общественные отношения, всю систему российского законодательства об обращениях граждан можно разделить на четыре большие группы и представить в следующем виде:

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

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

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

4) 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, автором выдвинуто предложение о необходимости внесения следующих изменений и дополнений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в частности:

– 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 недееспособными);

– 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 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.

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, ОрЮОИ МВД России им. В.В. Лукьянова 26 июня 2015 года); Всероссийская научно-практическая конференция, посвященная памяти профессора Н.А. Куфаковой (Москва, РУДН, 1 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 ученых «Традиции и новации в системе российского права» (Москва, МГЮА. 6–7 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. 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 чем 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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, дается оценка степени научной разработанности проблемы, определяются цель и задачи, а также объект и предмет исследования, дается методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основа работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, раскрываются научная новизна и практическая значимость диссертационного исследования. Приводятся сведения об апробации результатов и структуре диссертации.

Первая глава **«Конституционно-правовые основы права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления»**, состоящая из трех параграфов, посвящена анализу истории возникновения и развития права на обращение в России, его содержания в конституционном праве Российской Федерации и зарубежных государств.

В первом параграфе *«Исторические предпосылки появления права на обращение»* на основании анализа исторических актов и научной литературы выявлены основные этапы возникновения и развития права на обращение в России, которые тесным образом связаны с историческими этапами развития нашего государства. Установлено, что в древнерусском государстве элементы данного права отсутствовали, поскольку в этот период не существовало необходимости обратной связи между народом и княжеской властью. При сословно-представительной монархии появляется такой вид обращения, как челобитная, которая представляла собой жалобу или просьбу. Это отражено в Судебнике Ивана III 1497 г., Судебнике 1550 г., Соборном Уложении 1649 г. При Иване Грозном в связи с реформой управления появился специальный

орган – Челобитный приказ. В этот период образуется Земский собор, который был обязан представлять в Посольский и Разрядный приказы указы избирателей и челобитные. На этом этапе исторического развития российского государства формировались само право на обращение, круг субъектов обращений, меры ответственности должностных лиц и жалобщиков.

При абсолютной монархии верховная власть приходит к осознанию необходимости обратной связи с народом с целью получения информации о произволе чиновников и помещиков. Развивается законодательство о порядке подачи и рассмотрения обращений. Манифест «О порядке рассмотрения жалоб и просьб на высочайшее имя» 1763 г. впервые разграничивал административное и судебное производство по обращениям в органы власти. Образуются новые органы по рассмотрению обращений: от комиссии прошений в Государственном совете до Особого присутствия предварительного рассмотрения всеподданнейших жалоб на определения департаментов Правительствующего Сената.

На этапе конституционной монархии в России появляется такой орган, как Государственная дума. В 1905 г. Николаем II был издан Именной высочайший Указ, в котором верноподданным разрешалось доводить до сведения правительственных властей свои нужды. В связи с этим возрастает активность населения в вопросах обращений в органы власти. Получает распространение такой вид обращения, как наказ избирателей. Обращения стали учитываться при принятии важных государственных решений.

Анализ советского периода развития нашего государства показал, что тоталитарный режим наложил свой отпечаток и на институт обращений. Несмотря на массовый характер последних, правовое регулирование данного 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. В первых советских конституциях данное право отсутствовало. Порядок рассмотрения обращений регулировался в основном подзаконными актами. Лишь в Конституции СССР 1977 г. впервые появляется понятие «право на обращение» (ст. 49).

Таким образом, возникновение и развитие права на обращение непосредственно связано с историческими этапами развития российского государства.

Во втором параграфе *«Придание праву на обращение граждан статуса конституционного»* установлено, что данное право является необходимым условием демократического государства. Оно может быть рассмотрено как субъективное право, как одно из правомочий других субъективных прав, как институт непосредственной демократии.

Как институт прямой демократии реализация данного права зависит от степени развития гражданского общества. Анализ политической активности российских граждан показал, что оно в России находится на этапе становления.

В работе отмечено, что право на обращение в Российской Федерации долгое время, кроме ст. 33 Конституции, регулировалось нормативно-правовыми актами, принятыми в период существования СССР. Это Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» и Закон СССР от 26 июня 1968 г. «Об утверждении Указа Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». Необходимый Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» был принят лишь в 2006 г.

При анализе ст. 33 Конституции Российской Федерации и Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» выявлено его противоречие конституционной норме. Ст. 33 Конституции

Российской Федерации предоставляет рассматриваемое право только гражданам страны. Законом этот круг значительно расширен до иностранных граждан и лиц без гражданства, а также юридических лиц и общественных объединений. В связи с этим в диссертационном исследовании право на обращение рассмотрено как политическое, принадлежащее только гражданам России, и как одно из правомочий любого субъективного права – право обращаться в компетентные органы за защитой нарушенного права, которым может пользоваться каждый человек вне зависимости от гражданства.

Рассматривая право на обращение в системе других конституционных прав и свобод, автор приходит к выводу, что 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.

В третьем параграфе *«Зарубежный опыт регламентации права граждан на обращение»* анализируется содержание права на обращение в конституциях и законодательстве зарубежных государств.

Установлено, что 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.

Зарубежными государствами большое значение придается праву на обращение в связи с тем, что оно позволяет гражданам участвовать в принятии важных публичных решений, защищать свои права и свободы, во избежание злоупотреблений. В то же время в них отсутствует единый подход к регламентации и пониманию данного права. Так, в некоторых из них оно принадлежит только своим гражданам (Великобритания, ФРГ, Франция, КНДР, КНР, Кувейт, Бахрейн, Чехия, Беларусь, Венгрия, Армения), в других – всем и каждому (Испания, Словения, Таджикистан, Казахстан, Молдова). Конституциями некоторых государств гарантируются лишь письменные

обращения (Испания, Венгрия, Бахрейн). Кроме того, в некоторых странах обращения и петиции имеют различное значение. Так, петиции чаще всего рассматриваются как обращения в парламент (США, ФРГ, Великобритания, Франция, Италия).

На основании сравнительного анализа практики реализации права на обращение в зарубежных странах выявлено, что его гарантирование зависит от формы правления и политического режима государства. Автором выявлено, что 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.

В теократических государствах с абсолютной или дуалистической монархией (Саудовская Аравия, Иордания), где вся система государственного и общественного строя, организация государственной власти, предоставление и защита прав и свобод подчинены официальной религии и ее носителю – монарху, содержание и гарантирование права на обращение имеют свою специфику.

Проведенный анализ позволил автору прийти к выводу, что содержание и понимание права на обращение в государственные органы власти зависит от типа политического режима, установленного в стране, и непосредственно связано с правом на свободу мысли и слова, другими политическими правами человека и гражданина.

Вторая глава **«Реализация и обеспечение конституционного права на обращение в органы государственной власти Российской Федерации»** состоит из трех параграфов и посвящена вопросам конституционно-правового регулирования права на обращение в органы государственной власти в Российской Федерации, совершенствования законодательства в этой сфере, а также установления основных направлений и принципов деятельности государственных органов при работе с обращениями граждан.

В первом параграфе «Конституционно-правовое регулирование права граждан на обращение в органы государственной власти» проанализировано содержание права на обращение в органы государственной власти в международно-правовых актах и российском законодательстве.

Выявлено, что во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. это право прямо не указано, но оно является одним из правомочий тех прав и свобод, которые закреплены в них, позволяя гражданам страны участвовать в управлении делами государства и защищать свои права и свободы. Единственным правовым актом универсального характера, в котором право на обращение напрямую рассматривается как гарантия прав и свобод человека и институт прямой демократии, 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.

В рамках Совета Европы выделены два документа, которые лишь косвенно, как часть других прав и свобод человека, подразумевают необходимость гарантирования права на обращение. Это Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и Рекомендации Rec (2004) 6 Комитета министров государствам–членам СЕ «О повышении эффективности внутренних средств правовой защиты» от 2004 г.

Автором установлено, что 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 в 2015 г., который во многом идентичен Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Автором проанализированы подзаконные акты, касающиеся работы с обращениями граждан в конкретных органах государственной власти: Положение об Управлении Президента РФ по работе с обращениями граждан и

организаций от 17 февраля 2010, Регламенты палат Федерального Собрания РФ, Инструкция о порядке рассмотрения обращений граждан и организаций в Федеральной службе по надзору в сфере природопользования от 19 октября 2015, Инструкция по организации работы с обращениями и личного приема граждан в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии от 26 августа 2015.

Федеративный характер государства потребовал рассмотрения законов субъектов Российской Федерации по данному вопросу.

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

Во втором параграфе *«Принципы и направления функционирования государственных органов при реализации конституционного права граждан на обращение»* на основе анализа работы Управления Президента РФ, Аппарата Государственной Думы, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти России, законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с обращениями граждан установлены их основные направления и исходные начала.

В работе определены основные принципы, конституционные начала, на которых строится указанная работа. К ним отнесены все те принципы, которые содержатся в главе I Конституции Российской Федерации «Основы конституционного строя»: принцип народовластия с учетом федеративного характера государства, принцип правового государства, верховенства закона, разделения властей, идеологического многообразия.

Анализ законодательных актов Российской Федерации, развивающих положения Конституции Российской Федерации, к специальным принципам позволил отнести: соблюдение прав гражданина при рассмотрении обращении, закрепленное в ст. 5 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений

граждан Российской Федерации»; запрет преследования гражданина в связи с его обращением; конфиденциальность сведений о заявителе и содержании обращения; обязательная регистрация письменного обращения в течение 3-х дней; перенаправление неподведомственных обращений в соответствующие органы государственной власти или должностному лицу в течение 7 дней с обязательным уведомлением об этом заявителя; возможность запрашивать информацию о решении вопроса, содержащегося в обращении у органа, в который оно было перенаправлено; запрет на перенаправление жалобы в тот орган или должностному лицу, действие или бездействие которого обжалуется; обязательность принятия обращения к рассмотрению.

В третьем параграфе *«Совершенствование законодательства в целях развития конституционных положений об обращениях граждан в Российской Федерации»* определены основные пробелы и противоречия российского законодательства в рассматриваемой сфере и предложены направления его совершенствования.

В диссертационном исследовании выявлены недостатки Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Во-первых, это несоответствие содержания Закона ст. 33-й Конституции Российской Федерации, поскольку Законом право на обращение предоставлено иностранным гражданам, лицам без гражданства и юридическим лицам. По аналогии с конституционно-правовым регулированием реализации права на объединение в Законе следует четко разграничить, с какими видами обращений могут выступать граждане России, иностранные граждане, апатриды и юридические лица.

Во-вторых, Законом не регламентирован порядок рассмотрения коллективных обращений. В частности, не определено, кому и на какой адрес должен быть отправлен ответ на такое обращение.

В-третьих, Законом не установлен возраст, с которого граждане могут реализовать данное право, а также права лиц, признанных судом недееспособными. Последнее приводит к нарушению равенства прав и свобод.

В качестве примера рассмотрены Инструкции «О порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» от 30.01.2013 и «О порядке рассмотрения обращений граждан и приема граждан в системе Следственного комитета при Прокуратуре Российской Федерации» от 19.09.2007, в которых закреплено, что обращения от таких лиц, лишенные логики и смысла, могут быть оставлены без ответа. Однако подобные обращения, поступившие от дееспособных лиц, подлежат рассмотрению.

В-четвертых, 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. Однако ни в одном нормативном правовом акте Российской Федерации не раскрывается данное понятие, что затрудняет реализацию права на обращение и приводит к правовой неопределенности.

В-пятых, в законе отсутствуют требования к форме ответа на письменное обращение.

В диссертационном исследовании сформулированы предложения, направленные на устранение данных пробелов и коллизий и способствующие совершенствованию Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

В третьей главе **«Особенности реализации права граждан на обращение в органы прокуратуры Российской Федерации и в органы Министерства внутренних дел Российской Федерации»**, которая состоит из двух параграфов, рассмотрены не только нормативно-правовое регулирование работы с обращениями граждан в органах прокуратуры Российской Федерации и органах МВД России, но и практика его реализации.

В первом параграфе *«Особенности реализации конституционного права граждан на обращение в органы прокуратуры Российской Федерации»*

проанализирована деятельность органов прокуратуры Российской Федерации в сфере работы с обращениями граждан.

Выявлено, что в органы прокуратуры поступает значительное количество обращений граждан, рассмотрение которых входит в компетенцию других органов государственной власти. В органах прокуратуры непосредственно разрешаются те из них, которые не могут быть переданы в другие контролирующие органы власти в силу нарушения последними закона, прав и свобод граждан.

На основе анализа нормативно-правового регулирования работы с обращениями граждан в органах прокуратуры Российской Федерации были выявлены следующие противоречия и пробелы, которые препятствуют надлежащей реализации данного права:

- неопределенность в понимании возможности обращения граждан с предложением по совершенствованию работы органов прокуратуры, поскольку ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» установлен запрет на вмешательство в ее деятельность;

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

- недостаточная определенность Инструкции «О порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» в части оставления без рассмотрения обращения лица, признанного судом недееспособным.

В параграфе втором *«Практика и особенности рассмотрения обращений граждан в органах Министерства внутренних дел Российской Федерации»* рассмотрены конституционно-правовые основы реализации права граждан на обращение в органы МВД РФ.

Установлено, что работу с обращениями граждан в МВД России осуществляет Департамент делопроизводства и работы с обращениями граждан, действующий на основании Положения, утвержденного Приказом МВД России от 28 апреля 2017 г. 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. В этих случаях работу с обращениями осуществляют структурные подразделения делопроизводства МВД России.

С целью установления единых правил работы с обращениями граждан Приказом МВД России утверждена Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД России от 12.09.2013. Ею определено, что в отличие от других органов государственной власти, в МВД России рассматриваются анонимные обращения. Инструкцией не только установлен порядок рассмотрения коллективных обращений, что отсутствует в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», но и определен порядок рассмотрения предложений, заявлений и жалоб. В ней прямо не указано «ходатайство» и «запрос», но в тексте о них упоминается.

В целях единообразного понимания порядка работы с обращениями граждан необходимо в Инструкцию об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД России внести такие виды обращений, как ходатайство, запрос, сообщение, оговорив при этом, что рассмотрение некоторых из них регулируется отдельными приказами МВД России.

Выявлено, что одной из категорий лиц, реализация права на обращение которой затруднено, являются лица, признанные судом недееспособными. Их обращения 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. Согласно Федеральному закону «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» от 02.07.1992, право подавать жалобы и заявления без цензуры в органы государственной власти может быть ограничено лечащим врачом, что, на наш взгляд, может привести к злоупотреблениям в этой сфере. В силу этого необходимо, по мнению автора диссертационного исследования, внести в

федеральный закон дополнение, согласно которому обращения в правоохранительные органы лиц, находящихся в психиатрическом стационаре, не подлежат цензуре.

В заключении даются обобщающие выводы и подводятся итоги диссертационного исследования, которые могут быть использованы в практической деятельности федеральными и региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях диссертанта:

I. Статьи, опубликованные в научном журнале, включенном ВАК Минобрнауки России в перечень ведущих реферируемых журналов, выпускаемых в Российской Федерации:

1. *Титов, А.А.* Взаимосвязь права отдельной категории граждан на обращение в органы государственной власти и права выбора основания предоставления жилого помещения по договору социального найма // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. – 2015. – № 6. – С. 359–362.

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

3. *Титов, А.А.* К вопросу совершенствования нормативно-правовой базы, регламентирующей право граждан на обращение в органы государственной власти // Вопросы российского и международного права. – 2016. – Т. 6. – № 12А. – С. 76–84.

4. *Алимбекова, А.С., Титов, А.А.* К вопросу о новом порядке обжалования актов и действий должностных лиц налоговых органов, вступившем в силу с 1 января 2014 г. // Налоги. – 2014. – № 2. – С. 3–4.

II. Статьи в иных изданиях:

1. *Титов, А.А.* Актуальные вопросы рассмотрения обращений граждан при проведении органом дознания доследственных проверок. Актуальные

проблемы уголовного судопроизводства, уголовного и гражданского права // ГИБДД как субъект правоотношений: сборник статей. – Орёл: ОрЮОИ МВД России имени В. В. Лукьянова, 2015. – С. 144–147.

2. *Титов, А.А.* Особенности реализации конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти в органах прокуратуры Российской Федерации // Публично-правовые механизмы в обеспечении общественного развития: материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Нины Антоновны Куфаковой. Российский университет дружбы народов; Ответственный редактор А.Р. Батяева. – Москва, 2016. – С. 253–257.

3. *Титов, А.А.* Основные принципы работы органов государственной власти по рассмотрению обращений граждан // Фундаментальные и прикладные вопросы науки и образования: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 2-х частях. – Смоленск, 2016. – С. 171–172.

4. *Титов, А.А.* Совершенствование законодательства в целях развития конституционных положений об обращениях граждан в Российской Федерации // Традиции и новации в системе российского права: сборник тезисов XVI международной научно-практической конференции молодых ученых. – Москва, 2017. – С. 72–73.

5. *Титов, А.А.* Особенности реализации конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти в органах прокуратуры Российской Федерации и Орловской области //Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики: Сборник научных статей и докладов VIII международной научно-практической конференции. В 2-х томах. Том II. – Орёл: Издательство ОФ РАНХиГС, 2016. – С. 277–279.

Общий объем публикаций составляет 3,3 п.л.

Подписано в печать 29.10.2018

Усл. Печ.л. 1,5
Тираж 130 экз.

Уч. – изд.л. 1,5
Наряд № 11

УОП РИЛ Университета прокуратуры Российской Федерации
117638, Москва, ул. Азовская, д. 2, к.1