



МВД России

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО
ОБРАЗОВАНИЯ «ОРЛОВСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИМЕНИ В.В. ЛУКЬЯНОВА»**

**(Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова;
ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова;
Орловский ЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова)**

ул. Игнатова, 2, Орел, 302027
тел. (4862) 41-00-29, факс 41-48-56

18.01.2019 № 123

В Диссертационный совет
Д 170.001.03
при Университете прокуратуры
Российской Федерации

123002, г. Москва,
ул. 2-я Звенигородская, дом 15

О Т З Ы В

официального оппонента на диссертацию Титова Александра Александровича на тему: «Право граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти: конституционно-правовое исследование» (Орел, 2018, 197 с.), представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Диссертационное исследование Титова А.А. выполнено на актуальную тему. Конституция 1993 года провозгласила Российскую Федерацию демократическим государством, закрепив при этом, что власть в ней принадлежит народу. Право на обращение в органы государственной власти, являясь институтом прямой демократии, позволяет гражданам участвовать в политической жизни страны, осуществлять связь государства с гражданским обществом, учитывать его интересы при принятии важных государственных решений. Формальный подход органов государственной власти к работе с обращениями граждан может привести к фиктивности не только некоторых конституционных положений, но и Конституции в целом.

Кроме того, обращения граждан в органы государственной власти являются одним из важнейших способов защиты прав и свобод человека в случае их нарушений. А статья 2 Конституции Российской Федерации вменяет это в обязанность государства.

Однако, в настоящее время в конституционном праве отсутствует единое понимание содержания права на обращение, его правовой природы, что затрудняет его обеспечение.

На реализацию данного права существенное влияние оказывает нормативно-правовое регулирование. Российское законодательство в настоящее время отличается значительным количеством федеральных законов, подзаконных актов, а также законов и других нормативных актов субъектов Российской Федерации в этой области общественных отношений. Некоторые из них противоречат друг другу. Особую озабоченность вызывает несоответствие некоторых подзаконных актов Федеральной Конституции и федеральным законам, а также многочисленные инструкции правоохранительных органов по работе с различными видами обращений граждан, которые не согласуются друг с другом.

Это требует тщательного изучения нормативно-правового регулирования работы органов государственной власти с обращениями граждан, их систематизации и приведения к «единому знаменателю». А для этого, в первую очередь, необходимо точное определение содержания права на обращение в органы государственной власти, целей, направлений и принципов работы органов государственной власти в этой сфере.

Актуальность диссертационного исследования продиктована целью, которая заключается в анализе теоретических основ и правоприменительных аспектов реализации права граждан на обращение в органы государственной власти, а также разработке предложений по совершенствованию, как законодательства, так и организационных моментов в исследуемой сфере.

Проблематика работы отличается новизной, заключающейся в комплексном характере исследования понятия «право на обращение» в

качестве института прямой демократии, политического права граждан, а также одного из правомочий других субъективных прав человека. Впервые в работе совокупно исследованы конституционно-правовые аспекты реализации права на обращение в правоохранительные органы, выявлены основные проблемы и предложены пути их разрешения.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования выражается в том, что критический анализ взглядов, идей, изложенных в научной литературе, а также выводы, сделанные на основе обобщения теоретических и нормативных источников, позволили получить ряд качественно новых знаний, касающихся обеспечения права на обращение в органы государственной власти. Диссертантом существенно обогащён понятийный аппарат науки конституционного права. В частности им предложено авторское понятие изучаемого права, выявлено его содержание.

При этом стоит отметить **практическую значимость исследования**, направленную на совершенствование нормативно-правового регулирования в исследуемой сфере, которой, в свою очередь, способствовал значительный опыт диссертанта по работе с обращениями граждан при прохождении службы в органах прокуратуры. Автор также сумел критически оценить зарубежное законодательство, касающееся права на обращение в органы государственной власти с позиций особенностей его закрепления и реализации. Особого интереса в этом плане заслуживает вывод автора о том, что право на обращение тесно связано с правом на свободу мысли и слова, а цели его реализации зависят от политического режима страны.

Выводы и предложения диссертационной работы могут быть использованы при разработке и принятии нормативных правовых актов всех уровней, а также в целях повышения эффективности работы государственных органов с обращениями граждан.

Работу отличает оригинальность авторского подхода к анализу юридической литературы и практики реализации нормативных актов, а также самостоятельность суждений.

Структура работы логична и научно обоснована. Состоит из: введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка использованной литературы.

В качестве основных научных результатов, заслуживающих поддержки, можно выделить следующие: периодизацию этапов становления и развития права на обращение с учетом исторического развития России (с. 30-31); определение основных правомочий, составляющих право на обращение (с. 39); выявление взаимосвязи права на обращение с другими конституционными правами и свободами, определение его правовой природы (с. 44).

В связи с этим оправданным является вывод автора о том, что право на обращение 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.

Анализ международно-правовых актов позволил автору сделать обоснованный вывод о том, что большинство международных документов не имеют прямого закрепления права на обращение, они лишь опосредованно его подразумевают, а также в международном праве право на обращения рассматривается как один из институтов прямой демократии и как гарантия прав и свобод граждан (с. 64).

Небезосновательно автором подчеркнута, что практически всеми органами государственной власти изданы инструкции, устанавливающие порядок принятия и рассмотрения в них обращений граждан и организаций. Однако многие из них дублируют Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (с. 72) или противоречат ему. В связи с этим в работе доказана необходимость систематизации нормативно-правовых актов в сфере работы с обращениями граждан и приведения их к единому пониманию основных категорий (с. 75).

Интерес представляет определение общих и специальных принципов работы органов государственной власти с обращениями граждан и

организаций, а также направлений деятельности в зависимости от их компетенции (с. 93).

Автор справедливо обращает внимание на совершенствование законодательства, касающегося рассмотрения обращений социально уязвимых групп лиц: несовершеннолетних и признанных судом недееспособными, с целью более эффективной защиты их конституционных прав (с. 98-100).

Следует согласиться с мнением автора по поводу прокуратуры, которая в настоящее время нередко исполняет несвойственные ей функции, многие из которых принадлежат другим органам государственной власти. Для исправления ситуации необходим пересмотр вопроса о приоритетах прокурорской деятельности (с. 113-114).

Заслуживает внимания анализ автором видов обращений в органы прокуратуры, которые поступают в виде предложения и запроса. Обоснованными являются выводы позволяющие найти баланс между принципом независимости прокуратуры и возможностью внесения предложений граждан о совершенствовании ее деятельности (с. 120-122).

С практической точки зрения особого внимания заслуживает анализ юридического закрепления и практики реализации такого обращения, как сообщение в органах Министерства внутренних дел Российской Федерации и предложение по совершенствованию Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации (с. 144-146).

Все вышесказанное обеспечивает обоснованность и достоверность научных положений, выводов и рекомендаций, изложенных в диссертационной работе А.А. Титова.

Как и всякая научно - исследовательская работа диссертация А.А. Титова содержит некоторые **дискуссионные моменты**, которые не влияют на общее положительное впечатление о диссертационном исследовании:

1. Автор предлагает применить опыт зарубежных государств в России, предоставив гражданам страны право на петицию, в которое входит и право на

законодательную инициативу (с.56). На наш взгляд, это потребует внесения соответствующих поправок в статью 104 Конституции РФ, а при тщательном изучении данного вопроса может потребоваться пересмотр всей Конституции России в связи с необходимостью внесения изменений в главу 2. Кроме того, разработка Законов должна осуществляться профессионалами, занимающимися этим на постоянной основе, что обеспечит их качество.

2. В работе говорится о том, что в обязанности прокуратуры также входит защита лиц, сообщающих о фактах коррупции, от преследования и ущемления их прав и законных интересов. Но, ни в одном нормативном правовом акте не предусмотрены способы такой защиты, которые диссертант предлагает разработать (с. 128-129). Хотелось бы узнать: какие способы в этом случае может предложить автор?

3. В диссертационном исследовании утверждается, что 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 (с. 133). В этом случае возникает вопрос: с какого возраста ребенок может обратиться в правоохранительные органы, и в каком виде должно быть подано обращение? А также, интересен порядок проведения проверки по фактам, сообщенным ребенком.

Вышеизложенные замечания не являются свидетельством недостатков в работе и не снижают высокой оценки теоретико-прикладного уровня диссертации как самостоятельной научно-квалификационной работы.

Диссертация является самостоятельной и законченной исследовательской работой, отличающейся значительной степенью новизны и вносящей весомый вклад в разработку актуальной научной проблематики. Материалы диссертации целесообразно применять при подготовке учебных пособий и рабочих программ по конституционному праву России, конституционному праву зарубежных стран и ряда спецкурсов.

Основные положения и выводы диссертационного исследования нашли отражение в 9 научных публикациях А.А. Титова, в автореферате, который соответствует содержанию диссертационной работы. Оформление работы выполнено на уровне, отвечающем установленным требованиям.

Выводы:

1. Анализ содержания автореферата Титова Александра Александровича позволяет сделать вывод о новаторском характере диссертационного исследования, выполненного на тему: «Право граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти: конституционно-правовое исследование»

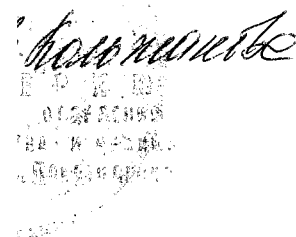
2. Диссертация, выполненная Титовым Александром Александровичем, представляет самостоятельное исследование на актуальную тему, является завершенным научно-квалификационным трудом, соответствует требованиям Постановления Правительства РФ от 24.09.2013 № 842 (ред. от 01.10.2018) «О порядке присуждения ученых степеней», а также паспорту научной специальности 12.00.02 - «конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право».

3. Титов Александр Александрович заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 - «конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право».

Официальный оппонент,
кандидат юридических наук, доцент

Телефон: 8 (4862) 41-72-58, 89202810811
Эл. почта: Kolzhanov151@mail.ru
«18» января 2019 г.

- И.В. Кольжанов



И.В. Кольжанов
Федеральный научный центр
Юридической науки
и теории права
Российской академии наук