

Научная статья
УДК 342.736
DOI: 10.47475/2311-696X-2023-38-3-39-44

С. 39–44

УНИФИКАЦИЯ ПОРЯДКА РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ — НАЗРЕВШАЯ ПОТРЕБНОСТЬ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Алиса Мансуровна Ибрагимова

*Университет прокуратуры Российской Федерации,
Казанский юридический институт (филиал), Казань, Россия
alissamansurovna@yandex.ru*

Аннотация. В статье анализируются отдельные нормативные правовые акты и организационно-распорядительные документы органов прокуратуры, регулирующие порядок рассмотрения обращений граждан в органах прокуратуры. При этом выявлены отдельные пробелы в ведомственных актах о рассмотрении обращений. В целях формирования единых подходов в рассмотрении обращений в органах прокуратуры предлагается создание единого организационно-распорядительного документа, содержащего алгоритм работы с обращениями, предусматривающего, в том числе, условия правомерности направления обращений в иные органы, а также порядок рассмотрения специальных видов обращений.

Ключевые слова: рассмотрение обращений в прокуратуре, обращения граждан, органы прокуратуры, жалоба в органы прокуратуры

Для цитирования: Ибрагимова А. М. Унификация порядка рассмотрения обращений в органах прокуратуры — назревшая потребность правоприменения // Правопорядок: история, теория, практика. 2023. № 3. С. 39–44. DOI: 10.47475/2311-696X-2023-38-3-39-44

Research article

UNIFICATION OF THE PROCEDURE FOR CONSIDERATION OF APPEALS IN THE PROSECUTOR'S OFFICE — AN URGENT NEED FOR LAW ENFORCEMENT

Alisa M. Ibragimova

*University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Kazan, Russia
alissamansurovna@yandex.ru*

Abstract. The article analyzes individual regulatory legal acts and organizational and administrative documents of the prosecutor's office, regulating the procedure for considering citizens' appeals in the prosecutor's office. At the same time, some gaps were identified in departmental acts on the consideration of appeals. In order to form uniform approaches to the consideration of appeals in the prosecutor's office, it is proposed to create a single organizational and administrative document containing an algorithm for working with appeals, providing, among other things, the conditions for the legality of sending appeals to other bodies, as well as the procedure for considering special types of appeals.

Keywords: consideration of appeals in the prosecutor's office, citizens' appeals, prosecutor's offices, complaint to the prosecutor's office.

For citation: Ibragimova AM. Unification of the procedure for consideration of appeals in the Prosecutor's Office — the urgent need for law enforcement. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Legal and Order: History, Theory, Practice]. 2023;(3):39-44. DOI: 10.47475/2311-696X-2023-38-3-39-44 (In Russ.)

© А. М. Ибрагимова

Введение

Важность такого инструмента реализации свободы слова как обращение сложно переоценить ввиду того, что зачастую именно из них органам прокуратуры становится известно об имевших место нарушениях законности [4, с. 112]. В сознании людей прокуратура связывается, прежде всего, с тем, что это структура, следящая за соблюдением законов. И что в прокуратуре точно можно найти управу на тех, кто его не соблюдает, путем подачи жалобы [3].

Правовое регулирование работы органов прокуратуры по рассмотрению обращений в последнее время претерпевает существенные изменения, как и организация работы прокуратуры в данной сфере в целом. В этой связи наблюдаются разнообразные подходы к решению отдельных вопросов при работе с обращениями граждан, которые нуждаются в приведении к единым стандартам.

Материал и методы

В статье использованы ведомственные организационно-распорядительные документы, регламентирующие порядок рассмотрения обращений в органах прокуратуры. В качестве специальных правовых частнонаучных исследовательских методов использованы: формально-юридический, сравнительно-правовой.

Результаты и их обсуждение

Выступая на расширенных заседаниях коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2021–2022 гг., Президент Российской Федерации обозначил перед прокурорским корпусом в качестве задачи необходимость принятия мер для налаживания удобных, доступных инструментов обратной связи с гражданами, включая оперативную реакцию на их жалобы и указал на важность повышения уровня доверия людей, сохранения его в будущем¹.

Кроме того, важность налаживания отношений с гражданами со дня вступления в должность неоднократно отмечал Генеральный прокурор Российской Федерации И. В. Краснов, акцентируя внимание на необходимости открытого общения с людьми и исключения формализма².

¹ Заседание коллегии Генпрокуратуры [17 марта 2020 года]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/62998> (дата обращения: 24.03.2023); Заседание коллегии Генпрокуратуры [17 марта 2021 года] URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/65165> (дата обращения: 24.03.2023).

² См., например: Генпрокурор рассказал об изменениях в работе надзорного ведомства // Российская

В этой связи в органах прокуратуры разработан ряд организационно-распорядительных документов, закрепляющих новые требования к работе с обращениями граждан.

В настоящее время в этой сфере существует сложная система правового регулирования, наблюдается изобилие правовых актов, применение которых в ряде случаев не отличается простотой и ясностью [5, с. 1421–1422].

Следует отметить, что сфера применения Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан» (далее — Закон о порядке рассмотрения обращений) в целях реализации закрепленного в статье 33 Конституции Российской Федерации³ права граждан на обращения охватывает любые обращения, независимо от сферы затрагиваемых отношений⁴.

Исключениями из сферы применения закона о порядке рассмотрения обращений, как следует из самого его содержания, являются положения федеральных конституционных или федеральных законов, закрепляющих иной порядок рассмотрения обращений.

Применительно к рассмотрению обращений органами прокуратуры, в развитие положений закона о рассмотрении обращений в Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁵ (далее — Закон о прокуратуре) включена ст. 10, закрепляющая право прокурора в рамках реализации надзорных полномочий разрешать обращения, в которых имеются сообщения о нарушении закона [1].

Организационно-распорядительным документом, закрепляющим порядок рассмотрения обращений граждан в органах прокуратуры, является Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан, утвержденная приказом Генерального прокурора

газета. URL: <https://rg.ru/2020/09/20/genprokuror-rasskazal-ob-izmeneniih-v-rabote-nadzornogo-vedomstva.html> (дата обращения: 01.04.2023).

³ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // СПС «КонсультантПлюс» URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 01.04.2023).

⁴ См., например: Постановление Верховного суда Российской Федерации : от 17 февраля 2020 г. № 65-АД19-6 // ЮИС «Легалакт». URL: <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-17022020-n-65-ad19-6/> (дата обращения: 01.04.2023).

⁵ О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/ (дата обращения: 01.04.2023).

Российской Федерации от 30.01.2013 № 45¹ (далее — Инструкция).

С момента утверждения Инструкции она претерпела изменения пятнадцать раз, в том числе, в 2021 году — в части организации приема вне очереди либо по месту их жительства ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны, а также граждан Российской Федерации, являющихся бывшими несовершеннолетними узниками концлагерей, гетто, других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны и пятнадцатидневного срока рассмотрения обращений указанных лиц². Несмотря на вносимые изменения, применение ряда положений Инструкции не соответствует современным потребностям в организации работы с обращениями [6, с. 95–96].

Новый подход к работе с обращениями граждан изложен в ряде последовательных, дополняющих друг друга Указаниях Генерального прокурора Российской Федерации, Решении коллегии Генеральной прокуратуры и ряде обзоров.

Одним из первых таких организационно-распорядительных документов стало Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 06.03.2020 № 137/9 «О совершенствовании работы по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры Российской Федерации»³ (далее — Указание 137/9), в соответствии с которым прокурорам необходимо рассматривать

работу с обращениями и приему граждан в качестве одного из приоритетных направлений деятельности.

В этой связи обозначены требования о необходимости во всех случаях добиваться полного восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан, с разрешением каждого обращения в той прокуратуре, к компетенции которой относится решение вопроса, реального устранения нарушений закона и привлечения к ответственности виновных лиц, недопущению волокиты и бездействия при разрешении обращений, исключению фактов оставления обращений граждан без рассмотрения по существу по формальным основаниям. Предусмотрено обязательное принятие прокурором исчерпывающих мер к восполнению недостающих данных, а также в случае неясности изложения существа обращения, например, путем направления уведомления заявителю о необходимости восполнения сведений либо иные формы взаимодействия с заявителями для уточнения доводов обращения.

Принимая во внимание отсутствие указанных выше требований в Инструкции и содержащуюся в ней норму, допускающую возможность возврата обращений заявителям в случае невозможности прочтения текста обращения, отсутствия в обращении доводов, необходимых для его разрешения, можно прийти к обоснованному выводу о наличии определенного противоречия между Инструкцией и Указанием № 137/9 поданному вопросу.

По вопросу принятия решения о перенаправлении обращения в иные органы по компетенции, помимо пресекающего семидневного срока направления обращения и запрета направления обращения должностному лицу, органу, действия (бездействия) которых обжалуются, иных правил Инструкция не содержит.

В то же время, решением коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28.04.2021 «О практике рассмотрения и разрешения обращений граждан, их приема в органах прокуратуры Российской Федерации»⁴ определены некоторые виды обращений, не подлежащие перенаправлению в иные органы.

Во-первых, не подлежат перенаправлению обращения о системных, грубых нарушениях

¹ Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации : приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_141740/ (дата обращения: 01.04.2023).

² О внесении изменений в отдельные организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28 сентября 2021 № 562 // СПС «Гарант». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/402784781/> (дата обращения: 01.04.2023) ; О внесении изменения в Инструкцию о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденную приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30.01.2013 № 45 : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 19 августа 2021 г. № 477 // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_395947/ (дата обращения: 01.04.2023).

³ О совершенствовании работы по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры Российской Федерации : указание Генерального прокурора Российской Федерации от 06.03.2020 № 137/9 // СПС «Консультант Плюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347311/ (дата обращения: 01.04.2023).

⁴ О практике рассмотрения и разрешения обращений граждан, их приема в органах прокуратуры Российской Федерации : решение коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28.04.2021. Документ опубликован не был.

закона, затрагивающих права значительного числа граждан или социально уязвимой категории населения.

Во-вторых, не перенаправляются обращения, в удовлетворении которых неоднократно отказывалось иными органами и организациями.

В-третьих, не подлежат перенаправлению повторные обращения граждан, то есть обращения, поступившие от одного и того же лица по одному и тому же вопросу.

В-четвертых, обращения, принятые на личном приеме руководством прокуратуры, подлежат рассмотрению по существу, и не подлежат перенаправлению.

Следует подчеркнуть, что, например, указание Генерального прокурора Российской Федерации от 19.01.2022 № 521/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами» (далее — Указание № 521/7) издано, в том числе, в связи с необходимостью ограничения перенаправления ряда обращений на действия (бездействия) судебных приставов-исполнителей. Это касается обращений о системных, грубых нарушениях закона, а также затрагивающих права социально уязвимой категории населения или значительного числа граждан, обращений на действия (бездействия) и решения должностных лиц Федеральной службы судебных приставов, подлежащих разрешению в порядке статьи 124 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее — УПК РФ).

В то же время пп. 2.4, 2.5 Указания № 521/7 допускают возможность перенаправления обращений о нарушении законодательства об исполнительном производстве вышестоящим должностным лицам территориального подразделения Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации (далее — ФССП) — в исключительных случаях при наличии безусловных оснований, с установлением контроля за результатами рассмотрения¹.

Обоснованность последнего подхода подтверждена и судебной практикой. Так, определением суда признано законным решение о перенаправлении жалобы на нарушение законодательства об исполнительном производстве судебным приставом-исполнителем

руководителю территориального органа Федеральной службы судебных приставов².

Возможность перенаправления обращений руководителю территориального органа ФССП порождает потребность в приведении к единообразию правового регулирования данного вопроса, так как п. 3.7 Инструкции устанавливает императивный запрет на направление обращения для рассмотрения в государственный орган, орган местного самоуправления, организацию или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется, без конкретизации возможности перенаправления руководителю органа жалобы на действия его подчиненного.

К тому же критерии оценки исключительности случаев для признания возможным перенаправления обращения, а также признаки, свидетельствующие о системности, грубости и длительности нарушений, признаки, свидетельствующие о социальной незащищенности отдельных граждан, способы признания их таковыми при непредоставлении таких сведений заявителями, не нашли отражения в правовых актах.

Открытым остается также вопрос о порядке контроля за направленными для разрешения в другие органы обращениями. С одной стороны, при рассмотрении компетентным органом доводов заявителя он является самостоятельным в принятии решений и осуществления необходимых, по его мнению, действий и прокуратура не может вмешиваться в их деятельность. Оценка же принятых мер может быть осуществлена после поступления ответа по результатам рассмотрения обращения. В то же время в этом случае прокуратурой не может быть дана оценка полноты и достаточности принятых мер и восстановления нарушенных прав заявителя.

Существуют проблемы и при определении порядка рассмотрения специальных обращений. В частности, речь идет о жалобах, рассматриваемых в порядке ст. 124 УПК РФ³ на действия (бездействие) органа предварительного расследования. С целью конкретизации положений ст. 124 УПК РФ Генеральным прокурором Российской Федерации издан приказ от 24.08.2021 № 487 «О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения дознавателя, начальника подразделения

¹ Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами : указание Генерального прокурора Российской Федерации от 19.01.2022 № 521/7 // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_428761/ (дата обращения: 01.04.2023).

² См., например, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24.09.2014 № 29-КГПР14-2 // Судебные и нормативные акты. URL: <https://sudact.ru/vsrf/doc/4jNToYOoQWYv/> (дата обращения 01.04.2023).

³ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : от 18.12.2001 № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 24.12.2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

дознания, начальника органа дознания, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа и прокурора»¹ (далее — Приказ № 487).

При этом неоднозначным остается ответ на вопрос о выборе порядка рассмотрения обращений в рамках уголовного судопроизводства. Помимо сроков и видов принимаемых решений ни УПК РФ, ни приказ № 487 не содержат критериев разграничения обращений, подлежащих рассмотрению в общем порядке или в порядке ст. 124 УПК РФ. В практической же деятельности нередки случаи подмены одного порядка другим [2].

Так, например, в прокуратуру поступило обращение на незаконные действия следователя в части внесения исправления статьи Особенной части УК РФ в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого. По итогам рассмотрения данного обращения, прокурором в соответствии с Инструкцией дано разъяснение об имевшей место технической ошибке при указании статьи Особенной части УК РФ. Не согласившись с решением прокурора, заявителем подана жалоба в суд с требованием обязать прокурора рассмотреть обращение в порядке ст. 124 УПК РФ. Суд признал необоснованным решение прокурора о рассмотрении обращения в общем порядке и удовлетворил жалобу заявителя, несмотря на имевшее место перепредъявление обвинения с учетом допущенной, по мнению прокурора, технической ошибки².

Отсутствие четкой регламентации по данному вопросу приводит к увеличению нагрузки на судебные органы. Дела об оспаривании выбранного порядка рассмотрения обращений органами прокуратуры часто являются предметом судебного разбирательства.

В то же время имеют место случаи признания незаконным решения о рассмотрении обращений в порядке ст. 124 УПК РФ при отсутствии предмета обжалования, в качестве которых признаются:

— действия (бездействия) или решения, по которым прокурором принято решение об их отмене еще до поступления жалобы;

— действия органов предварительного расследования, не вытекающие из уголовно-процессуального законодательства, в частности,

¹ О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа и прокурора : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 24.08.2021 № 487 [п. 5] // СПС «КонсультантПлюс». Доступ по подписке.

² См. например: Апелляционное определение от 30.03.2022 по делу № 33а-9290/2022 // СПС «КонсультантПлюс». Доступ по подписке.

жалобы на нарушение норм этики служебного поведения — грубость следователя во время допроса, на нарушение ведомственных организационно-распорядительных документов — внепроцессуальный отказ в предоставлении документации; несогласие с тактикой предварительного расследования;

— обращения, поступившие после окончания досудебной стадии уголовного судопроизводства³.

Именно отсутствие нормативно закреплённого предмета обращения, подлежащего рассмотрению в порядке ст. 124 УПК РФ, создает коллизии в правоприменении.

Заключение и выводы

Как видно, при многообразии правовых актов с недостаточной регламентацией работы по рассмотрению обращений и существующей системе федерального законодательства, отдельной инструкции и принятых в дополнение к ней специальными приказами, указаниями, обзорами, задача прокурора-правоприменителя по соблюдению необходимых требований для успешного выполнения возложенных обязанностей существенно усложняется.

Именно поэтому назрела потребность в унификации порядка рассмотрения обращений граждан в органах прокуратуры.

В этой связи предлагается принятие единой инструкции, устанавливающей порядок рассмотрения в органах прокуратуры всех видов обращений. В ней необходимо конкретизировать порядок принятия решений по поступившему обращению, закрепить условия запрета на перенаправление обращений как в органы прокуратуры, так и в иные компетентные органы, на что обращают внимание и представители научного сообщества [7; 8, с. 49–61]. Инструкция должна содержать критерии оценки системных, грубых, длительных нарушений, полномочия прокурора по контролю за рассмотрением перенаправленных обращений; разграничение обращений социально незащищенных слоев населения, требующих особого внимания, от обращений других заявителей.

Помимо перечисленного целесообразно включение в инструкцию отдельной главы, посвященной рассмотрению специальных видов обращений, с изложением предмета рассмотрения, порядка и видов принимаемых по ним решений.

³ См. например: Информационное письмо прокуратуры Ульяновской области от 19.10.2022 № 15-10-2022 о недостатках при рассмотрении жалоб в порядке ст. 124 УПК РФ // СПС «Консультант Плюс». Доступ по подписке.

Принятие этих мер упростит задачу про- закона и наиболее полной реализации гражда-
воприменителя в обеспечении единства нами конституционного права на обращение.

Список источников

1. Анисимов Г. Г. О некоторых проблемах при рассмотрении обращений граждан в органах прокуратуры и вариантах совершенствования правового регулирования этих правоотношений // Законность. 2022. № 1. С. 31–34.

2. Бекетов А. О. Рассмотрение жалоб руководителем следственного органа: административно-процессуальный и уголовно-процессуальный порядок // Российский юридический журнал. 2014. № 3. С. 109–115.

3. Ефремов И. А. Требуется совершенствование порядка и правил рассмотрения обращений граждан по вопросам защиты прав и свободы человека и гражданина в органах прокуратуры и в суде // Право и образование. 2011. № 10. С. 81–91.

4. Мостовщиков Е. А. Организация прокурором города Великий Новгород деятельности по рассмотрению обращений граждан // Организация деятельности и управления в органах прокуратуры : сборник материалов семинаров по обмену опытом. Москва, 2016. С. 112–115.

5. Савоськин А. В. Система законодательства об обращениях граждан // LexRussica (Русский закон). 2014. Т. 97, № 12. С. 1420–1429.

6. Сулин А. И. Совершенствование процесса рассмотрения обращений граждан органами прокуратуры // Экономика, бизнес и право в новых условиях : сборник статей Международной научно-практической конференции (Пенза, 20 сентября 2019 года). Пенза : Наука и Просвещение (ИП Гуляев Г. Ю.), 2019. С. 95–96.

7. Стрельников В. В. Об административно-правовых проблемах рассмотрения обращений граждан и организаций в прокуратуре // Российская юстиция. 2020. № 10. С. 45–47.

8. Титов А. А. Право граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти: конституционно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2018. 197 с.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Конфликт интересов отсутствует.

CONFLICT OF INTEREST

There is no conflict of interest.

Дата поступления статьи / Received: 11.05.2023.

Дата рецензирования статьи / Revised: 23.07.2023.

Дата принятия статьи к публикации / Accepted: 20.08.2023.