

# БЮРОКРАТИЗМ ПРИ РАССМОТРЕНИИ ОБРАЩЕНИЙ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ

Глухов Е. А.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** петиция, прокуратура, обращение, бюрократизм, административная ответственность, усмотрение, восстановление нарушенных прав, власть и общество.

## Аннотация.

Цель настоящей статьи — выявление типовых бюрократических дефектов рассмотрения обращений в органах прокуратуры Российской Федерации, описание их влияния на взаимоотношения личности и государства, а также формулировка предложений по устранению их причин и минимизации негативного воздействия.

Метод исследования. Системно-структурный метод обеспечил познание механизма возникновения бюрократических отношений в сфере рассмотрения обращений граждан государственными органами, дал возможность выявить его основные причины, а также продемонстрировать высокую степень безнаказанности должностных лиц при формальном выполнении своих обязанностей при рассмотрении обращений. Методы формальной логики — сравнение, описание, классификация, анализ, синтез и др. — позволили охарактеризовать существующую правовую базу о петициях граждан с позиции ее конкретного нормативного содержания.

Полученные результаты. Автор пытается выявить те критерии, которые позволяют пересылать обращения из органов прокуратуры в иные органы власти и должностным лицам для принятия решений по обращениям. Делается вывод о наличии коррупциогенных факторов при принятии такого рода решений и о нарушении тем самым прав заявителей. Анализируется судебная практика об оспаривании пересылки обращений и возможность привлечения правонарушителей к административной ответственности по инициативе прокурора. Вносятся предложения о введении прозрачных и четких критериев для возможности перенаправления обращений и повышения качества прокурорского надзора.

DOI: 10.21681/2226-0692-2021-1-55-60

В настоящей статье автор предлагает вынести на обсуждение порядок рассмотрения обращений органами прокуратуры, а также некоторые бюрократические проявления в указанной сфере деятельности, встречающиеся на практике довольно часто.

Прежде всего следует дать раскрыть понятие «обращение». По нашему мнению, довольно точно его формулирует Савоськин А.В.: обращение гражданина — это подлежащее обязательному рассмотрению волеизъявление индивида (группы индивидов или их объединения), соответствующее по форме нормативно-установленным правилам, выражающееся в виде письменного, устного или конклюдентного требования о реализации своих прав, свобод и законных интересов, обращенное к органу государственной власти, органу местного самоуправления или организации, реализующей публично значимую функцию, а также к их должностным лицам [8, с. 85—99].

Согласно ст. 33 Конституции Российской Федерации граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Стоит отметить, что через органы власти происходит взаимодействие управляющего и управляемого субъектов в социальной организации. В юридической литературе высказывалась мысль, что каждый гражданин вправе

оценивать деятельность органа исполнительной власти, любого должностного лица или государственного служащего с точки зрения ее законности и результативности, сообщать о выявленных дефектах [6, с. 62—70]. Обращения граждан способствуют усилению контроля народа над деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления, борьбе с бюрократизмом, волокитой и другими недостатками в их работе [7, с. 191].

Согласно позиции Конституционного Суда РФ, возможность вступать в диалог с органами публичной власти в целях отстаивания как частного, так и публичного интереса, связанного с поддержанием и обеспечением законности и правопорядка (обусловленная правом гражданина участвовать в принятии и реализации решений, затрагивающих его интересы), является неотъемлемой характеристикой нормативного содержания взаимоотношений личности с обществом и государством, а также элементом конституционных гарантий защиты прав личности всеми не противоречащими закону средствами. Право граждан на обращение в органы власти позволяет им выразить свое отношение к ее деятельности, свои потребности, выступает средством осуществления и охраны прав и свобод граждан и одновременно способом оптимизации деятельности органов публичной власти через выявление конкретных проблем

<sup>1</sup> Глухов Евгений Александрович, кандидат юридических наук, доцент, докторант Военного университета Минобороны России, полковник юстиции, г. Москва, Российская Федерация.  
E-mail: evgenijgluhov@yandex.ru

и возможных путей их решения (постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 года № 19-П).

Поддача петиций здесь является своего рода обратной связью от управляемого субъекта (населения) к управляющему (органам власти): на основе полученной информации должны устраняться нарушения установленных правил поведения в обществе, приниматься решения о необходимости изменения данных правил и корреляции управляющего воздействия.

Таким образом, подача обращений с описанием нарушений законодательства выгодна и государству, которое имеет возможность таким образом выявить сферы социальной напряженности, и гражданину, который путем подачи обращения может решить возникшие проблемы.

Порядку подачи и рассмотрения обращений граждан посвящен специальный правовой акт — Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Закон об обращениях граждан). Комментируемый закон выделяет три вида обращений: предложение, заявление и жалоба. Они могут быть направлены для рассмотрения в орган публичной власти (должностному лицу) как в виде письменного документа, так и в электронной форме, а также заявлены устно (п. 1 ст. 4).

Статья 2 указанного Закона несколько расширяет категорию лиц, которым граждане вправе направлять обращения, по сравнению с нормой ст. 33 Конституции РФ. Кроме органов публичной власти и их должностных лиц, адресатами обращений могут также быть иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностные лица.

В соответствии с п. 3 ст. 5 Закона об обращениях граждан автор обращения имеет право получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, а адресат (орган власти или должностное лицо) обязан дать таковой письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов (п. 4 ст. 10 упомянутого закона).

Анализ конституционных положений, определяющих статус Прокуратуры РФ (ст. 129), позволяет рассматривать прокуратуру как федеральный орган, обладающий государственно-властными полномочиями. В органах прокуратуры также разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, о чем прямо указано в п. 1 ст. 10 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Однако в данной статье имеется оговорка, что разрешаются прокурорами не все обращения, а лишь те из них, которые содержат сведения о нарушении законов.

Проблема в том, что законов в нашей стране великое множество, они регулируют самые разнообразные сферы деятельности, а штат прокуратур весьма ограничен, служебная нагрузка прокурорских сотрудников велика [9, с. 9—11].

Приведем данные статистики о рассмотрении обращений в органах прокуратуры.

В 2019 г. в органы прокуратуры Российской Федерации поступило 5 млн 15 тыс. 154 обращения<sup>2</sup>. Учи-

тывая, что общая штатная численность органов прокуратуры Российской Федерации с декабря 2019 г. установлена в количестве 51263 единиц<sup>3</sup> (до декабря 2019 года она была еще меньше), получается, что в среднем каждый прокурорский работник рассмотрел почти 100 обращений в год. А ведь, кроме рассмотрения обращений граждан, в функции органов прокуратуры входит и множество других задач: поддержание государственного обвинения в суде, надзор за исполнением законов органами публичной власти, координация деятельности правоохранительных органов, антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов, надзор за ходом предварительного следствия и дознания, участие в рассмотрении судами гражданских дел и т. п. Естественно, что с такой нагрузкой качественно рассмотреть и разрешить своими силами все поступившие обращения, тем более лишь в служебное время, сотрудники прокуратуры просто не в состоянии.

Поэтому довольно-таки большая часть поступивших в органы прокуратуры обращений пересылается оттуда в другие органы для рассмотрения по существу. Из официальных данных следует, что за 2019 год из прокуратуры для рассмотрения в другие ведомства по компетенции направлено 1 445 525 обращений, из которых основная часть — в органы государственного контроля (надзора), а также в органы следствия и дознания<sup>4</sup>.

Законодательство РФ позволяет пересылать обращения граждан из одного органа власти в другой, но лишь в четко определенных случаях. В соответствии с п. 3 ст. 8 Закона об обращениях граждан письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа или должностного лица, направляется в течение 7 дней со дня регистрации в соответствующий орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. О переадресации обращения уведомляется и заявитель.

Полагаю, что акцент в вышеприведенной норме закона необходимо сделать на обязательном условии, при котором обращение перенаправляется — если оно содержит вопросы, не входящие в компетенцию первоначального адресата обращения (в данном случае — органов прокуратуры). Но какие же вопросы не входят в компетенцию прокуратуры?

Если в обращении заявитель указывает на нарушения своих прав, то, как правило, существует и норма права, которая, по субъективному мнению заявителя, в отношении него нарушена. А выявление нарушений законодательства и принятие мер к восстановлению нарушенных прав граждан входит в компетенцию органов прокуратуры.

Однако на подзаконном уровне сама же Генеральная прокуратура РФ трактует вопрос о возможности пересылки обращений в другие органы более широко. Так, согласно п. 3.2 Инструкции о порядке рассмотрения

<sup>2</sup> Итоги работы по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры в 2019 году // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1810962/>.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 28.10.2019 № 528 «Об общей штатной численности органов прокуратуры Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 44. Ст. 6185.

<sup>4</sup> Итоги работы по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры в 2019 году // URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1810962/>.

обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации<sup>5</sup> (далее — Инструкция о рассмотрении обращений) по результатам предварительного рассмотрения обращения в органах прокуратуры должно быть принято одно из следующих решений:

- › о принятии к разрешению;
- › об оставлении без разрешения;
- › о передаче на разрешение в нижестоящие органы прокуратуры;
- › **о направлении в другие органы;**
- › о прекращении рассмотрения обращения;
- › о приобщении к ранее поступившему обращению;
- › о возврате заявителю.

В соответствии с п. 3.5 упомянутой Инструкции обращения, подлежащие разрешению другими органами и организациями, в течение 7 дней со дня регистрации направляются по принадлежности с одновременным извещением об этом заявителей и разъяснением принятого решения.

Из текста приведенных выше норм Инструкции непонятно, на каком основании принимается решение о том, что обращение подлежит разрешению другими органами, а не органами прокуратуры, куда оно было направлено изначально заявителем. По-видимому, данный вопрос целиком и полностью отдан на усмотрение прокурора той прокуратуры, куда поступило обращение. А поскольку критерии принятия такого рода решения не установлены, то прокурор принимает решение по судьбе обращения (переслать в другой орган или рассматривать самостоятельно) практически произвольно, никак его не обосновывая.

Сложившаяся к настоящему времени система органов исполнительной власти, контрольных и надзорных органов позволяет вести речь о том, что в каждой сфере общественной жизни существует орган, созданный для проверки и контроля законодательства в указанной отрасли (таких органов может быть несколько). Например, нарушения в сфере общественного порядка призваны рассматривать органы МВД России, в сфере торговли — Роспотребнадзор, в сфере пожарной безопасности — МЧС России, трудовой инспекции подведомственны споры в сфере трудового законодательства и т. п. Словом, прокурору практически всегда можно отыскать тот орган власти, который хотя бы косвенно связан с описанным в обращении нарушением и куда можно переслать обращение гражданина на проверку.

Но ведь гражданин, обращаясь именно в прокуратуру, рассчитывал, что его обращение будет рассмотрено сотрудником прокуратуры, а не кем-то другим. Иначе мы приходим к выводу, что гражданин хоть и обращается к прокурору, но ему все равно, кто реально будет рассматривать его обращение. Полагаю, что такое предположение не соответствует действительности.

Если бы податель обращения хотел, чтоб его жалобу рассмотрел тот орган, куда эту жалобу переслал прокурор, то, скорее всего, он и сам бы туда написал, не теряя время на пересылку через прокуратуру. А поскольку гражданин пишет жалобу именно прокурору, то презумируется, что именно от прокурора он ждет

надлежащей реакции, т. е. рассмотрения его жалобы по существу.

Здесь вызывает недоумение тот факт, что при перенаправлении обращений в другую инстанцию прокурор никак не связан с мнением и желанием на то самого заявителя. Хочет или не хочет заявитель, чтобы его жалоба была перенаправлена из прокуратуры в другой орган — данный фактор никоим образом не влияет на решение прокурора переслать его обращение. Прокурор в данном случае поступает как представитель недееспособного: сам принимает за него решение о том, кто должен рассматривать его обращение. Не интересуется в этом ракурсе прокурора и возможность огласки описанной в обращении проблемы (заявитель доверил ее именно прокуратуре и, вполне возможно, не хотел раскрывать иным органам и должностным лицам).

Но такой подход, во-первых, влечет увеличение срока рассмотрения перенаправленного обращения ввиду переноса установленного законом тридцатидневного срока рассмотрения документа на более позднюю дату в новом органе власти. Соответственно, даже при благоприятном для заявителя исходе и принятия мер по его обращению, момент восстановления нарушенных прав отдалается.

Во-вторых, далеко не все органы власти, куда прокурор перешлет обращение заявителя, обладают таким набором средств выявления нарушений закона и принуждения по отношению к правонарушителю, как прокуратура. Так, по обращению заявителя в ходе проведения проверки прокурор имеет возможность привлекать к участию в ней представителей других государственных органов. Требования прокурора, вытекающие из его полномочий по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, подлежат безусловному исполнению в установленный срок. Неисполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, а также уклонение от явки по его вызову влечет за собой установленную законом ответственность (п. 1 и 3 ст. 6 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Статьей 17.7 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за умышленное невыполнение требований прокурора, что мотивирует должностных лиц более ответственно относиться к требованиям прокурора и проводимых прокурорскими работниками мероприятиях.

В-третьих, принятие прокурором решения о том, кто должен рассматривать обращение заявителя даже без учета мнения последнего, нивелирует само право гражданина на подачу обращения в органы прокуратуры. Это право в реальности не подкрепляется обязанностью прокурора рассматривать поступившие к нему обращения и давать ответ по существу обращения.

Но еще большую опасность и негативные последствия влечет перенаправление обращений заявителей в те органы, на которые эти заявители и жалуются. Пункт 6 статьи 8 Закона об обращениях граждан вводит прямой запрет на перенаправление жалоб в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. Тот же запрет продублирован и в пункте 3.7 Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры РФ.

<sup>5</sup> Введена в действие приказом Генерального Прокурора России от 30.01.2013 № 45 (ред. от 28.07.2020) // Законность. 2013. № 4.

Однако и здесь есть лазейка — можно переслать поступившее обращение не тому чиновнику, чьи действия обжалуются, а вышестоящему должностному лицу или в вышестоящий орган публичной власти. Формально закон в данном случае не нарушен, ведь это де-юре разные органы<sup>6</sup>. Однако, по мнению автора, объективность рассмотрения такой пересланной жалобы наверняка будет утрачена. Поясним, почему.

Не секрет, что в среде чиновничества, кроме формального законодательства, существуют и неписанные правила поведения, корпоративизм, естественное нежелание прокурорского сотрудника увеличивать объем и интенсивность своей работы. Жалобы граждан на работников государственных структур (далее — чиновников) своего же ведомства, на их волокиту, бездушие и даже причиненный по их вине вред рассматривают такие же чиновники, только вышестоящего органа власти. Указанные сослуживцы ввиду корпоративной морали не заинтересованы в наказании своего коллеги и даже в предании огласке допущенных в ведомстве нарушений. Старшему руководителю гораздо выгоднее «прикрыть» своего подчиненного, в спорных ситуациях написать в ответ на жалобу, что нарушений не выявлено, хотя реально нарушения имели место. Подобный подход обусловлен тем, что нарушения в подчиненном (нижестоящем) органе власти бросают тень и на старшего руководителя — ведь это он, начальник, плохо контролировал работу подчиненного, не выявил самостоятельно его нарушений, следовательно, сам некачественно исполнял свои обязанности по руководству и контролю.

Поэтому бюрократическая система вырабатывает некий специальный стиль работы, защищающий корпоративную честь мундира и направленный на экономию своего рабочего времени [2, с. 84—91]. Бюрократы различных учреждений защищают в первую очередь ведомственные интересы, а уже потом интересы личности и государства, хотя сами они это могут категорически отрицать [4, с. 5—21].

К сожалению, и обжаловать в суде перенаправление обращений граждан в другие органы весьма проблематично. Поскольку итоговое решение по обращению заявителя не принято, суды не видят в самой пересылке нарушений. Так, один из заявителей оспорил в суде ответ прокурора, с которым был не согласен. Суд в решении указал, что «оценка действий (бездействия) прокурора по осуществлению его права на применение либо неприменение мер прокурорского реагирования не входит в компетенцию суда. В противном случае это означало бы лишение органов прокуратуры самостоятельности в решении подведомственных им вопросов»<sup>7</sup>.

В другом деле тот же суд указал: «Требования заявителя о признании ответа Управления ... отпиской не основаны на законе, так как действующее законодательство не содержит в себе такого правового понятия»<sup>8</sup>.

По мнению другого суда, «действующее законодательство не предусматривает возможность обжалования содержания ответов на обращения граждан в случае их несогласия с ними. Пункт 4 ст. 5 Закона об обращениях предусматривает право граждан обжаловать только принятое по обращению решение или действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения, но не содержание ответа»<sup>9</sup>.

Совсем недавно Верховный Суд Российской Федерации фактически дал карт-бланш органам прокуратуры на пересылку обращений граждан в другие органы власти. Рассматривая иск гражданки Васильевой Т.К. к прокурору края о признании его действий, связанных с нерассмотрением ее обращения и пересылкой его в другой орган (руководителю подразделения судебных приставов-исполнителей), на одного из которых она и жаловалась в прокуратуру<sup>10</sup>, Верховный Суд РФ указал следующее:

«При осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки (здесь и далее курсив автора — Е.Г.)».

Далее высшая судебная инстанция пришла к выводу о том, что положения законодательства допускают направление обращения в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов... Сама по себе просьба о принятии меры прокурорского реагирования в отношении руководителя подразделения УФССП России без указания на допущенное им конкретное нарушение закона, повлекшее нарушение прав и свобод заявителя, не препятствовала направлению обращения для проведения соответствующей проверки правомерности действий судебных приставов-исполнителей в порядке подчиненности<sup>11</sup>.

Из приведенной выдержки Определения Верховного Суда РФ следуют два важных вывода:

1. Прокурор сам, по своему усмотрению решает, проводить ли проверку доводов поступившей жалобы силами подчиненных сотрудников прокуратуры или перенаправить жалобу в другие органы, чья компетенция также относится к изложенным в жалобе вопросам.

Но в этом случае в пункте 3.5 Инструкции о рассмотрении обращений содержится коррупциогенный фактор, устанавливающий для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил. В частности, широта дискреционных

<sup>6</sup> Указанную реакцию прокуратуры автор испытал на себе, полгода пытаясь «заставить» органы городской прокуратуры рассмотреть жалобу на сотрудников Роспотребнадзора. А прокуратура переправляла жалобы автора в МВД России и в вышестоящий орган Роспотребнадзора, причем несколько раз.

<sup>7</sup> Апелляционное определение Московского городского суда от 18.05.2017 № 33а-859/2017.

<sup>8</sup> Апелляционное определение Московского городского суда от 03.04.2012 по делу № 11-230.

<sup>9</sup> Определение Верховного суда Республики Башкортостан от 17.05.2012 по делу № 33-5632.

<sup>10</sup> Читая данное судебное постановление, понимаешь, что судебный пристав-исполнитель действительно допустил нарушения в своей работе и тем самым нарушил права заявительницы. Однако все инстанции, куда она на него жаловалась, ей отписались, что никаких нарушений они не выявили.

<sup>11</sup> Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 19.08.2020 № 60-КАД20-1-К9 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: [http://vsrf.ru/stor\\_pdf.php?id=1908342](http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1908342) (дата обращения: 22.11.2020).



полномочий — отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения прокурором о пересылке обращения в другие органы власти, а также определение компетенции прокурора по формуле «вправе» (пп. «а» и «б» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов<sup>12</sup>).

Усмотрительный подход в данном вопросе вполне может привести к несправедливости. Право здесь направлено на установление объективной истины и в то же время допускает и несправедливость [5, с. 1—5].

2. Переадресация жалоб в другие ведомства законно лишь в случае, когда в этих жалобах не указаны конкретные нарушения закона, допущенные в отношении граждан. То есть для того, чтобы привлечь к своей проблеме прокуратуру, заявитель уже до обращения в прокуратуру должен сам разобраться в хитросплетениях законодательства и сам изложить в жалобе конкретные нарушения в отношении него нормы законов.

Представляется необоснованным возложение на гражданина такой обязанности — самому выявлять и указывать в обращении к прокурору все нарушенные нормы закона для того, чтобы его жалоба была все же рассмотрена тем органом, в который он ее сам направил (прокуратурой).

Отдельно следует остановиться на обжаловании гражданами т. н. «отписок», полученных в ответ на ранее направленные обращения в другие органы [3, с. 534—544]. Речь идет о тех жалобах, в которых заявители просят прокурора привлечь должностное лицо органа власти к административной ответственности за ненадлежащую реакцию на их предыдущую петицию.

Так, например, должностные лица какого-либо органа власти не реагируют на обращения заявителя или не отвечают по существу (занимаются отписками). Заявитель жалуется на вышеуказанного чиновника прокурору и просит привлечь чиновника к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ (за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан предусмотрен административный штраф от 5000 до 10000 рублей). Дела об административных правонарушениях по вышеуказанной ст. 5.59 КоАП РФ согласно ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ возбуждаются исключительно прокурором. Без этапа возбуждения административного дела прокурором нерадивый чиновник даже при условии доказательства его вины в нарушении порядка рассмотрения обращений граждан не будет привлечен к административной ответственности. Но если сам прокурор будет пересылать такие жалобы в другие органы, то административного наказания чиновника-правонарушителя не произойдет, несмотря на нарушение им соответствующей нормы закона (ст. 5.59 КоАП РФ) и просьбу об этом заявителя. Поэтому полагаю, что обращения с такого рода просьбами не должны пересылаться из органов прокуратуры в иные органы власти.

Косвенным подтверждением мнения автора является и позиция Конституционного Суда РФ, который

указал, что статья 5.59 КоАП РФ не освобождает должностных лиц прокуратуры и судей от обязанности проверить в ходе рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении выполнение должностным лицом *всех* требований законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан<sup>13</sup>.

Подводя итог настоящей статье, хотелось бы сделать следующие **выводы**.

В современной России на первый план выходит проблема не изложения заявителем своих мыслей и донесения их чиновнику, а ненадлежащая реакция чиновника на такие обращения. Косвенно данный факт подтверждают и социологические данные. Так, 83,5% респондентов заявили, что проблема, с которой они обращались к власти имущим, очень долго теми решалась, «заматывалась» [1, с. 11—13], 66% опрошенных считают, что власти не учитывают мнение населения в своей работе<sup>14</sup>.

Экс-президент России Д. Медведев так охарактеризовал это явление: «В принципе шансы достучаться до любого уровня власти есть у всех. Вопрос как раз совсем в другом — в том, что люди-то как раз пишут, дают информацию, а эффективность этих обращений ничтожна. Вот это реальная проблема»<sup>15</sup>.

Генеральный Прокурор РФ в своем приказе от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»<sup>16</sup> предписал подчиненным прокурорам проводить проверки исполнения законов на основании поступившей в органы прокуратуры информации (в т. ч. обращений граждан), требующих использования прокурорских полномочий (п. 6). Генеральный прокурор РФ потребовал оценивать деятельность прокуроров по надзору за исполнением законов, законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, исходя из правомерности и своевременности вмешательства, полноты использования предоставленных им полномочий, принципиальности и настойчивости в устранении нарушений закона, восстановлении нарушенных прав, привлечении виновных к ответственности (п. 21).

Назначенный в январе 2020 года Генеральным прокурором РФ Игорь Краснов, обращаясь к своим подчиненным, заявил: «Чрезмерная бюрократия создает преграду между обществом и государством, которая должна быть преодолена. В этом я вижу роль прокуратуры как органа надведомственного надзора»<sup>17</sup>. По его справедливому мнению, «крайне важно добиваться, чтобы любое надзорное мероприятие, каждая ситуация, с которой к вам пришли люди, имели конечный результат в виде реального восстановления нарушенного права»<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 29.05.2019 № 1467-О // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.krsf.ru/decision/KSRFDecision408712.pdf>.

<sup>14</sup> URL: <http://www.9111.ru/questions/77777777913422/>.

<sup>15</sup> Дмитрий Медведев встретился с представителями общественного комитета // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/13112>.

<sup>16</sup> Законность. 2008. № 3.

<sup>17</sup> Интервью Генерального прокурора Российской Федерации И. Краснова газете «Коммерсант». 10 сентября 2020.

<sup>18</sup> Выступление Генерального Прокурора РФ Игоря Краснова на коллегии Генеральной Прокуратуры по итогам работы за первое полугодие 2020 г. // URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1884166/>.

<sup>12</sup> Утверждена Постановлением Правительства России от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Российская газета, 5 марта 2010 г.

Возможность требования ответа от того органа государства, в который обратился заявитель, предусмотрена и на уровне международно-правовых источников. Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (принята 9 декабря 1998 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 53/144) предусматривает, что каждый человек, чьи права или свободы предположительно нарушены, имеет право лично или через посредство законно уполномоченного представителя направить жалобу в независимый, беспристрастный и компетентный судебный или иной орган, созданный на основании закона, рассчитывать на ее своевременное рассмотрение этим органом (п. 2 ст. 9).

То есть, по общему правилу, рассматривать обращение гражданина должен именно тот орган, в который гражданин это обращение направил. И лишь при невозможности данным органом принять решение по обращению оно может быть переправлено в другой орган по компетенции.

Учитывая изложенное, является целесообразным установить на уровне приказа Генерального прокурора Российской Федерации четкий критерий (перечень случаев), когда поступившее в органы прокуратуры обращение должно быть рассмотрено именно в органах прокуратуры, а когда оно может быть перенаправлено в другие органы для рассмотрения. ■

### Литература

1. Бюрократия и власть в новой России: позиции населения и мнения экспертов. Аналитический доклад, подготовленный специалистами Института социологии РАН. Под общ. ред. М.К. Горшкова. М., 2005. 124 с.
2. Глухов Е.А. Влияние бюрократических процедур на управленческие решения // Военное право. 2018. № 3. С. 84—91.
3. Глухов Е.А. «Отписка» как нарушение законодательства Российской Федерации о порядке рассмотрения обращений граждан: постановка проблемы // Сибирское юридическое обозрение. 2020. Т. 17. № 4. С. 534—544.
4. Гобозов И.А. Управление и бюрократия // Философия и общество. 2009. № 4. С. 5—21.
5. Захарцев С.И., Сальников В.П. Что есть компрехендная теория права // Юридическая наука. 2016. № 3. С. 1—5.
6. Козлов Н. Социальные основы обжалования действий (бездействия) и решений органов государственной власти и их должностных лиц // Административное право. 2011. № 4. С. 62—70.
7. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Л.В. Лазарева. М., 2009.
8. Савоськин А.В. Обращения граждан как правовая категория // Научный ежегодник института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2017. Т. 17. № 3. С. 85—99.
9. Харитонов С.С. Организация надзора за исполнением законов в сфере защиты прав и свобод военнослужащих, членов их семей и иных граждан как одно из условий обеспечения законности в войсках // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 10. С. 9—11.

**Рецензент: Захарцев Сергей Иванович**, доктор юридических наук, академик РАЕН, заведующий кафедрой адвокатуры и правоохранительной деятельности Российского государственного социологического университета, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: sergeyivz@yandex.ru

