

УДК 342

## **К вопросу о совершенствовании нормативно-правовой базы, регламентирующей реализацию права граждан на обращение в органы государственной власти**

**Титов Александр Александрович**

Аспирант,

Орловский филиал Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ,

прокурор отдела по надзору за уголовно-процессуальной  
и оперативно-розыскной деятельностью прокуратуры Орловской области,

302028, Российская Федерация, Орел, бульвар Победы, 5А;

e-mail: etotitov@yandex.ru

### **Аннотация**

Автор анализирует нормативно-правовые акты Российской Федерации и субъектов Федерации, регламентирующие порядок реализации предусмотренного ст. 33 Конституции Российской Федерации права. Предлагается внесение отдельных изменений как в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», так и в ведомственные приказы в целях обеспечения дополнительных гарантий реализации петиционного права граждан. В частности, автором предлагается дополнить организационно-распорядительные документы Следственного комитета России положениями об обязательном направлении гражданам ответов на обращения заказной корреспонденцией. Кроме того, автором проанализированы положения федерального законодательства, согласно которым обязанность по работе с обращениями возложена как на органы государственной власти и местного самоуправления, так и на организации, осуществляющие публично значимые функции.

### **Для цитирования в научных исследованиях**

Титов А.А. К вопросу о совершенствовании нормативно-правовой базы, регламентирующей реализацию права граждан на обращение в органы государственной власти // Вопросы российского и международного права. 2016. Том 6. № 12А. С. 76-84.

### **Ключевые слова**

Конституционное право, обращение граждан, петиция, прокуратура, жалоба, порядок рассмотрения обращений, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Следственный комитет России, изменение действующего законодательства.

## Введение

Статьей 33 Конституции Российской Федерации установлено право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации выше-названного права, регулируются Федеральным законом № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ № 59).

Статьей 5 указанного закона определены конкретные права гражданина при рассмотрении обращения. Так, при рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме; знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения; получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов; обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации; обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Отдельного внимания заслуживает вопрос реализации права на получение письменного ответа по существу поставленных в обращении вопросов. В соответствии с положением анализируемой статьи ответ на письменное обращение гражданина дается в письменной форме. Как правило, ответ подготавливается на официальном бланке с реквизитами соответствующего органа или должностного лица, в чью компетенцию входит решение содержащихся в обращении вопросов. Положением не устанавливаются каких-либо требований ни к форме, ни к содержанию письменного ответа, единственное требование – это дача ответа по существу поставленных в обращении вопросов [Бондарчук, Прокопьев, 2007].

Вместе с тем законом не регламентируется порядок и способ направления гражданину ответа на обращения, отчего принципиально зависит вопрос реализации права на получение письменного ответа.

Подзаконными правовыми актами, в частности организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры РФ, отчасти восполняются имеющиеся в ФЗ № 59 пробелы [Титов, 2016]. Так, в соответствии с п. 2.2.6 Приказа Генерального прокурора РФ № 450 от 29.12.2011 «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» ответы на обращения или уведомления о переадресовании обращений пересылаются заказными письмами или бандеролями.

Согласно п. 3 Приказа ФГУП «Почта России» от 17.05.2012 № 114-п «Об утверждении Порядка (вместе с «Порядком приема и вручения внутренних регистрируемых почтовых отправлений»)» заказное почтовое отправление – регистрируемое почтовое отправление,

принимаемое без оценки стоимости вложения, с выдачей отправителю квитанции и вручаемое адресату под расписку.

Таким образом, в случае подачи гражданином обращения в органы прокуратуры Российской Федерации порядок рассмотрения, направления и получения гражданином письменного ответа детально регламентирован.

Вместе с тем не во всех органах государственной власти ведомственными приказами обеспечена реализация права на получение письменного ответа. В частности, п. 4.3.4.4 Приказа СК России от 18.07.2012 № 40 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству Следственного комитета Российской Федерации» гласит, что заказными письмами и бандеролями с уведомлением и без него направляются документы, требующие письменного подтверждения почтовым отделением факта их рассылки и (или) получения адресатом.

Фактически отсутствие в приказе императивного требования о направлении писем с ответами на обращения гражданам заказной корреспонденцией приводит к тому, что не во всех случаях граждане получают соответствующие письма. Причиной указанного обстоятельства в одних случаях является ненадлежащая работа почтовых служб, в других – ненадлежащее исполнение работниками следственного комитета своих обязанностей, поскольку отсутствие в организационно-распорядительных ведомственных документах обязательства направлять письма заказной корреспонденцией нередко позволяет не направлять такие письма вовсе.

Учитывая изложенное, видится целесообразным в целях реализации права граждан на получение письменного ответа по существу поставленных в обращении вопросов дополнить п. 4 ст. 10 ФЗ № 59 положением о необходимости направления ответов гражданам заказной корреспонденцией.

### **Рассмотрение понятия «публично значимые функции»**

Согласно ФЗ № 59 обязанность по работе с обращениями возложена как на органы государственной власти и местного самоуправления, так и на организации, осуществляющие публично значимые функции. Однако ни в одном нормативно-правовом акте Российской Федерации не раскрывается данное понятие, что затрудняет реализацию права на обращение и приводит к правовой неопределенности. Более двух сотен решений Конституционного суда РФ так или иначе используют понятие «публично значимые функции». При этом содержание таких «функций» в них не обнаруживается. В одном из постановлений Конституционный суд РФ указал, что отдельные публично значимые функции могут быть возложены законодателем и на иные субъекты, не относящиеся к системе публичной власти, а соответствующие гарантии могут быть им установлены в порядке дополнительного обеспечения прав и свобод человека и гражданина с учетом, в том числе, характера деятельности тех или иных организаций как имеющей

публично-правовое значение и конкретных условий развития политико-правовой системы Российской Федерации (Постановление Конституционного суда РФ от 18.07.2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области»).

В юриспруденции отсутствует единое понимание данной дефиниции. Так, некоторые ученые рассматривают ее как действие в общих, публичных интересах [Джагарян, 2013, 82], другие – как «осуществление полномочий, экономически и социально важных для населения, принятие решений, обязательных для исполнения лицами, к которым они обращены либо в отношении которых они реализуются, уполномоченными на это юридическими лицами, их структурными подразделениями и индивидуальными предпринимателями» [Занин, 2014, 79]. Е.В. Воскресенская предлагает субъекты, осуществляющие публично значимые функции, разделить на создаваемые государством и частные. К числу первых она относит органы публичной власти, государственные предприятия и учреждения, государственные компании, Центральный банк, государственные корпорации, фонды, создаваемые публично-территориальными образованиями, и т. п. К числу вторых – саморегулируемые организации, членство в которых обязательно для осуществления предпринимательской деятельности, и субъекты профессиональной и предпринимательской деятельности, подлежащие саморегулированию в силу закона [Воскресенская, 2016, 24]. Круг субъектов, осуществляющих публично значимые функции, включает государство и муниципальные образования, негосударственные структуры и организации, можно также включить: «Газпром», РАО «ЕЭС России», ОАО «Российские железные дороги», нотариусов, адвокатов, банки, аудиторов, средства массовой информации, отдельных граждан. В толковом словаре С.И. Ожегова «публичный» определяется как «открытый, общественный, не частный». Следовательно, под «публично значимыми функциями» следует понимать деятельность, осуществляемую в интересах общества, а не конкретного частного лица или организации.

Имеется и другая позиция, согласно которой анализируемая дефиниция слишком неопределенна, в ней отсутствует общепризнанное и понятное содержание [Синюгин, 2014, 83], что не позволяет определить круг субъектов, исполняющих данные функции. В то же время многие авторы к признакам таких организаций относят: создание их государством либо установление государством усложненного механизма наделения их правоспособностью; их правовой статус, цели и функции устанавливаются нормативно-правовым актом; такие организации (представители таких организаций) имеют право совершать действия по управлению (реализовывать управленческие функции) в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от них, т. е. осуществлять администрирование [Маслов, 2010]; правоспособность таких организаций предопределена целью реализации (содействия реализации) прав и законных интересов неопределенного круга лиц.

## Заключение

Учитывая изложенное, в целях преодоления правовой неопределенности следует в Кодексе об административных правонарушениях РФ четко определить признаки таких организаций. Это будет способствовать и более эффективной реализации права граждан на обращение в органы государственной власти.

## Библиография

1. Бондарчук Р.Ч., Прокопьев Е.В. Комментарий к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2007. 88 с.
2. Воскресенская Е.В. Субъекты саморегулирования: теоретико-правовой аспект // Ленинградский юридический журнал. 2016. № 1 (43). С. 17-24.
3. Джагарян С.А. Конституционная природа муниципальных учреждений и ее отражение в зеркале реформы бюджетной сферы // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 3 (94). С. 82-100.
4. Занин Т.В. Проблемы соотношения положений ст. 5.59 КОАП РФ и понятия «публично значимые функции» // Криминалистика. 2014. № 2 (15). С. 77-79.
5. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 3. Ст. 4398.
6. Маслов К.В. К вопросу о понятии налогового администрирования // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2010. № 1 (22). С. 35-40.
7. Об утверждении и введении в действие «Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации»: Приказ Генерального прокурора РФ от 30.01.2013 № 45 // Законность. 2013. № 4 (42). С. 54-73.
8. Об утверждении Инструкции по делопроизводству Следственного комитета Российской Федерации: Приказ СК России от 18.07.2012 № 40 // СПС «КонсультантПлюс».
9. Об утверждении Порядка (вместе с «Порядком приема и вручения внутренних регистрируемых почтовых отправлений»): Приказ ФГУП «Почта России» от 17.05.2012 № 114-п // СПС «КонсультантПлюс».
10. О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации: Приказ Генерального прокурора РФ от 29.12.2011 № 450 // СПС «КонсультантПлюс».
11. О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации»: Федер. закон Рос. Федерации от 20.11.1995: принят Гос. Думой Федер. Собрания Рос. Федерации 18.10.1995 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

12. О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: Федер. закон Рос. Федерации от 03.11.2015 № 305-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собрания Рос. Федерации 23.10.2015: одобрен Советом Федерации Федер. Собрания Рос. Федерации 28.10.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 45. Ст. 6206.
13. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 02.05.2006 № 59-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собрания Рос. Федерации 21.04.2006: одобрен Советом Федерации Федер. Собрания Рос. Федерации 06.04.2006 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.
14. По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 18.07.2012 № 19-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 31. Ст. 4470.
15. Синюгин В.Ю. Административно-правовой статус субъектов, осуществляющих публично-значимые функции // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2014. № 2 (39). С. 81-85.
16. Титов А.А. Вопросы реализации права граждан на обращение в органы прокуратуры Российской Федерации // Юридическая мысль. 2016. № 4. С. 139-141.

**The question of improvement of the legal framework,  
regulating the implementation of citizens' rights to appeal  
to the state authorities**

**Aleksandr A. Titov**

Postgraduate,

Orel branch of the Russian Presidential Academy  
of National Economy and Public Administration,

Prosecutor,

Department for supervision over criminal procedure  
and investigative activity of the Prosecutor's office of the Orel region,

302028, 5A Pobedy av., Orel, Russian Federation;

e-mail: etotitov@yandex.ru

**Abstract**

Within the framework of the article, the author analyzes the legal acts of the Russian Federation and subjects of the Federation regulating the implementation of the Article 33 of the Constitution of the Russian Federation. The article proposes certain changes to the Federal Law "On the procedure for consideration of appeals by citizens of the Russian Federation", and to departmental orders to ensure additional guarantees of realization of citizens' right to petition. In particular, the author proposes to add the provisions, which concern sending the result of consideration of appeals to citizens with ordered letters, in organizational-administrative documents of the Investigative Committee of the Russian Federation. The author considers the concept of publicly significant functions. There is no common understanding of this definition in law. Thus, some scientists regard it as an act in the general public interest, others as "the exercise of power, economically and socially important to the population, making decision, obligatory for execution by the persons to whom they are addressed or for whom they are implemented, authorized legal persons, their structural units and individual entrepreneurs". In addition, the author analyses federal laws, which says that not only the bodies of federal government and local government have the responsibility of consideration of appeals lays with, but also the organizations, which executes public functions.

**For citation**

Titov A.A. (2016) K voprosu o sovershenstvovanii normativno-pravovoi bazy, reglamentiruyushchei realizatsiyu prava grazhdan na obrashchenie v organy gosudarstvennoi vlasti [The question of improvement of the legal framework, regulating the implementation of citizens' rights to appeal to the state authorities]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 6 (12A), pp. 76-84.

**Keywords**

Constitutional law, appeals by citizens, petition, prosecution, appeal, the order of consideration of appeals, the Prosecutor General of the Russian Federation, Investigative Committee of the Russia, change of the current legislation.

**References**

1. Bondarchuk R.Ch., Prokop'ev E.V. (2007) *Kommentarii k Federal'nomu zakonu "O poryadke rassmotreniya obrashchenii grazhdan Rossiiskoi Federatsii" (postateinyi)* [Commentary to the Federal Law "On the procedure for consideration of appeals by citizens of the Russian Federation"]. Moscow: Yustitsinform Publ.
2. Dzhagaryan S.A. (2013) *Konstitutsionnaya priroda munitsipal'nykh uchrezhdenii i ee otrazhenie v zerkale reformy byudzhethnoi sfery* [Constitutional nature of municipal institutions and

- its reflection in the mirror of the reform of the budget sphere]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative constitutional review], 3 (94), pp. 82-100.
3. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii [Constitution of the Russian Federation] (2014). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. St. 4398* [Collected legislation of the Russian Federation. Art. 4398], 3.
  4. Maslov K.V. (2010) K voprosu o ponyatii nalogovogo administrirovaniya [To the question about the concept of tax administration]. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Pravo"* [Bulletin of Omsk University. Series "Law"], 1 (22), pp. 35-40.
  5. O poryadke rassmotreniya obrashchenii grazhdan Rossiiskoi Federatsii: Feder. zakon Ros. Federatsii ot 02.05.2006 № 59-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobraniya Ros. Federatsii 21.04.2006: odobren Sovetom Federatsii Feder. Sobraniya Ros. Federatsii 06.04.2006 [On the order of consideration of appeals by citizens of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 59-FZ of May 02, 2006] (2006). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. St. 2060* [Collected legislation of the Russian Federation. Art. 2060], 19.
  6. O vnesenii izmenenii i dopolnenii v Zakon Rossiiskoi Federatsii "O prokurature Rossiiskoi Federatsii": Feder. zakon Ros. Federatsii ot 20.11.1995: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobraniya Ros. Federatsii 18.10.1995 [About modification and additions in the Law of the Russian Federation "On the Procuracy of the Russian Federation": Federal Law of the Russian Federation of November 20, 1995] (1995). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. St. 4472* [Collected legislation of the Russian Federation. Art. 4472], 47.
  7. O vnesenii izmeneniya v stat'yu 13 Federal'nogo zakona "O poryadke rassmotreniya obrashchenii grazhdan Rossiiskoi Federatsii": Feder. zakon Ros. Federatsii ot 03.11.2015 № 305-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobraniya Ros. Federatsii 23.10.2015: odobren Sovetom Federatsii Feder. Sobraniya Ros. Federatsii 28.10.2015 [On amendments to article 13 of the Federal Law "On the procedure for consideration of references of citizens of the Russian Federation": Federal Law of the Russian Federation No. 305-FZ of November 03, 2015] (2015). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. St. 6206* [Collected legislation of the Russian Federation. Art. 6206], 45.
  8. O vvedenii v deistvie Instruksii po deloproizvodstvu v organakh i uchrezhdeniyakh prokuratury Rossiiskoi Federatsii: Prikaz General'nogo prokurora RF ot 29.12.2011 № 450 [On approval of the Instruction on office work of the Investigative Committee of the Russian Federation: Decree of the Investigative Committee of the Russian Federation No. 40 of July 18, 2012]. *SPS Konsul'tantPlyus* [SPS Consultant].
  9. Ob utverzhdenii i vvedenii v deistvie "Instruksii o poryadke rassmotreniya obrashchenii i priema grazhdan v organakh prokuratury Rossiiskoi Federatsii": prikaz General'nogo prokurora RF ot 30.01.2013 № 45 [On the statement and introduction in action "On the procedure of consideration of applications and reception of the citizens in Prosecutor's Offices of the Russian Federation": Order of the Prosecutor General of the Russian Federation No. 45 of January 30, 2013] (2013). *Zakonnost'* [Legality], 4 (42), pp. 54-73.



10. Ob utverzhdenii Instruktsii po deloproizvodstvu Sledstvennogo komiteta Rossiiskoi Federatsii: prikaz SK Rossii ot 18.07.2012 № 40 [On approval of the Instruction on office-work of the Investigative Committee of the Russian Federation: Order of the Investigative Committee of Russia No. 40 of July 18, 2012]. *SPS Konsul'tantPlyus* [SPS Consultant].
11. Ob utverzhdenii Poryadka (vmeste s "Poryadkom priema i vrucheniya vnutrennikh registriruemyykh pochtovykh otpravlenii"): prikaz FGUP "Pochta Rossii" ot 17.05.2012 № 114-p [On approval of the Procedure (together with "Procedure of the receipt and internal delivery of registered postal items"): Order of the federal state unitary enterprise "Mail of Russia" No. 114-p of May 17, 2012]. *SPS Konsul'tantPlyus* [SPS Consultant].
12. Po delu o proverke konstitutsionnosti chasti 1 stat'i 1, chasti 1 stat'i 2 i stat'i 3 Federal'nogo zakona "O poryadke rassmotreniya obrashchenii grazhdan Rossiiskoi Federatsii": postanovlenie Konstitutsionnogo suda Rossiiskoi Federatsii ot 18.07.2012 № 19-P [On the case on verification of constitutionality of Part 1 Article 1, paragraph 1 Article 2 and Article 3 of the Federal Law "On the order of consideration of references of citizens of the Russian Federation": Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 19-P of July 18, 2012] (2012). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. St. 4470* [Collected legislation of the Russian Federation. Art. 4470], 31.
13. Sinyugin V.Yu. (2014) Administrativno-pravovoi status sub"ektov, osushchestvlyayushchikh publichno-znachimye funktsii [Administrative and legal status of the entities carrying out publicly significant functions]. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Pravo"* [Bulletin of Omsk University. Series "Law"], 2 (39), pp. 81-85.
14. Titov A.A. (2016) Voprosy realizatsii prava grazhdan na obrashchenie v organy prokuratury Rossiiskoi Federatsii [The issues of realization of the right to appeal to the authorities of the Russian Federation Prosecutor's Office]. *Yuridicheskaya mysl'* [Legal thought], 4, pp. 139-141.
15. Voskresenskaya E.V. (2016) Sub"ekty samoregulirovaniya: teoretiko-pravovoi aspekt [The subjects of self-regulation: theoretical and legal aspect]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal* [Leningrad law journal], 1 (43), pp. 17-24.
16. Zanin T.V. (2014) Problemy sootnosheniya polozenii st. 5.59 KOAP RF i ponyatiya "publichno znachimye funktsii" [The problems of correlation of the provisions of article 5.59 of the Administrative Code of the Russian Federation and the concept of publicly significant functions]. *Kriminalist* [Criminalist], 2 (15), pp. 77-79.