

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС.
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО. ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ.
МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

УДК 342.736

DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/6-11>

ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНИЗАЦИИ,
ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЕ ПУБЛИЧНО ЗНАЧИМЫЕ ФУНКЦИИ

В. А. Винокуров

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

INDIVIDUAL PROBLEMS OF THE IMPLEMENTATION
OF THE RIGHT CITIZENS OF THE RUSSIAN FEDERATION
TO APPLY TO ORGANIZATIONS PERFORMING PUBLICLY
SIGNIFICANT FUNCTIONS

V. A. Vinokurov

Saint Petersburg University of the Ministry of Emergency Situations of Russia

Аннотация: рассматриваются некоторые проблемы, связанные с реализацией гражданами Российской Федерации своего конституционного права на обращение. Анализу подвергнута норма Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», по которой данный Федеральный закон распространяется на организации, осуществляющие публично значимые функции. Проведенное исследование показало нежизнеспособность подобной конструкции в определении организаций, на которые должен распространяться названный Федеральный закон. Выявлены противоречия основополагающим принципам работы с обращениями граждан, которые включены в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и вступают в силу с 1 июля 2024 г. Для урегулирования затронутых в статье проблемных вопросов автором сформулированы предложения по внесению изменений в федеральные законы «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, обращение гражданина Российской Федерации, принципы работы с обращениями граждан, организации, осуществляющие публично значимые функции, органы, входящие в единую систему публичной власти, Центральный банк Российской Федерации.

Abstract: the article discusses some problems related to the realization by citizens of the Russian Federation of their constitutional right to appeal. The norm of the Federal Law "On the procedure for considering appeals of citizens of the Russian Federation" is analyzed, according to which this Federal Law applies to organizations performing publicly significant functions. The conducted research has shown the non-viability of such a construction in determining the organizations to which the said Federal Law should apply. Contradictions have been revealed to the fundamental principles of working with citizens' appeals, which are included in the Federal Law "On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia)" and come into force on July 1, 2024. To resolve the problematic issues raised in the article, the author formulated proposals to amend the federal laws "On the procedure for considering appeals from citizens of the Russian Federation" and "On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia)".

Key words: Constitution of the Russian Federation, appeal of a citizen of the Russian Federation, principles of working with citizens' appeals, organizations performing publicly significant functions, bodies included in the unified system of public authority, Central Bank of the Russian Federation.

© Винокуров В. А., 2024

В числе основных прав российских граждан в Конституции Российской Федерации¹ зафиксированы их личные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, а также направление в эти же структуры индивидуальных и коллективных обращений (ст. 33). Кроме собственно права на обращение, названный Основной закон государства не содержит иных положений, связанных с возможностью реализовать данное право. На наш взгляд, вопросы, которые должны способствовать реализации данной конституционной нормы, обязаны регулироваться федеральным законом.

Для законодательного урегулирования закрепленного за гражданином России права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления в 2006 г. принят Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»², в котором, кроме прочего, устанавливается «порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами» (ч. 1 ст. 1).

Для рассмотрения возникающих у граждан Российской Федерации проблем с ответами на поставленные в их обращениях вопросы обратим внимание на следующие положения названного Федерального закона, по которым установленный этим Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется:

– «на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами» (ч. 2 ст. 1);

– на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями и их должностными лицами (из ч. 4 ст. 1³).

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

³ Статья 1 дополнена частью 4 Федеральным законом «О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 1 и 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»». См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 19. Ст. 2307.

Иначе говоря, нормы Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не действуют, если порядок обращений урегулирован другими федеральными законами, но при этом данный Федеральный закон распространяется на все организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций.

Несомненно, если обращение касается, например, судебной власти в части процессуальных вопросов или рассмотрения досудебного (внесудебного) обжалования действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу или муниципальную услугу⁴, защиты прав потребителей⁵, то следует руководствоваться нормами соответственно процессуальных кодексов или специальных глав и статей, регулирующих досудебное разрешение споров. Во всех остальных случаях при обращениях граждан необходимо руководствоваться базовым законом – Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Особенно это касается основополагающих принципов работы с обращениями граждан, в частности, таких как: обязательное рассмотрение поступившего обращения; дача ответа по существу поставленных вопросов и в установленные сроки; запрет направления жалобы тому, чьи действия обжалуются. Указанные принципы должны соблюдаться при регулировании вопросов, связанных с обращениями граждан, в иных законодательных актах. Допускаем, что при необходимости в федеральных законах могут быть изложены особенности рассмотрения поступивших заявлений, жалоб и предложений, связанные со спецификой регулируемой области деятельности. Однако при современном чрезмерном законотворчестве⁶ весьма

Федерации». См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 19. Ст. 2307.

⁴ См.: Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ. Глава 2¹ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179 ; 2011. № 49 (ч. V). Ст. 7061 ; 2018. № 1 (ч. I). Ст. 63.

⁵ См.: О защите прав потребителей : закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. 2300-1. Ст. 42³ // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 15. Ст. 766 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 12. Ст. 1228.

⁶ Подробнее см.: *Винокуров В. А.* Чрезмерное законотворчество : проблемы и возможные пути решения //

сложно отследить законодательные акты, в которых действуют иные правила рассмотрения обращений граждан, что осложняет возможность использования гражданами своего конституционного права.

Дополнение списка органов, к которым имеет право обращаться гражданин, государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями и их должностными лицами, осуществляющими публично значимые функции, ввело в замешательство как граждан, так и организации. Причиной, на наш взгляд, послужило не определенное в законодательстве понятие «публично значимые функции».

Исходя из разъяснений, представленных в толковых словарях русского языка, термины «публичный», «значимый» и «функция» в интересующих нас значениях означают соответственно «открытый, общественный», «имеющий значение» и «обязанность, круг деятельности»⁷, т. е. публично значимая функция – это не что иное, как открыто проводимая и имеющая значение (надо полагать, для государства и общества) деятельность.

На практике выявлять организации, осуществляющие (или не осуществляющие) публично значимые функции, стал Конституционный Суд Российской Федерации, который посчитал, что указанные функции выполняют, в частности: адвокатура⁸; третейские суды⁹; региональ-

ные операторы, формирующие фонды капитального ремонта¹⁰; собственники (владельцы) объектов электросетевого хозяйства¹¹. В то же время следует отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации определяет названные структуры как организации, выполняющие публично значимые функции, в описательной (мотивировочной) части, а не в постановляющей (резолютивной), т. е. данное мнение юридически не имеет обязательного характера, его можно лишь учитывать.

Так, В. Ю. Синюгин, приводя определенный в решениях Конституционного Суда Российской Федерации перечень организаций и должностных лиц, которые в силу своих целей и задач выполняют публично значимые функции, справедливо указал, что «свойства организаций, осуществляющих публично значимые функции... присущи также многим индивидуальным субъектам», например, таким как Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, и предложил распространить на указанных лиц действие Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹².

На наш взгляд, изложенные выше варианты решения вопроса о том, относится ли организация к тем, которые выполняют публично значимые функции, или нет, не решает проблему в целом. В случае, если законодатель пришел к выводу о необходимости предоставить возможность гражданам реализовать свое право на обращение не только в органы государственной власти

Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 53–57.

⁷ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка / Российская АН, Ин-т рус. языка ; Рос. фонд культуры. М. : Азъ Ltd., 1992. С. 650, 237, 890.

⁸ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 35 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 8 февраля 2011 г. № 192-О-О // Вестник Федер. палаты адвокатов Российской Федерации. 2011. № 2.

⁹ По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 11 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 2 статьи 1 Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации», статьи 28 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», пункта 1 статьи 33 и статьи 51 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 26 мая 2011 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 23. Ст. 3356.

¹⁰ По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 169, частей 4 и 7 статьи 170 и части 4 статьи 179 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 12 апреля 2016 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 16. Ст. 2285.

¹¹ По делу о проверке конституционности пункта 6 Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг в связи с жалобой акционерного общества «Верхневольтэлектроремонт-НН» : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 25 апреля 2019 г. № 19-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 18. Ст. 2268.

¹² См.: Синюгин В. Ю. Административно-правовой статус субъектов, осуществляющих публично значимые функции // Административное право и процесс. 2014. № 11. С. 27.

и органы местного самоуправления, то следовало использовать внятную, понятную всем формулировку.

Для решения поставленной проблемы А. В. Савоськин предложил, что «критерием отнесения организации к числу осуществляющих публично значимые функции может стать получение организацией денежных средств из соответствующего бюджета»¹³. На наш взгляд, такой подход заслуживает внимания. Похожее мнение высказывает и С. П. Степкин, предложив «считать осуществляющими публично значимые функции организации, получающие финансирование из бюджетной системы Российской Федерации»¹⁴.

Данная позиция вписывается в подход, продекларированный решением Конституционного Суда Российской Федерации, который посчитал, что публично значимые функции могут возлагаться также на предприятия, правовое положение которых определяется Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»¹⁵.

Таким образом, по нашему мнению, в число организаций, осуществляющих публично значимые функции, наряду с государственными и муниципальными учреждениями и предприятиями, должны быть включены также все организации, оказывающие услуги населению, а равно организации, предоставляющие услуги организациям, оказывающим услуги населению.

При использовании в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» введенного в 2020 г. понятия «единая система публичной власти», под которой в совокупности понимаются феде-

ральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления¹⁶, будут охвачены не только органы государственной власти, но и иные государственные органы, существующие в государстве.

Особняком в системе органов и организаций, на которые распространяются (должны распространяться) требования Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», находится Центральный банк Российской Федерации, который, по мнению автора, является государственной организацией, наделенной специальным статусом¹⁷.

Решить этот законодательный пробел было достаточно просто, указав в названном Федеральном законе, что его действие распространяется на Центральный банк Российской Федерации и на все финансовые организации, контроль за деятельностью которых осуществляет Банк России. Основанием для такого решения являются функции Банка России, определенные в ст. 4 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹⁸, которые являются публично значимыми.

Однако законодатель предпочел иной путь. Принятый в июле 2023 г. Федеральный закон¹⁹ внес изменения в законодательный акт, регулирующий деятельность Банка России, дополнив его новой главой XI², в которой определяется порядок рассмотрения Банком России об-

¹⁶ См.: О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ. Ч. 1 ст. 2 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

¹⁷ О нарушении Банком России прав граждан см.: *Винокуров В. А.* Соблюдение прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации Банком России : отдельные проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 9. С. 43–47.

¹⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790.

¹⁹ О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации : федер. закон (принят Государственной Думой 25 июля 2023 г., одобрен Советом Федерации 28 июля 2023 г., подписан Президентом Российской Федерации 4 августа 2023 г. № 442-ФЗ; вступает в силу с 1 июля 2024 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 32 (ч. I). Ст. 6174.

¹³ *Савоськин А. В.* Проблемы реализации новых пределов действия Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Юрид. мир. 2014. № 7. С. 16.

¹⁴ *Степкин С. П.* Пределы применения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Рос. юрид. журнал. 2022. № 1. С. 84.

¹⁵ 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 : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2012 г. № 19-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 31. Ст. 4470.

ращений граждан.

Интересно, что в нарушение общеправового принципа, запрещающего направлять обращения организациям и лицам, чьи действия (бездействие) обжалуются, Банку России будет позволено направлять поступившее обращение физического лица «для рассмотрения по существу в финансовую организацию, действия (бездействие) которой обжалуются» (ст. 79³). Правда, при этом предусмотрено четыре исключения (ст. 79⁴). Обратим внимание на два из них. Обращение не направляется в финансовую организацию в случае, если это обращение содержит:

«1) копию ответа финансовой организации на обращение, который, по мнению заявителя, направлен с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований, в случае, если заявитель ранее направлял обращение в финансовую организацию»;

«3) отказ заявителя от направления Банком России обращения в финансовую организацию».

По первому пункту речь идет об обжаловании действий по ранее направленному в финансовую организацию обращению, что объяснимо. По третьему пункту заявитель должен знать, что для получения ответа из Центрального банка Российской Федерации на свою жалобу на действия (бездействие) финансовой организации необходимо заранее предупредить Банк России, чтобы не направлял эту жалобу тому, чьи действия (бездействие) обжалуются. В этом случае правовое положение вывернуто наизнанку: не организация, получившая обращение, обязана разобраться и ответить на поставленные вопросы, а гражданин должен заранее отказаться от направления его обращения в ту организацию, чьи действия (бездействие) обжалуются! С точки зрения установленных правовых принципов работы с обращениями граждан эта норма есть явное противоречие конституционному подходу в части соблюдения прав и свобод граждан, к сожалению, санкционированное законодателем.

Интересно, что в названной новой главе XI² не определено, каким образом рассматриваются обращения, касающиеся действий (бездействия) самого Банка России, что, по сути, выводит эту государственную организацию из-под контроля со стороны граждан, т. е. со стороны носителя суверенитета и единственного источника власти – многонационального народа.

В целях приведения законодательных норм

в соответствие с конституционными принципами в части соблюдения прав и свобод человека и гражданина предлагается внести следующие изменения:

1) в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»:

– в части 1 после слова «а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами» заменить словами «а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан, их объединений и юридических лиц органами, входящими в единую систему публичной власти, и должностными лицами»;

– часть 4 изложить в следующей редакции:

«4. Установленный настоящим Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, государственными и муниципальными учреждениями, государственными и муниципальными предприятиями, а также организациями, оказывающими услуги населению и услуги организациям, предоставляющим услуги населению, и их должностными лицами»;

2) в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»:

– в статье 79³:

в абзаце первом слова «для рассмотрения по существу» заменить словами «для подготовки проекта ответа по существу»;

абзац шестой изложить в следующей редакции:

«Банк России самостоятельно рассматривает обращение по существу, в том числе на основании поступившего от финансовой организации ответа, и дает заявителю письменный ответ в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в течение 15 рабочих дней со дня регистрации обращения. В случае необходимости запроса дополнительных документов и материалов в целях объективного и всестороннего рассмотрения обращения Банк России вправе продлить срок рассмотрения обращения, но не более чем на 10 рабочих дней с обязательным уведомлением заявителя о продлении срока рассмотрения его обращения»;

– статью 79⁴ исключить.

На наш взгляд, предложенные меры позволят гражданам Российской Федерации, а также иностранным гражданам и лицам без гражданства, проживающим в России, в полной мере использовать свое право на обращение как в органы публичной власти, государственные и муниципальные учреждения и предприятия, так и в организации, непосредственно и опосредованно оказывающие услуги населению, а также к их должностным лицам.

Библиографический список

Винокуров В. А. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации Банком России: отдельные проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 9. С. 43–47.

Винокуров В. А. Чрезмерное законотворчество: проблемы и возможные пути решения // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 53–57.

Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 72 500 слов и 7500 фразеол. выражений / Российская АН, Институт русского языка ; Российский фонд культуры. М. : Азъ Ltd., 1992. 960 с.

Савоскин А. В. Проблемы реализации новых пределов действия Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Юридический мир. 2014. № 7. С. 13–17.

Синюгин В. Ю. Административно-правовой ста-

тус субъектов, осуществляющих публично значимые функции // Административное право и процесс. 2014. № 11. С. 25–28.

Степкин С. П. Пределы применения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российский юридический журнал. 2022. № 1. С. 73–85.

References

Vinokurov V. A. Observance of human and civil rights and freedoms in the Russian Federation by the Bank of Russia: separate problems // Constitutional and municipal law. 2023. No. 9. P. 43–47.

Vinokurov V. A. Excessive lawmaking: problems and possible solutions // Constitutional and municipal law. 2021. No. 10. P. 53–57.

Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu. Explanatory dictionary of the Russian language: 72 500 words and 7500 phraseols. Expressions / Russian Academy of Sciences, Institute of the Russian Language; Russian Cultural Foundation. Moscow : Az Ltd., 1992. 960 p.

Savoskin A. V. Problems of implementing new limits of the Federal Law "On the procedure for considering appeals from citizens of the Russian Federation" // Legal World. 2014. No. 7. P. 13–17.

Sinyugin V. Yu. Administrative and legal status of subjects performing publicly significant functions // Administrative law and process. 2014. No. 11. P. 25–28.

Stepkin S. P. Limits of application of the Federal Law "On the procedure for considering appeals from citizens of the Russian Federation" // Russian Law

Journal. 2022. No. 1. P. 73–85.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Винокуров В. А., доктор юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры теории и истории государства и права

E-mail: tigrp@igps.ru

Поступила в редакцию: 30.11.2023

Для цитирования:

Винокуров В. А. Отдельные проблемы реализации права граждан Российской Федерации на обращение в организации, осуществляющие публично значимые функции // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 6–11. DOI: [https://doi.org/10.17308/](https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/6-11)

law/1995-5502/2024/1/6-11.

Saint Petersburg University of the Ministry of Emergency Situations of Russia

Vinokurov V. A., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor of the Theory and History of State and Law Department

Received: 30.11.2023

For citation:

Vinokurov V. A. Individual problems of the implementation of the right citizens of the Russian Federation to apply to organizations performing publicly significant functions // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 6–11. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/6-11>.