

УДК 343.163

DOI: 10.24412/1998-5533-2026-1-403-407

Актуальные вопросы использования комплексного подхода при рассмотрении обращений граждан в органах прокуратуры



Шеставин Денис Андреевич

Аспирант кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

Актуальность темы исследования обусловлена значимостью комплексного подхода при работе с обращениями граждан в органах прокуратуры. Цель научного исследования заключается в разработке и обосновании наиболее эффективных способов реализации комплексного подхода при работе с обращениями граждан в органах прокуратуры. Для достижения поставленной цели определены следующие задачи исследования: выявить практические трудности реализации комплексного подхода в деятельности органов прокуратуры; разработать рекомендации по совершенствованию прокурорской деятельности в сфере рассмотрения обращений; предложить пути преодоления выявленных проблем.

Научная значимость исследования состоит в раскрытии отдельных теоретических положений комплексности в работе с обращениями граждан и предложении авторского раскрытия отдельных понятий. Практическая значимость заключается в определении особенностей применения комплексного подхода и раскрытии данных особенностей. Результаты научного исследования представлены в виде практических рекомендаций для оперативных работников органов прокуратуры, направленных на совершенствование использования комплексного подхода при рассмотрении и разрешении обращений граждан.

Ключевые слова: обращения граждан, органы прокуратуры, комплексный подход

Для цитирования: Шеставин Д.А. Актуальные вопросы использования комплексного подхода при рассмотрении обращений граждан в органах прокуратуры // Вестник экономики, права и социологии. 2026. № 1. С. 403–407. DOI: 10.24412/1998-5533-2026-1-403-407.

Обращения граждан являются одним из важных элементов правового диалога между населением и органами публичной власти, поскольку, с одной стороны, представляют собой инструмент «охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина», с другой – отражение «реального положения дел в той или иной сфере общественных отношений» [1].

Ключевую роль в системе органов государственной власти по вопросам защиты прав заявителей осуществляют органы прокуратуры. Кроме того, обращения граждан «важны не только для заявителей,

но и для системы прокуратуры в целом» [2, с. 109], так как позволяют анализировать состояние законности на поднадзорной территории и планировать прокурорскую деятельность.

При защите прав граждан на обращение в органы публичной власти прокуроры руководствуются как общими принципами – «законности, единства и централизации, независимости, обязательности исполнения требований прокурора, гласности», так и специальными – «всеобщего права на обращение в государственные органы и органы местного само-

управления, свободного и добровольного направления обращений, подведомственности рассмотрения обращений, полноты и объективности рассмотрения обращений, обязательности принятия обращений к рассмотрению, бесплатности рассмотрения обращений, ответственности за нарушение законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан» [3, с. 15]. Ранее в диссертационных работах ряда исследователей отмечалась необходимость использования принципа комплексного подхода к рассмотрению обращения [4, с. 17; 5, с. 17]. Так, по мнению Ю.Н. Алистратова, обозначенный принцип формирует «единую методику и методологию в работе с обращениями граждан, а также координацию деятельности органов, их рассматривающих, контроль за их работой» [4, с. 17]. Нельзя не согласиться с указанной позицией, поскольку комплексное исследование обращения позволяет качественно рассмотреть и разрешить его.

В настоящее время прокуроры ориентированы на применение комплексного подхода при рассмотрении и разрешении обращений граждан, результаты комплексного анализа обращений используются для «прогнозирования и планирования надзорной деятельности» [6]. В прокурорской практике имеется ряд положительных примеров использования указанного подхода. Так, в первом полугодии 2023 г. прокуратурой Орловской области при проверке обращений предпринимателей о нарушении сроков оплаты за исполненные контракты применялся комплексный подход, что позволило добиться погашения задолженности на сумму 286,1 млн руб. [7]. В первом полугодии 2024 г. прокуратурой Нижегородской области в деятельности одной из организаций выявлено завышение платы за стационарное обслуживание. В ходе вмешательства органов прокуратуры заявителям произведен перерасчет на сумму более 450 тыс. руб. При этом полученные в ходе надзорной деятельности результаты применены в рамках комплексного подхода: прокурорами проведены аналогичные проверочные мероприятия в регионе. По результатам которых в 14 районах области выявлены нарушения прав более 500 инвалидов и престарелых, приняты меры прокурорского реагирования [8]. Вместе с тем определение особенностей комплексного подхода в полной мере не сформулировано, что требует настоящего теоретического осмысления с целью формирования и предложения единообразия в использовании комплексного подхода при рассмотрении и разрешении обращений граждан.

Называя комплексный подход «способом осуществления исследовательской (на ранних этапах работы) и практической деятельности», М.С. Бакулина определяет его как один или несколько методов исследования объекта, «при которых осуществляется сбор разносторонней информации о нем при по-

мощи наиболее коротких причинно-следственных отношений, минуя менее явные внутренние взаимосвязи, и направленных на постижение сути конкретных явлений и процессов» [9, с. 172]. Полагаем, что комплексный подход в работе с обращениями граждан представлен как метод познавательной деятельности прокурора по установлению фактов и доводов, изложенных в обращении, через проведение законных, полных, объективных и всесторонних проверочных мероприятий. При подтверждении доводов заявителя осуществляется многоаспектное принятие совокупности мер, направленных на восстановление законности, прав, свобод и законных интересов обратившегося, привлечение всех виновных лиц к установленной законом ответственности, а также дальнейший анализ и планирование прокурорской деятельности с учетом полученных результатов.

При комплексном подходе «внимание уделяется не только конкретному объекту познания, но и его взаимосвязи с иными объектами в смежной сфере деятельности», поэтому использование такого обусловлено «сложностью, взаимосвязанностью и взаимозависимостью объектов социального познания» [10, с. 103]. Комплексный характер прокурорской проверки позволяет проводить «исследование сложных нарушений, имеющих не единичные последствия», сочетая «друг с другом меры прокурора, определяемые взаимосвязанными функцией надзора и ненадзорными функциями прокурора» [11, с. 193]. В уголовно-правовой сфере комплексный подход к изучению прокурором материалов проверки сообщения о преступлении исследователями рассматривается «как система взаимосвязанных, взаимозависимых и взаимообусловленных действий, направленных на исследование деятельности уполномоченных лиц по проверке информации, содержащейся в сообщении о преступлении; выявление положительных и отрицательных факторов и оценку степени их воздействия на результаты этой деятельности (как промежуточные, так и итоговые); выявление неиспользованных возможностей по установлению наличия (отсутствия) основания для возбуждения уголовного дела; оценку итогового результата» [12, с. 29].

Использование комплексного подхода при работе с обращениями граждан имеет отличительные особенности. Позволим себе отнести к ним следующие характеристики: а) многоаспектность действий при проведении проверочных мероприятий; б) эффективное взаимодействие с заявителем; в) обязательный выход на место; г) проверку идентичных правоотношений; д) принятие комплекса необходимых мер прокурорского реагирования; е) последующее использование результатов проверки.

Предлагаем рассмотреть каждую составляющую отдельно.

Многоаспектность действий при проведении проверочных мероприятий представляет собой методическую процедуру по проведению исследования прокурором не только доводов, указанных в обращении, но и тех фактов, которые становятся известными оперативному работнику в рамках осуществляемых проверочных мероприятий. Исполнителем устанавливаются первопричины нарушения, дается надлежащая правовая оценка общественных отношений, информация о которых изложена в обращении.

Прокурор при проведении проверочных мероприятий сочетает имеющийся опыт, накопленный им и коллегами. В ходе проверки рекомендуется осуществлять взаимодействие с заявителем, в случаях пробельности обращения либо отсутствия необходимой информации принимаются меры по уточнению таковых.

Ст. 10 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предусмотрено, что государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обеспечивают рассмотрение обращения «в случае необходимости – с участием гражданина, направившего обращение» [13]. Вместе с тем перечень «случаев необходимости» привлечения граждан для рассмотрения обращения законодателем не определен. Форма и способы вовлечения заявителя нормативно не раскрыты. Н.В. Малявкина и О.Е. Алексикова отмечают потребность в законодательном закреплении возможности заявителям «самостоятельно определять необходимость собственного участия в процессе» рассмотрения и разрешения обращения [14, с. 28].

Отдельно следует отметить, что в ст. 10 специализированного закона не определен порядок обеспечения органами публичной власти предусмотренной возможности участия заявителя в рассмотрении своего же обращения. Полагаем, что обозначенный вопрос требует отдельного научного осмысления и нормативной проработки, поскольку отсутствие регламентации указанной процедуры способно сформировать неоднородную правоприменительную практику.

При проведении прокурорской проверки оперативным работником осуществляется выход на место. Так, в Указании Генерального прокурора Российской Федерации от 06.03.2020 № 137/9 подчиненным предписано проверять с выездом на место обращения о систематическом ущемлении прав, многочисленных или грубых нарушениях закона [6]. Вызывают интерес термины «систематическое ущемление прав» и «грубые нарушения», определения которых не раскрываются, что создает возможность альтернативных интерпретаций обозначенных оценочных понятий в условиях правоприменения.

Под «систематическим» С.И. Ожегов понимает что-то повторяющееся, следующее определенной системе [15, с. 624]. В ст. 120 Налогового кодекса Российской Федерации законодателем при определении термина грубого нарушения правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения используется понятие «систематическое», раскрываемое как «два раза и более в течение календарного года» [16]. И.А. Юрченко на примере ч. 5 ст. 190 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации соотносит систематичность с двумя критериями: «временным критерием (нарушения должны быть совершены в течение года, пока они сохраняют свои правовые последствия» и количественным «достаточно всего лишь двух нарушений общественного порядка» [17, с. 168–169]. М.А. Нагоева также отмечает, что для раскрытия «содержания систематичности используются два критерия – количественный и качественный» и предлагает понимать под систематичностью «многократное совершение тождественных или однородных действий, связанных единой направленностью и представляющих собой единую линию поведения» [18, с. 113]. С.А. Иванов отмечает, что для систематичности характерны направленные на одни и те же общественные отношения действия тождественного характера, совершаемые «одним и тем же лицом», а также отсутствие «значительных разрывов во времени» между таковыми [19, с. 157].

Таким образом, под систематическим ущемлением прав предлагаем понимать совокупность повторяющихся, эквивалентных, коррелированных и противоречащих нормам права действий в рамках определенного временного промежутка одного и того же субъекта (субъектов) в отношении одних и тех же правоотношений.

Под дефиницией «грубый» С.И. Ожегов подразумевает что-то недостаточно проработанное [15, с. 126]. В ст.ст. 9.1 и 9.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях законодателем раскрываются определения «грубых нарушений требований промышленной безопасности опасных производственных объектов» и «грубых нарушений норм и правил в области использования атомной энергии», под которыми понимаются такие нарушения, которые привели «к возникновению непосредственной угрозы жизни или здоровью людей» [20]. Вместе с тем обозначенные определения характерны для указанных составов административных правонарушений и не могут в полной мере применяться к работе с обращениями граждан в органах прокуратуры. По мнению А.А. Спиридонова, грубым нарушением является нарушение «прав человека с применением физического или морального насилия, выражающим явное неуважение к человеку, либо полным их игнорированием и несоблюдением» [21, с. 26]. Ю.Г. Федотова в грубом

нарушении отмечает «явный циничный характер» [22, с. 46]. Применительно к определению «грубого нарушения общественного порядка» А.В. Рагулин понимает «существенное негативное отклонение от общепринятых правил поведения, которое препятствует нормальному функционированию системы общественных отношений, обеспечивающей спокойствие, нормальные условия труда, отдыха и быта граждан, а также работу учреждений, предприятий и организаций» [23, с. 60].

Таким образом, под грубыми нарушениями предлагаем понимать принятие действий, направленных на причинение значимых притеснений прав, влекущих непосредственную угрозу жизни и (или) здоровью окружающих с помощью применения любых форм насилия.

Проверяющий прокурор, помимо основных проверочных мероприятий в рамках поступившего обращения, осуществляет параллельный мониторинг аналогичных правоотношений и при наличии необходимых оснований инициирует проверку таковых. При этом оперативному работнику рекомендуется взаимодействовать с органами, осуществляющими контрольно-надзорные мероприятия, с целью получения дополнительных сведений в исследуемых общественных отношениях.

По результатам проведенной проверки и при подтверждении доводов заявителя исполнителем готовится справка, в которой излагаются результаты рассмотрения обращения и предложения по его разрешению. На основании доклада прокурор-руководитель дела делает соответствующие выводы и принимает полную совокупность мер прокурорского реагирования для объективного и окончательного разрешения обращения.

Органы прокуратуры детально анализируют результаты проверки. Прокурор комплексно оценивает совокупность факторов, сложившихся на поднадзорной территории и послуживших поводом для волеизъявления гражданина. Полученные в ходе комплексной прокурорской проверки сведения в дальнейшем используются для прогнозирования и планирования прокурорской деятельности.

Подводя итог вышесказанного, можно сделать следующие выводы. Внедрение комплексного подхода при работе с обращениями граждан в органах прокуратуры содействует надлежащей реализации принципов законности, объективности и всесторонности рассмотрения обращения. Проведение прокурорской проверки с учетом принципа комплексности способно в полной мере обеспечить защиту прав и свобод человека и гражданина. Тем не менее, определение особенностей комплексного подхода сохраняет актуальность. Формулирование признаков комплексности позволит сформировать совокупность наиболее эффективных мероприятий по обеспечению законности реализации конституцион-

ного права граждан на обращение. Предложенные определения оценочных понятий предоставляют возможность минимизировать широкое толкование таковых в правоприменительной практике.

Литература:

1. Иванов С.А. Понятие и юридическая природа систематичности в уголовном праве России // Общество и право. 2009. № 1 (23). С. 156–158.
2. Багмет А.М., Бычкова Е.И. Некоторые проблемы реализации конституционного права граждан на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления // Российская юстиция. 2021. № 3. СПС КонсультантПлюс.
3. Титов А.А. Право граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти: конституционно-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук. Орел, 2018. 197 с.
4. Беляков П.А. Защита прокурором права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2017. 30 с.
5. Алистратов Ю.Н. Право граждан на обращения в государственные органы местного самоуправления в условиях становления демократического правового государства в России : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997. 20 с.
6. Маслов Б.В. Институт обращений граждан в административном праве: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 23 с.
7. 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. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Обзор состояния работы по рассмотрению обращений в органах прокуратуры Российской Федерации в первом полугодии 2023 года : Информационное письмо Заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 26.09.2023 № 25-06-2023. Документ официально опубликован не был.

9. Обзор состояния работы по рассмотрению обращений в органах прокуратуры Российской Федерации в первом полугодии 2024 г. : Информационное письмо Заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 26.09.2024 № 25-08-2024. Документ официально опубликован не был.
10. Бакулина М.С. Системный и комплексный подходы: сходство и различие // Вестник Красноярского государственного педагогического университета им. В. П. Астафьева. 2011. № 2. С. 168–173.
10. Манукян А.Р., Канкулов А.Х. К вопросу о применении комплексного подхода при решении уголовно-правовых проблем // Пробелы в российском законодательстве. 2019. № 5. С. 103–104.
11. Головки И.И. Комплексный подход в осуществлении и организации деятельности прокурора // Ленинградский юридический журнал. 2021. № 2 (64). С. 189–199.
12. Данилова Н.А., Васильева А.С. К вопросу о необходимости комплексного подхода к изучению прокурором материалов проверки сообщения о преступлении // Криминалистика. 2020. № 1 (30). С. 28–32.
13. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
14. Малявкина Н.В., Алексикова О.Е. Особенности реализации конституционного права граждан Российской Федерации на обращение в органы публичной власти // Вестник Поволжского института управления. 2019. Т. 19. № 2. С. 20–29.
15. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Рус.яз., 1986. 797 с.
16. Федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ «Налоговый кодекс Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
17. Юрченко И.А. Признаки «систематичность», «неоднократность», «злость» в Уголовном кодексе РФ и разъяснениях Пленума Верховного Суда РФ // Юридическая наука в Китае и России. 2017. № 1. С. 168–176.
18. Нагоева М.А. Систематичность в уголовном законодательстве Российской Федерации // Современный учёный. 2018. № 1. С. 113–116.
19. Иванов С.А. Понятие и юридическая природа систематичности в уголовном праве России // Общество и право. 2009. № 1 (23). С. 156–158.
20. Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС Гарант.
21. Спиридонов А.А. Институт парламентских расследований в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 36 с.
22. Федотова Ю.Г. Массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина: теоретические и практические проблемы // Современное право. 2013. № 6. С. 39–46.
23. Рагулин А.В. К вопросу о содержании понятий «грубое нарушение общественного порядка» и «явное неуважение к обществу» как элементов объективной стороны хулиганства // Евразийская адвокатура. 2017. № 3 (28). С. 59–62.

Topical Issues of Using an Integrated Approach when Considering Citizens' Appeals to the Prosecutor's Office

Shestavin D.A.

St. Petersburg Law Institute (branch)

University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation

The relevance of the research topic is due to the importance of an integrated approach when dealing with citizens' appeals to the prosecutor's office. The purpose of scientific research is to establish the most effective ways to implement an integrated approach in this area. The objectives of the study are to identify existing theoretical and practical problems of using an integrated approach in dealing with citizens' appeals, identify ways to overcome them, as well as suggestions for improving prosecutorial activities. The scientific significance of the research consists in the disclosure of certain theoretical provisions of complexity in dealing with citizens' appeals and the proposal of the author's disclosure of certain concepts. The practical significance is expressed in identifying the features of an integrated approach and disclosing them. The results of the scientific research are presented in recommendations to the operational staff of the prosecutor's office to improve the use of an integrated approach in the consideration and resolution of citizens' appeals.

Keywords: appeals from citizens, prosecutor's offices, an integrated approach