

Рецензия

DOI 10.17150/1819-0928.2025.26(4).385-390

EDN WOWYLF



Институт обращений: понятие и значение для российского конституционного правопорядка

Отзыв на диссертацию С.П. Степкина*,
представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук

Сергей Дмитриевич Князев

Конституционный Суд Российской Федерации, г. Санкт-Петербург, Россия
knyazev@ksrf.ru

Review

Institute of Appeals: concept and significance for the Russian constitutional legal order

Review of the dissertation by S.P. Stepkin,
presented for the degree of Doctor in Legal Sciences

Sergey D. Knyazev

Constitutional Court of the Russian Federation, St. Petersburg, Russia
knyazev@ksrf.ru

Институт обращений, будучи неотъемлемым элементом конституционного статуса личности в демократическом правовом государстве, занимает особое место в числе способов (алгоритмов) реализации основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечивая, по сути, осуществление любых предоставленных законом указанным субъектам возможностей и одновременно выступая в качестве главного канала обратной связи между ними и публичной (государственной и муниципальной) властью. Помимо этого, значение обращений граждан состоит также в том, что различные их формы (заявления, предложения, жалобы) выступают существенным звеном в системе гарантий российского конституционализма.

Это, несомненно, обуславливает научную актуальность и практическую значимость диссертации С.П. Степкина, в которой им достаточно успешно предпринята разработка концепции адекватного развития института обращений граждан в органы публичной власти для совершенствования гарантий конституционализма, проведен объективный анализ и предложены обоснованные пути осуществления соответствующих правовых реформ в контексте современ-

ных вызовов, требующих обеспечения конституционными способами необходимых условий для правовой демократии, поддержания взаимного доверия государства и общества, социального партнерства, экономической, политической и социальной солидарности.

Целью диссертационного исследования обозначено доктринальное и нормативное обеспечение эффективности института обращений граждан в органы публичной власти в современных политико-правовых условиях и в контексте конституционных преобразований, обоснование концепции системы гарантий конституционализма, определение места данного института в системе таких гарантий и в качестве составной части одной из гарантий конституционализма, формулирование и раскрытие определений понятия «система гарантий конституционализма», конституционно-правовых категорий «обращение гражданина» и «рассмотрение обращения», выработка конкретных мер реализации новых конституционных норм (о взаимном доверии государства и общества, единой системе публичной власти), анализ теоретических и практических основ конституционно-правового регулирования

* Степкин С.П. Институт обращений граждан в органы публичной власти в системе гарантий конституционализма : дис. ... д-ра юрид. наук : 5.1.2. Москва, 2025. 589 с.

обращений граждан, выявление проблем реализации конституционного права граждан на обращение для выработки предложений по законодательному урегулированию и совершенствованию правоприменительной практики и ее эффективности, повышение роли обращений граждан в органы публичной власти, устранение существующих пробелов и недостатков правового регулирования взаимодействия граждан и органов публичной власти при реализации конституционного права на обращение (с. 15). В совокупности с основными задачами исследования данная цель и предопределила структуру диссертации, охватывающую введение, пять глав, каждая из которых, в свою очередь, включает соответствующие параграфы, заключение, а также библиографию.

Достоинством работы являются приведенная в ней статистическая и аналитическая информация, которая лишь частично размещена в открытом доступе на сайтах органов публичной власти в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», данные архивных фондов, огромное общее количество используемых источников, в том числе 58 решений Конституционного Суда Российской Федерации, что позволило автору прийти к обоснованным выводам и аргументированным предложениям по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики по теме исследования.

Поддержки заслуживает положение, выносимое С.П. Степкиным на защиту, которым «система гарантий конституционализма» представлена как иерархически организованная совокупность взаимосвязанных и взаимодополняющих друг друга организационно-правовых и иных мер, институтов, способов и механизмов, обеспечивающих устойчивость конституционно-правового регулирования фактических общественных отношений, образующих единство (целостность) и способствующих эффективно устройству демократического государства и гражданского общества, реальной защите прав и свобод человека и гражданина, обеспечению баланса публичных и частных интересов, формированию взаимного доверия между государством и обществом (с. 21–22 и 60).

Заслуживающим внимания представляется вывод о том, что в системе гарантий конституционализма особое место уделяется функциональной способности каждого отдельного звена работать вместе с другими звеньями для достижения основных целей и задач конституционного регулирования. Благодаря такому взаимодействию и объединению гарантий конституционализма

в систему достигаются истинные цели конституционализма — конституционность и неотвратимость ответственности (с. 60).

Трудно не согласиться с авторским мнением, согласно которому институт обращений граждан занимает особое положение в системе гарантий конституционализма, так как выполняет интегративную функцию, разнообразно и повседневно соединяя различные элементы (в различных сочетаниях) указанных гарантий; обеспечивает обратную связь между государством и обществом; способствует своевременному выявлению и устранению нарушений конституционного порядка (с. 22–23 и 76). Во многом это достигается потому, что право граждан на обращение, закрепленное в статье 33 Конституции Российской Федерации, является не только нормой права и конституционной гарантией права на обращение, но и правом-гарантией всех иных конституционных прав.

Принимая Заключение от 16 марта 2020 года № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации отдельно отметил отсутствие буквального закрепления принципа единой системы публичной власти и лишь имплицитное ее отражение в Основном Законе, а также производность данной категории от функционального обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Проводя краткий анализ единой системы публичной власти, С.П. Степкин предлагает собственное ее определение (с. 80–81), которое в свете нормы части 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации справедливо позволяет ему дать расширенное определение конституционно-правовых категорий «обращение гражданина» и «рассмотрение обращения».

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал значение поддержания взаимного доверия государства и общества в своих постановлениях от 24 мая 2001 года № 8-П, 19 июня 2002 года № 11-П, 29 января 2004 года № 2-П, 23 апреля 2004 года № 9-П, 20 апреля 2010 года № 9-П, 20 июля 2011 года № 20-П, 10 октября 2013 года № 20-П, 29 ноя-

бря 2016 года № 26-П, 17 мая 2021 года № 19-П, 9 ноября 2022 года № 48-П, от 17 ноября 2022 года № 50-П и др. В результате конституционных поправок 2020 года в Конституции Российской Федерации закреплена норма о том, что в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность (статья 75.1). В этой связи трудно не согласиться с авторским тезисом, согласно которому разумного правового опосредования требуют именно вопросы формирования, развития, укрепления и оценки взаимного доверия. С.П. Степкин анализирует соответствующую возможность через использование конституционного права граждан на обращение в органы публичной власти, вынося это в качестве положения на защиту диссертации (с. 25–26).

Привлекает внимание и предложение о законодательном закреплении обращений граждан в качестве формы общественного контроля граждан за органами и должностными лицами публичной власти (с. 26–27), что, при его коллективном выражении, безусловно, обеспечит реализацию конституционного принципа народовластия (часть 1 статьи 3 Конституции Российской Федерации). Поскольку, как верно отмечает автор, официальные ответы органов публичной власти в большинстве своем содержат развернутые правовые позиции со ссылками на действующее правовое регулирование, разъясняющее компетенцию соответствующего органа, обращения граждан могут быть законодательно закреплены в качестве формы оказания первичной бесплатной юридической помощи в рамках компетенции органа (с. 32).

Выдвигая необходимость учета законодателем в качестве адресатов Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с обязательностью применения ими порядка работы с обращениями граждан, установленного нормами данного Федерального закона, и расширения субъектов административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.59 КоАП Российской Федерации, диссертант справедливо указывает на явный дисбаланс, при котором лица,

занимающие государственные должности – депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – голосуют по всем законопроектам и утверждают состав Правительства Российской Федерации (с. 34), но при этом обязанность рассматривать обращения у них возникает только в отношении своих избирателей.

Подчеркиваемый Конституционным Судом Российской Федерации особый публичный статус сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (постановление от 27 декабря 2012 года № 34-П) не запрещает устанавливать ответственность указанных лиц (например, норма статьи 4 Федерального закона от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» о прекращении полномочий депутата по инициативе фракции и решению Государственной Думы за неподдержание связи с избирателями), а потому данное обстоятельство предполагает возможность их преследования за несоблюдение порядка рассмотрения обращений граждан с тем, чтобы у последних не рождались сомнения в их морально-этических и нравственных качествах и, соответственно, в законности и бескорыстности их действий как носителей публичной власти (постановление от 10 октября 2013 года № 20-П). Как следствие, вполне оправданно выглядит рекомендация С.П. Степкина о внесении конструктивных изменений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (с. 37–38), в том числе касающихся проведения личного приема граждан.

Таким образом, выносимые на защиту положения, выводы и предложения, сформулированные в диссертации, в достаточной степени научно обоснованы, не вызывают сомнений в новизне и достоверности. Об оригинальности и личном характере исследования говорит и практический опыт работы автора по рассмотрению обращений граждан и организаций. Однако, как и любой научный труд, диссертация не лишена некоторых дискуссионных и недостаточно аргументированных фрагментов.

Во-первых, нельзя не упомянуть о том, что название диссертации С.П. Степкина и ее содержание не вполне корреспондируют друг другу. Во всяком случае в диссертации автор анализирует институт обращений с гораздо более широкими позициями, относя к нему – в качестве субъектов, обладающих соответствующим правом, – не только

граждан, иностранцев и лиц без гражданства, но и юридических лиц. Более того, исследуя институт обращений граждан, диссертант твердо придерживается взглядов, согласно которым их адресатами могут быть не только органы публичной власти, но и иные носители публичной власти, наделенные государственными и муниципальными полномочиями. Не стоит забывать также, что при помощи обращений граждан (жалоб, исковых заявлений) осуществляется их право на судебную защиту (статья 46, части 1 и 2 Конституции Российской Федерации). Это, в свою очередь, заставляет задуматься о соотношении института обращений граждан в органы публичной власти с тем, что действительно является предметом диссертационного исследования, с одной стороны, и тем, что нашло отражение в его названии, с другой.

Рассуждая о титуле работы, отдельно хотелось бы остановиться на значении института обращений в системе гарантий конституционализма. Подробно характеризуя существо и виды таких гарантий, автор фактически уклоняется от вопроса о том, а какой – глобальный (наднациональный) или национальный (суверенный) – конституционализм ими обеспечивается. Между тем в современных условиях обретение российским конституционализмом собственной идентичности (самобытности) требует самостоятельного изучения, вследствие чего, не отрицая универсальных конституционных ценностей, лежащих в основе любой конституции и определяющих основы конституционного строя каждого правового демократического государства, объективно подразумевает необходимость его автономного осмысления. С данной точки зрения, особенно учитывая сравнительно-правовой (компаративистский) анализ многих гарантий, было бы целесообразнее озаглавить диссертационное исследование следующим образом: «Институт обращений в системе гарантий современного российского конституционализма».

Во-вторых, ряд положений имеют чрезмерно описательный характер. Споры нет, описание выступает одним из наиболее традиционных способов научного познания. Однако, думается, что главное в диссертации, представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук, заключается в экспертно-аналитическом исследовании затронутых проблем. Увы, но автору не всегда удается достичь оптимального баланса указанных начал (подходов) в изложении своей темы.

Это становится преимущественно заметным применительно к характеристике кверулянтов, т.е. лиц, которые преднамеренно отправляют

свои обращения не по адресу. Мало того, что соответствующий фрагмент, содержащийся на с. 173–179 диссертации, страдает очевидной описательностью, он еще и сопряжен с избыточными детальными подробностями. Соответственно, тем более принимая во внимание объем диссертации С.П. Степкина, составляющий 589 страниц, ему следовало бы сосредоточиться не на описании, пусть даже хорошо иллюстрированном нормативными примерами, а на критическом осмыслении института обращений в системе гарантий современного российского конституционализма.

В-третьих, вряд ли можно согласиться с полифункциональной ролью института обращений физических и юридических лиц, а равно с тем, что он служит эффективным инструментом защиты конституционных прав и свобод, а также ключевым каналом коммуникации между гражданским обществом и публичной властью (с. 23, 73, 89, 103 и др.). Автор мотивирует свой вывод тем, что институт обращений представляет собой системообразующий элемент механизма народовластия, обеспечивающий постоянное, в отличие от выборов и референдума, участие граждан в управлении делами государства.

Но, как известно, статья 32 (часть 1) Конституции Российской Федерации наделяет граждан правом участвовать в таком управлении как непосредственно, так и через своих представителей. Понятно, что опосредованно (через своих представителей) граждане могут реализовать свои управленческие функции лишь с помощью выборов, осуществляемых на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. К тому же непосредственное участие граждан в управлении предполагает принадлежность им права окончательного коллективного решения соответствующих вопросов, в особенности на референдуме, в то время как при подаче обращений субъектам публичной власти этого обычно не происходит. И если граждане с регулярной периодичностью являются обязательными участниками выборов и референдума (по крайней мере, потенциальными), то, подавая обращения в органы публичной власти, они могут рассчитывать исключительно на их адекватную реакцию, вовсе не означающую принятие необходимых решений или совершение соответствующих действий.

Что же касается утверждения С.П. Степкина о том, что обращения граждан служат эффективным инструментом защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, то оно нуждается в серьезной коррекции. Конституционный Суд Российской Федерации ранее в решениях,

сохраняющих свою силу, подчеркивал, что гарантированное каждому право на судебную защиту может выступать средством обеспечения принадлежащих ему прав, предполагающим свободный и равный доступ к правосудию, отвечающему требованиям справедливости и беспристрастности (постановления от 20 апреля 2006 года № 4-П, 27 декабря 2012 года № 34-П, 20 июля 2023 года № 43-П, от 11 апреля 2024 года № 17-П и др.). Из этого следует, что только право на судебную защиту может претендовать на статус юридической гарантии всех других прав и свобод, тем более, когда их охрана и восстановление подразумевают необходимость обращения в суд. Иное вступало бы в противоречие со статьями 1 (часть 1), 18, 19 (часть 1) и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

В-четвертых, на с. 122 и 169 диссертант утверждает, что право на обращение, закрепленное в статье 33 Конституции Российской Федерации, не вошло в перечень прав, не подлежащих ограничению, содержащийся в ее статье 56 (часть 3). Действительно, Конституционный Суд Российской Федерации уже многократно фокусировал внимание на том, что в статье 56 (часть 3) Конституции Российской Федерации на самом деле оговариваются права и свободы, не подлежащие ограничению (постановления от 20 февраля 2006 года № 1-П, 18 мая 2015 года № 10-П, от 28 октября 2021 года № 46-П и др.). Тем не менее данное обстоятельство вовсе не означает, что эти права и свободы – вопреки статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации – ни при каких условиях не могут быть ограничены. Его значение состоит лишь в том, что при введении чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться дополнительные ограничения прав и свобод с указанием пределов и сроков их действия.

Именно поэтому права и свободы, получившие закрепление в статьях 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46–54 Конституции Российской Федерации, не могут быть так или иначе подвергнуты какому-либо ограничению в условиях чрезвычайного положения. Но это никак не свидетельствует о том, что они являются абсолютной конституционной ценностью, вообще не подлежащей ограничению сообразно критериям, установленным частью 3 статьи 55 Основного Закона России.

В-пятых, трудно разделить взгляды диссертанта, высказанные им относительно административной ответственности, предусмотренной

статьей 5.59 КоАП Российской Федерации за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан. В частности, на с. 295 работы он полагает, что установленные сроки давности привлечения к административной ответственности за данное административное правонарушение нередко истекают, поскольку часть 1 статьи 4.5 названного Кодекса ограничивает их двумя месяцами для прокурора и тремя месяцами для суда. С этим невозможно согласиться, так как в указанной норме речь идет не о месяцах, а о шестидесяти календарных днях (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, – девяносто таких дней).

Кроме того, прокуроры в соответствии со статьей 22.1 КоАП Российской Федерации не отнесены к органам, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях и выносить по ним итоговые постановления, поскольку рассматривать такие дела полномочны только судьи (статья 23.1). Согласно названному Кодексу, они наделены правом возбуждения дел об административных правонарушениях, участия в их рассмотрении, принесения протеста на постановление и совершения иных предусмотренных федеральным законом действий (статьи 25.11 и 28.4).

Большие сомнения вызывает авторское предложение об увеличении срока давности привлечения к административной ответственности за нарушение установленного порядка рассмотрения обращений до полутора лет (с. 303). То, что общий срок, составляющий девяносто календарных дней, часто заканчивается до вынесения постановления по делу, само по себе не может служить оправданием его увеличения до полутора лет. Учитывая, что специальные сроки давности в настоящее время ограничены законом одним годом, двумя, тремя или шестью годами, дополнительная градация (дифференциация) сроков давности привлечения к административной ответственности не выглядит разумной, тем более что подготовленный проект нового КоАП Российской Федерации предусмотрел увеличение общего давностного срока до одного года (статья 3.29).

Требуется значительно более серьезной аргументации и предложение С.П. Степкина о расширении перечня субъектов административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное статьей 5.59 КоАП Российской Федерации (с. 306). Во всяком случае включение в данный перечень военнослужа-

щих выглядит не вполне убедительным, тем более принимая во внимание, что военная служба может осуществляться как по призыву, так и по контракту. По крайней мере, это детерминирует целый ряд вопросов применительно к такой ответственности в отношении военнослужащих, проходящих службу по призыву.

Отмеченные и иные замечания, во многом продиктованные личным мировоззрением официального оппонента и, как правило, не претендующие на бесспорность, не могут оказать заметного влияния на общее положительное восприятие проделанной автором работы, которая и по актуальности, и по содержанию, и по полученным результатам, и по выносимым на защиту положениям соответствует, вне всякого сомнения, требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

Диссертационное исследование С.П. Степкина «Институт обращений граждан в органы публичной власти в системе гарантий конституционализма» является научно-квалифицированной работой, в которой им на основании глубокого изучения заявленной темы получены самостоятельные результаты, совокупность которых можно оценить как значительный научный вклад в доктринальное осмысление системы гарантий российского конституционализма и конституционно-правового института обращений граждан в органы публичной власти как составной части гарантий конституционализма, обладающей очевидными свойствами научной новизны и имеющей как законотворческую, так и правоприменительную значимость.

Верификация содержащихся в диссертационном исследовании положений и выводов обусловлена его методологическим инструментарием, охватывающим разветвленную систему общенаучных и специально-юридических

средств и способов научного познания. Достоверность и обоснованность проведенной исследовательской работы подтверждается ее опорой на фундаментальные положения юридической доктрины, согласованием полученных результатов со сложившимися в отечественной науке конституционного права представлениями, а также развернутой апробацией результатов диссертации в докладах на международных и всероссийских научно-практических форумах, конференциях и круглых столах, в ходе проведения лекционных и практических занятий, внедрении результатов исследования в Комитете Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по государственному строительству и законодательству, в Общественной палате Российской Федерации, в Рабочем аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, в Ассоциации юристов России.

По теме диссертации имеются 38 (тридцать восемь) статей (материалов) автора, опубликованных им в журналах и иных научных изданиях, включая «Государство и право», «Вестник Московского университета. Серия 11. Право», «Российский юридический журнал», «Конституционное и муниципальное право», «Вестник Университета им. О.Е. Кутафина». В них, равно как и в автореферате, получили необходимое отражение основные положения его работы, в том числе выносимые на защиту.

Суммируя изложенное, можно уверенно заключить, что диссертационная работа соответствует требованиям пункта 9 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора наук, а ее автор – Степкин Станислав Павлович – заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Сергей Дмитриевич Князев – доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права СПбГУ, Заслуженный юрист Российской Федерации, Заслуженный деятель науки Российской Федерации; судья. Конституционный Суд Российской Федерации. 190000, Россия, г. Санкт-Петербург, Сенатская площадь, 1.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sergey D. Knyazev – Doctor of Law, Professor of the Department of Administrative and Financial Law of St. Petersburg State University, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Scientist of the Russian Federation; judge. The Constitutional Court of the Russian Federation. 190000, Russia, St. Petersburg, Senate Square, 1.

Поступила в редакцию / Received 31.03.2026

Принята к публикации / Accepted 20.05.2026