

РЕЦЕНЗИИ

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.121.12.200-208

А. В. Савоськин*

Рецензия на монографию С. С. Бурынина, С. В. Валова, Ю. А. Цветкова, Т. В. Черемисиной «Прием граждан и рассмотрение обращений в следственных органах» (под ред. А. М. Багмета. М.: Московская академия СК России, 2020. 532 с.)

Аннотация. В статье представлен детальный анализ книги «Прием граждан и рассмотрение обращений в следственных органах». Акцентируются такие вопросы, затронутые в книге, как: трактовка термина «обращение гражданина», система законодательства об обращениях граждан, система обращений граждан и система их рассмотрения. Отдельное внимание уделяется: праву руководителей Следственного комитета РФ, МВД РФ и ФСБ РФ регулировать вопросы, связанные с обращениям граждан; разграничению обращений граждан исходя из базового интереса заявителя; функциональной подсистеме рассмотрения обращений граждан; течению сроков при рассмотрении обращений граждан; прекращению переписки (в том числе приоритетности юридического факта поступления обращения конечному адресату, а не юридического факта направления обращения); правилам организации личного приема (в том числе психологическим рекомендациям) и анализу судебной практики. Критикуются: авторское определение категории «обращение гражданина»; отнесение права на обращение к числу политических; отнесение запросов органов власти и их должностных лиц к числу обращений; избыточность подхода реагирования на электронные обращения. Предлагается продолжить исследование в части: установления понятия и признаков организации, осуществляющей публичные функции (в качестве адресата обращений граждан); совершенствования ведомственного порядка регистрации обращений и сообщений о преступлениях; совершенствования законодательства об электронных и о коллективных обращениях.

Ключевые слова: монография; рецензия; обращения граждан; следственные органы; личный прием; предложение; заявление; жалоба; ходатайство; прекращение переписки.

Для цитирования: Савоськин А. В. Рецензия на монографию С. С. Бурынина, С. В. Валова, Ю. А. Цветкова, Т. В. Черемисиной «Прием граждан и рассмотрение обращений в следственных органах» (под ред. А. М. Багмета. М. : Московская академия СК России, 2020. 532 с.) // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 12. — С. 200–208. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.121.12.200-208.

© Савоськин А. В., 2020

* Савоськин Александр Владимирович, доктор юридических наук, профессор кафедры публичного права Уральского государственного экономического университета, Уставный суд Свердловской области
ул. 8 Марта, д. 62/45, г. Екатеринбург, Россия, 620144
savoskinav@yandex.ru

**Review of the Monograph by S. S. Burynin, S. V. Valov, Yu. A. Tsvetkov, T. V. Cheremisina
"Appointment of Citizens and Consideration of Applications in Investigative Bodies". Moscow:
Moscow Academy of the Investigative Committee of Russia, 2020.**

Aleksandr V. Savoskin, Dr. Sci. (Law), Professor of the Department of Public Law, Ural State Economic University, Statutory Court of the Sverdlovsk Region
ul. 8 Marta, d. 62/45, Ekaterinburg, Russia, 620144
savoskinav@yandex.ru

Abstract. The paper presents a detailed analysis of the book "Appointment of Citizens and Consideration of Applications in Investigative Bodies". The emphasis is placed on such issues raised in the book as the interpretation of the term "citizens' application", the system of legislation on citizens' applications, the system of citizens' applications and the system of their consideration. Special attention is given to the right of the heads of the Investigative Committee of the Russian Federation, the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation and the Federal Security Service of the Russian Federation to regulate issues related to citizens' applications; differentiation of citizens' applications based on the basic interest of the applicant; functional subsystem for considering citizens' applications; the passage of time when considering citizens' applications; termination of correspondence (including the priority of the legal fact of receipt of the application to the final addressee, and not the legal fact of filing an application); the rules for organizing a personal reception (including psychological advice) and the analysis of judicial practice. The following things are being criticized in the review: author's definition of the category "citizen application"; classifying the right to apply as political; referring requests of authorities and their officials to the number of applications; redundancy of the approach to respond to electronic appeals. It is proposed to continue research in terms of establishing the concept and characteristics of an organization performing public functions (as a recipient of citizens' applications); improving the departmental procedure for registering applications and reports of crimes; improvement of legislation on electronic and collective applications.

Keywords: monograph; review; citizens' applications; investigative bodies; personal appointment; sentence; statement; complaint; petition; termination of correspondence.

Cite as: Savoskin AV. Retsenziya na monografiyu S. S. Buryнина, S. V. Valova, Yu. A. Tsvetkova, T. V. Cheremisinoy «Priem grazhdan i rassmotrenie obrashcheniy v sledstvennykh organakh» M. : Moskovskaya akademiya SK Rossii, 2020. 532 s.) [Review of the Monograph by S. S. Burynin, S. V. Valov, Yu. A. Tsvetkov, T. V. Cheremisina "Appointment of Citizens and Consideration of Applications in Investigative Bodies". Moscow: Moscow Academy of the Investigative Committee of Russia, 2020.]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(12):200-208. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.12.12.200-208. (In Russ., abstract in Eng.).

Начать изложение рецензии хотелось бы с того обстоятельства, что авторы избрали крайне востребованную и вместе с тем сложную как в практическом, так и в теоретическом плане тему.

Значимость практического аспекта объясняется массовостью обращений в следственные органы и еще более актуализируется, если обратиться к содержанию таких обращений (ведь почти все они связаны с защитой ключевых прав и свобод человека и гражданина).

Востребованность теоретических изысканий в области работы следственных органов с обращениями граждан объясняется не только

сложностью (а иногда и противоречивостью) российского законодательства об обращениях и неизбежной конкуренцией Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и УПК РФ, но и необходимостью учитывать большой массив иных законов и подзаконных актов, подлежащих применению при рассмотрении следственными органами обращений различных видов. И в этом смысле отрадно, что авторы подошли к освещению проблем комплексно, постаравшись охватить всё многообразие ситуаций, связанных как с письменными, так и с устными обращениями (в том числе проблемы личного приема),

максимально увязав их с особенностями функционирования следственных органов. Вместе с тем представленное исследование, безусловно, будет интересно не только сотрудникам следственных подразделений или работникам правоохранительных органов в целом, поскольку основывается на глубокой и обширной теоретической платформе и содержит большое количество научно обоснованных выводов и практических рекомендаций, которые могут быть полезны для любых должностных лиц, принимающих, рассматривающих и разрешающих обращения граждан в России.

Учитывая комплексный характер монографии, не представляется возможным точно определить ее отраслевую принадлежность. Она написана на стыке конституционного, административного и уголовно-процессуального права, дает универсальные ответы на трудноразрешимые вопросы (если рассматривать их изолированно в рамках отдельных отраслей), что еще более повышает ценность монографии.

Следует также отметить подробнейший и системный анализ нормативной базы, регулирующей работу с обращениями в следственных органах. Так, в монографии представлены, пожалуй, все нормативные акты (действовавшие на момент написания книги) — от федеральных законов (которые удачно подразделены на 4 группы: регулирующие общий (универсальный) порядок рассмотрения обращений; определяющие специальные порядки рассмотрения обращений; определяющие организационно-правовой статус Следственного комитета РФ, а также иных федеральных органов исполнительной власти, в состав которых входят органы предварительного следствия (следственные подразделения); устанавливающие ответственность за нарушение установленного порядка рассмотрения обращений (с. 78–85 монографии)) до иных нормативных правовых актов, определяющих порядок рассмотрения обращений, в числе которых авторы исследуют такие группы, как: нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ (с. 85–90), межведомственные нормативные правовые акты (с. 91–92) и непосредственно акты Следственного комитета РФ, МВД РФ и ФСБ РФ (с. 93–118).

Объективная сложность, стоящая перед любым автором, решившим писать о работе с обращениями граждан, — это широта правоотношений и многообразие актов, их регулирующих. Думается, что в монографии эта сложность удачно разрешена посредством установления системы рассмотрения обращений граждан (в концентрированном виде она сформулирована на с. 22) и выделения отдельных ее подсистем: функциональной; организационной; нормативной; ресурсной; контрольной, что в последующем позволило удачно структурировать и изложить материал. В этом смысле следует приветствовать предложенное авторами деление всех обращений в следственные органы на касающиеся процессуальной деятельности и относящиеся к иной служебной деятельности (с. 41, 65, 140, 168, 181 и др.), поскольку только такой подход обеспечивает ясность правоприменения. Следует также поддержать идею авторов разграничивать общественные отношения по непосредственному рассмотрению обращения (от регистрации до направления ответа) и по организации работы с обращениями граждан в целом (например, способы подачи обращений, правила проведения личного приема, делопроизводство по обращениям, анализ поступающих обращений и работы с ними и т.д.) (с. 179 и др.).

Авторы изучили и выделили большое количество видов и подвидов обращений. При этом особый интерес (прежде всего в свете пересекающегося уголовно-процессуального и конституционно-правового регулирования) вызывает анализ смежных разновидностей обращений: заявлений и сообщений о преступлениях, заявлений и ходатайств, заявлений и замечаний, заявлений о явке с повинной и др.

Как уже было сказано выше, в монографии поднимается и решается большое количество важных теоретических и практических проблем. Однако в рецензии хотелось бы отразить лишь две их группы: первая — вопросы, наиболее важные для механизма рассмотрения обращений следственными органами, и вторая — выводы авторов, вызывающие неоднозначную оценку или требующие пояснений (в том числе дальнейшего исследования).

К числу несомненных достоинств и «находок» рецензируемой монографии следует отнести следующее.

Во-первых, представляется перспективным подход авторов (особенно в рамках практической деятельности) разграничивать правовые нормы об обращениях: на общие (регулирующие общественные отношения, в которых одним из субъектов при рассмотрении обращения выступает любой орган публичной власти), специальные (определяющие специфику рассмотрения обращений только следственными органами) и исключительные (определяющие изъятие из общего порядка рассмотрения обращений в уголовном судопроизводстве) (с. 61).

Во-вторых, авторы выдвигают и обосновывают тезис о праве председателя Следственного комитета РФ регулировать сферу работы с обращениями граждан своими приказами (с. 65). Аналогичная позиция высказывается и в отношении руководителей МВД РФ и ФСБ РФ (с. 69). Не возражая против наличия у председателя Следственного комитета РФ права устанавливать объем процессуальных полномочий иных руководителей следственных органов и их заместителей и поддерживая значимость актов руководителей Следственного комитета РФ, МВД РФ и ФСБ РФ для правового регулирования вопросов рассмотрения обращений граждан, считаю важным напомнить, что подобные акты имеют ограниченную сферу действия (воздействуют на должностных лиц Следственного комитета РФ, МВД РФ и ФСБ РФ) и не могут возлагать на граждан дополнительные обязанности, не предусмотренные федеральными законами.

В-третьих, в монографии предлагается разграничивать обращения граждан, исходя из базового интереса, права или свободы адресанта (автора обращения), выраженных в его обращении (с. 120), что позволяет нивелировать неудачность нормативной дефиниции категории «обращение гражданина» и обеспечить универсальность конституционной обязанности адресата рассматривать все разновидности обращений граждан.

В-четвертых, как справедливо отмечают авторы исследования, законодательное определение запросов ограничивает видовой состав

информации, которая может быть представлена заявителю, и обоснованно полагают, что на самом деле объем представляемой информации гораздо шире и должен касаться в том числе сведений, которые: характеризуют деятельность государственного органа, образуются в ходе его деятельности в пределах предоставленных полномочий или доступны в силу выполняемых им публичных функций (с. 142–143). Дополнительно авторы обосновывают тезис о необходимости системного толкования запрета следственным органам представлять информацию в связи с запросами граждан. Высказанный подход позволяет представлять информацию по непроцессуальным вопросам, обеспечивая реализацию конституционных прав граждан на информацию и обращение вопреки формальному (буквальному) пониманию п. 2 ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

В-пятых, рассматривая функциональную подсистему рассмотрения обращений, авторы выделяют следующие необходимые и достаточные динамические элементы (процессы): выполняемые должностными лицами операции, действия, входящие в состав функций; принимаемые уполномоченными субъектами решения; сроки, методы, способы и методика выполнения действий и принятия решений; связи между ними, соединяющие все стадии и их компоненты в единый механизм (с. 178–299). При этом, анализируя стадию принятия обращения, авторы справедливо отмечают, что из Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не вытекает обязанность государственного органа или должностного лица удостоверить факт поступления обращения и предлагают соответствующую обязанность закрепить, унифицировав ведомственные нормативные правовые акты (с. 190). Авторы исследуют такие нетрадиционные (для большинства иных органов власти), а потому малоизученные обращения, как телефонные, и формулируют вывод об их аналогичности иным устным обращениям (с. 194). Федеральное законодательство содержит недостаточный набор требований к рассмотрению и разрешению

обращений, который в монографии успешно расширяется и детализируется (с. 244–246).

В-шестых, авторами поднимается проблема нерешенности Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» правил течения сроков и предлагается установить норму, согласно которой истечение срока, приходящееся на нерабочий день, должно происходить в последний предшествующий ему рабочий день (с. 251). Такой подход авторов совпадает, например, с ч. 4 ст. 4 Закона ЯНАО от 28.09.2017 № 60-ЗАО «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Ямало-Ненецком автономном округе», но не является общепризнанным в органах государственной власти и местного самоуправления. Однако он наиболее отвечает смыслу конституционных положений, а потому его следует поддержать, тем более что аналогичное предложение высказывалось на круглом столе 19 ноября 2019 г. в Совете Федерации Федерального Собрания РФ при обсуждении законопроекта о внесении изменений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (правда, оно не было поддержано, поскольку возобладала идея об исчислении всех сроков в рабочих днях).

В-седьмых, отдельная глава монографии посвящена проблеме прекращения переписки с заявителем (с. 340–369), что представляется совершенно оправданным в условиях распространения в России «синдрома сутяжничества» и увеличения числа случаев злоупотребления гражданами их правом на обращение. Проблемность прекращения переписки объясняется не только объективной конфликтностью ситуации, но и несовершенством норм Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также отсутствием соответствующих положений о прекращении переписки в УПК РФ. Так, авторы монографии справедливо подчеркивают, что законодательство не отвечает, например, на такие вопросы, как: может ли быть принято решение о прекращении переписки по отдельному вопросу, поставленному в обращении? Имеются ли основания для прекращения переписки

государственным органом, если предшествующие и очередное обращения поступали не непосредственно от заявителя, а были переадресованы ему по подведомственности из другого органа? Что рассматривать в качестве государственного органа: единую централизованную систему территориально распределенных и иерархически подчиненных друг другу органов, подразделений, учреждений в лице СК России или федерального органа исполнительной власти (МВД России, ФСБ России), или конкретный следственный орган, компетентный разрешить конкретный поставленный в обращении вопрос? Отрадно, что, исследуя столь болезненный вопрос, как прекращение переписки, авторы не отстаивают корпоративные интересы, а предлагают объективный анализ и взвешенные рекомендации. Так, авторы выделяют в содержании обращения три элемента: обстоятельства, доводы и вопросы, на основании чего делают обоснованный вывод о том, что прекращение переписки возможно, только если тождественными являются все три элемента обращения (с. 347). Со ссылкой на теоретические изыскания и практику Верховного Суда РФ авторы обосновывают право адресата прекратить переписку и в том случае, когда фактически аналогичные обращения поступили в различные органы власти, но в силу перенаправления их по подведомственности оказались в одном органе. При этом авторы формулируют важный вывод о приоритетности юридического факта «поступления» обращения конечному адресату, а не юридического факта «направления» обращения заявителем (с. 350–351, 352). Вместе с тем, разделяя такой научный подход, вынужден отметить, что он противоречит буквальному толкованию ч. 5 ст. 11 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а потому во избежание неоднородной правоприменительной практики в закон необходимо вносить изменения.

В-восьмых, несмотря на неоднозначность формулировки ст. 13 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и различную правоприменительную практику, авторы обосновывают право каждого гражданина на личный прием

именно руководителем органа (с. 371–372), что видится очень важным, поскольку позволяет реализовать незаслуженно забытое положение ст. 33 Конституции РФ о праве каждого обращаться лично.

В-девятых, безусловного одобрения заслуживают рекомендации руководителю следственного органа в части организации личного приема. Это и условия для инициирования личного приема (например, в случаях растущей социальной напряженности, необходимости составить более полное и объективное представление о ходе расследования сложных уголовных дел; высокой протестной активности гражданина и в некоторых других случаях (с. 383)), и рекомендации к организации помещения для проведения личного приема (с. 389–395), и требования не только к профессиональному, но и к морально-этическому поведению должностного лица, ведущего личный прием (с. 397–398). Несомненной «изюминкой» монографии являются развернутые и подробные психологические рекомендации проведения личного приема (с. 399–407), в том числе приемы обеспечения психологической безопасности сотрудника, проводящего личный прием (с. 408–420).

В-десятых, хотелось бы отметить завершающую главу монографии, аккумулировавшую и систематизировавшую судебную практику, связанную с рассмотрением обращений граждан (с. 456–480). Авторам удалось не только представить обзор решений Конституционного Суда РФ и судов общей юрисдикции, но и сформулировать многочисленные выводы: о методологии разграничения применимых к различным видам обращений законов; о допустимости переадресации обращений; об обязанностях должностных лиц, рассматривающих обращения; об особенностях направления ответа гражданину и др. При этом авторы анализируют весь спектр судебных решений, не ограничиваясь вопросами применения только положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» или УПК РФ.

Переходя к дискуссионным моментам рецензируемой монографии, отмечу, что их число относительно невелико (поскольку рукопись

является очень качественной и выверенной) и их включение в рецензию преследует цель не критиковать авторов, а продемонстрировать альтернативные суждения или наметить векторы дальнейших исследований.

Начать хотелось бы с авторского определения термина «обращение», под которым понимается «свободное и добровольное, индивидуальное волеизъявление гражданином Российской Федерации, иностранным гражданином, лицом без гражданства, а также их группами или объединениями желания реализовать предоставленную им нормативными правовыми актами меру возможного поведения посредством выполнения действий, однозначно позволяющих объективизировать в установленных законом формах свое послание (воззвание) к органу публичной власти или организации, осуществляющей публично значимую функцию, их должностным лицам с целью побудить совершить входящие в их компетенцию действия или принять решения для признания наличия, создания условий или непосредственной реализации, восстановления и защиты прав и свобод адресанта» (с. 127). В целом с таким определением можно согласиться, особенно поддержав ту его часть, которая требует надлежащего содержания волеизъявления. Однако стоит отметить, что целью заявителя являются все же не действия или решения адресата (это средства достижения цели), а материальные или нематериальные блага, которые намерен получить (реализовать) гражданин посредством своего волеизъявления.

Нельзя также не заметить, что авторы регулярно используют по тексту относительно новую законодательную формулу, определяющую адресатов обращения: «государственные органы, учреждения и организации, осуществляющие публично значимые функции», при этом статус последних не раскрывают (за исключением анализа постановления Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П, легализовавшего данный термин (с. 459–460)). В связи с этим возникает провокационный вопрос, относится ли адвокатура к числу организаций, осуществляющих публично значимые функции? Это вопрос тем более интересен в силу того, что

адвокаты обязаны выступать защитниками в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда, а также оказывать юридическую помощь гражданам РФ бесплатно в случаях, предусмотренных федеральным законом, а, например, коллегия адвокатов отнесена к некоммерческим организациям и институтам гражданского общества (соответственно ст. 22, 3 и 7 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»). Думается, что ответ на этот непростой вопрос обогатит второе издание рецензируемой книги.

Конституционное право на обращение отнесено авторами к числу политических (с. 11). В связи с этим хотелось бы отметить, что содержание монографии опровергает такой подход уже тем фактом, что направлять обращения в следственные органы могут не только граждане РФ, но также иностранцы и лица без гражданства, а содержание обращений в следственные органы традиционно далеко от вопросов политики или вопросов организации общественной жизни. Иными словами, право на обращение (особенно в следственные органы) — это прежде всего личное право (если рассматривать его с позиции традиционного деления прав и свобод человека на личные, политические, социально-экономические и культурные).

Сообщения о преступлениях и иные обращения граждан рассматриваются в различном порядке (в рамках УПК РФ и Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» соответственно), поэтому, как справедливо отмечают авторы монографии, «как бы ни именовал свое обращение заявитель, задача сотрудника следственного органа состоит в том, чтобы уяснить его содержание и поставленные в нем вопросы, самостоятельно определить вид обращения и выбрать соответствующий ему порядок рассмотрения» (с. 184). Комментируя стадию принятия обращения, авторы абсолютно справедливо апеллируют к ст. 20 Инструкции об организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следствен-

ного комитета РФ, согласно которой заявления и обращения, которые не содержат сведений об обстоятельствах, указывающих на признаки преступления, не подлежат регистрации в книге заявлений и сообщений, а регистрируются и рассматриваются в порядке Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Вместе с тем аналогичные инструкции иных следственных органов таких положений не содержат, что в совокупности с положениями ст. 144 и 145 УПК РФ порождает правовой пробел и может повлечь злоупотребления со стороны должностных лиц (см., например, определения Конституционного Суда РФ от 20.12.2005 № 500-О, от 25.01.2007 № 5-О, от 20.02.2007 № 109-О-О, от 13.10.2009 № 1168-О-О, от 29.09.2011 № 1206-О-О, от 17.11.2011 № 1553-О-О, от 17.07.2012 № 1321-О, от 18.10.2012 № 1905-О, от 28.05.2013 № 702-О). Думается, авторам следовало пойти дальше, предложив доработать и унифицировать подзаконные акты в части принятия сообщений о преступлениях.

В монографии выделяется такая разновидность обращений, как запросы представителей органов государственной власти и местного самоуправления (с. 169–177), кстати, последние в рукописи только упоминаются, но почти не анализируются (с. 255). Здесь следует отметить некоторую условность включения таких запросов в число обращений, т.к. согласно авторскому определению (с. 127) и федеральному закону заявителем может быть только гражданин, группа граждан или объединение граждан, а адресантами указанных запросов являются только публичные органы или их должностные лица. Вместе с тем сам анализ запросов различных должностных лиц и порядка их рассмотрения следственными органами, безусловно, важен и востребован в рамках заявленной темы, тем более что чаще всего запросы касаются наиболее значимых событий общественной жизни и влекут широкий общественный резонанс. Поэтому, несмотря на условность отнесения запросов к числу обращений, нужно признать, что с точки зрения структуры изложения материала место в монографии для анализа такого рода «обращений должностных лиц» выбрано оптимально.

Другое дело, что авторы монографии уклонились от ответа на главный вопрос, связанный с получением таких запросов: в каком порядке их рассматривать? По этому вопросу в рукописи высказывается излишне сдержанное суждение: «Порядок направления и рассмотрения запросов и обращений поставлен в зависимость от правового статуса их субъекта, порядка их подготовки и направления» (с. 170). Однако проблема как раз и заключается в том, что в настоящее время порядок рассмотрения подобных обращений законодательно не урегулирован (за редким исключением).

Убежден, что подобного рода запросы (обращения должностных лиц органов власти) подпадают под действие Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» только в том случае, если направляются в связи с рассмотрением должностным лицом конкретного обращения гражданина, то есть для сбора сведений и документов, необходимых для рассмотрения поступившего ему обращения (ч. 2 ст. 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»). В остальных случаях подобного рода запросы следует относить к деловой переписке. Это не означает, что на запросы должностных лиц (не связанные с рассматриваемыми ими обращениями граждан) отвечать не нужно. Это влечет отсутствие нормативной обязанности давать ответ, тем более с соблюдением срока и порядка, предусмотренного Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также исключает привлечение к административной ответственности, предусмотренной ст. 5.59 КоАП РФ. Однако важно подчеркнуть, что сказанное не касается ситуаций наличия специального законодательства об отдельных органах и должностных лицах, запросы (обращения) которых обязательны к рассмотрению: парламентарии федерального уровня, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка и по правам предпринимателей, Общественная палата РФ, Счетная палата РФ.

Авторы указывают, что при рассмотрении коллективного обращения ответ дается гражданину, по фамилии которого оно учтено (с. 264).

Однако такой подход не согласуется с положением п. 3 ст. 5 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», согласно которому гражданин имеет право на получение письменного ответа на обращение. В защиту авторов монографии отмечу, что предлагаемая ими практика существует во многих органах власти. Правило отвечать одному из авторов коллективного обращения (как правило, первому) традиционно предусматривалось в законах субъектов РФ, но с принятием Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» большинство из них утратили силу. Поэтому более правильным было бы предложить дополнения к федеральному закону, дабы исключить малополезную рассылку копий ответов авторам коллективных обращений и экономить бюджетные средства.

Не обходят авторы вниманием и проблему электронных обращений, анализируя в таком качестве даже сообщения на веб-страницах следственных органов в социальных сетях (с. 189). Электронные обращения являются сегодня, пожалуй, наименее урегулированными и при этом крайне востребованными, что неизбежно порождает проблемы и разные подходы к их решению. Так, в монографии отмечается, что «обращения, содержащие... ссылку (гиперссылку) на контент сайтов в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет”, являющихся хранилищем файлов аудио- и (или) видеозаписей, иных информационных файлов, подлежат рассмотрению по существу только при изложении адресантом в текстовой части конкретной рекомендации, просьбы и требования» (с. 256). Признавая неотвратимость технического прогресса, считаю указанный подход избыточным. Думается, что изучению должностным лицом подлежат только те файлы, которые непосредственно приложены к электронному сообщению.

Убежден, что в дальнейшем авторам монографии еще не раз придется изменять и дополнять свои суждения относительно электронных способов подачи обращений, а проблемы анонимности электронного способа подачи обращений, автоматической генерации и рассылки

обращений, требований к электронным приемным следственных органов получают свое научно обоснованное разрешение.

В завершение рецензии хочется еще раз подчеркнуть, что высказанные замечания и сообщения отражают дискуссионный и сложный характер вопросов, связанных с получением и рассмотрением обращений граждан, но не свидетельствуют о дефекте рукописи. Чтение книги

доставляет истинное удовольствие, поскольку очень глубокая и выполненная на высоком теоретическом уровне монография «Прием граждан и рассмотрение обращений в следственных органах» написана простым языком и, несмотря на свой немалый объем, хорошо структурирована, содержит информацию в концентрированном виде, а многие аспекты имеют прогрессивный и новаторский характер.

Материал поступил в редакцию 10 января 2020 г.