

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Д. Е. Зайков*

Недопустимые обращения граждан: проблемы квалификации и правоприменительной практики

***Аннотация.** Право граждан на обращение в государственные органы (органы местного самоуправления) и свобода слова являются важными конституционными институтами. Вместе с тем их недобросовестная реализация может нарушать иные конституционные ценности, в частности достоинство личности, честь и доброе имя человека.*

Указанный конфликт ярко проявляется при направлении недопустимых обращений граждан — обращений, содержащих непозволительные выражения или угрозы. Вместе с тем действующее правовое регулирование таких ситуаций является фрагментарным, содержащим в своей основе оценочные критерии, что обуславливает неоднозначную практику его применения, основанную на дискреционном подходе.

В статье выявляются проблемы правовой регламентации квалификации недопустимых обращений граждан и предлагаются пути их решения.

***Ключевые слова:** обращение, гражданин, должностное лицо, срок, оскорбительные выражения, угрозы, злоупотребление правом, уведомление.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.105.8.068-074

Право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, предусмотренное ст. 33 Конституции РФ, позволяет им выразить свое отношение к деятельности публичной власти, свои потребности (как личные, так и публичные) в эффективной организации государственной и общественной

жизни, выступает средством осуществления и охраны прав и свобод граждан и одновременно — через выявление конкретных проблем и возможных путей их решения — способом оптимизации деятельности органов публичной власти¹.

Процедура реализации указанного права регламентирована в Федеральном законе от

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // СПС «ГАРАНТ».

© Зайков Д. Е., 2019

* Зайков Денис Евгеньевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры «Гражданское право, международное частное право и гражданский процесс» Юридического института Российского университета транспорта
joburist@yandex.ru
121467, Россия, г. Москва, ул. Молодогвардейская, д. 10

2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»² (далее — Закон № 59-ФЗ).

Вместе с тем, закрепляя принцип свободной и добровольной реализации гражданами Российской Федерации права на обращение и одновременно недопустимость нарушения при осуществлении данного права прав и свобод других лиц, Закон № 59-ФЗ содержит требования, направленные на защиту чести и достоинства личности, охрану общественных отношений в сфере рассмотрения обращений граждан. Иными словами, между правом на обращение и правом на свободу слова, с одной стороны, и ценностью достоинства личности, чести и доброго имени человека, с другой стороны, возникает конкуренция³, что делает необходимым их разграничение и соотношение.

Так, согласно ч. 2 ст. 2 Закона № 59-ФЗ осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц.

Кроме того, в силу ч. 3 ст. 11 Закона № 59-ФЗ государственный орган⁴, орган местного самоуправления или должностное лицо (далее — должностное лицо) при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи (далее — недопустимое обращение), вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему

обращение, о недопустимости злоупотребления правом.

Часть 3 ст. 11 Закона № 59-ФЗ являлась предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, который указал, что она исходит из принципа свободной и добровольной реализации гражданами права на обращение, предполагающего недопустимость нарушения при этом прав и свобод других лиц. Указанное законоположение направлено на защиту чести и достоинства личности, охрану общественных отношений в сфере рассмотрения обращений граждан, поскольку заявитель, используя нецензурные либо оскорбительные выражения, преследует цель не защитить свои права и законные интересы, а унижить честь и достоинство лица, рассматривающего обращение, либо иных лиц⁵.

Часть 3 ст. 11 Закона № 59-ФЗ в практике имеет достаточно широкое применение, однако наличие в ней неоднозначного правового регулирования и использование оценочных категорий нередко приводит к результатам, не соответствующим ожиданию.

Во-первых, указанное положение может быть применено только к письменному обращению, которое делает возможным объективно установить наличие в нем непозволительных выражений или угроз.

Наличие подобных формулировок в устном обращении не исключает обязанности должностного лица дать ответ на него в установленном порядке, однако позволяет при наличии

² СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

³ Нельзя не согласиться с И. А. Карасевой, которая квалифицирует такую конкуренцию как мнимую (*Карасева И. А.* Злоупотребление правом как одна из причин мнимой конкуренции конституционных ценностей // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 11).

⁴ В качестве такового выступают, в частности, и суды. См., например: *Портнова Е. В.* Жалоба в конституционный (уставный) суд субъекта РФ как специфическая форма обращения граждан и их объединений в региональные органы государственной власти // Российская юстиция. 2017. № 12. С. 5—7. Однако актуальная проблема применения судами положений ч. 3 ст. 11 Закона № 59-ФЗ требует отдельного исследования.

⁵ См.: определение Конституционного Суда РФ от 13 октября 2009 г. № 1342-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бугаенко Александра Александровича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 62 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” и частью 3 статьи 11 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”» // СПС «ГАРАНТ».

достаточных оснований применить к подателю устного обращения меры административного или уголовно-правового воздействия.

Во-вторых, квалифицирующим признаком недопустимого обращения является наличие в нем:

- нецензурных выражений⁶;
- оскорбительных выражений⁷;
- угроз жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи.

Вместе с тем в связи с отсутствием установленных критериев отнесение формулировок, указанных в обращении, к непозволительным выражениям носит оценочный и достаточно субъективный характер. Данное обстоятельство приводит к неоднозначным результатам применения ч. 3 ст. 11 Закона № 59-ФЗ.

Так, при оценке обоснованности квалификации обращений в качестве недопустимых было выявлено, что причиной такой квалификации становились:

- утверждения о наличии у следователя психического расстройства⁸;
- приведение прямой речи, содержащей нецензурные выражения, которые, по мнению подателя обращения, высказывали граждане; указанные нецензурные выражения не-

гативно характеризовали личности других лиц⁹;

- оскорбительные выражения, содержащие обвинения в организации преступного сообщества и совершении преступлений¹⁰;
- «безобразная работа кадровой службы таможни», «крестовая чепуха», «отличительная особенность российского таможенника — неспособность мыслить самостоятельно», «никто ничего не читает»¹¹.

В качестве непозволительных выражений было квалифицировано, например, и употребление пословиц как средства иронии в документах заявителя, идущее вразрез с правилами деловой переписки и по своему смыслу граничащее с грубостью, что недопустимо при обращении к официальному лицу¹². Даже использование в обращении слова «неграмотный» было расценено как основание для его оставления без рассмотрения¹³.

Нередки ситуации, когда положения ч. 3 ст. 11 Закона № 59-ФЗ толкуются расширительно и в качестве оснований для оставления обращения без ответа по существу поставленных вопросов определяются выражения, характеристика которых не предусмотрена указанной нормой права, например некорректные высказывания

⁶ Нецензурный — 1. Противоречащий требованиям цензуры. 2. Неприличный, непристойный (Словарь русского языка : в 4 т. / АН СССР, Ин-т рус. яз. ; под ред. А. П. Евгеньевой. 3-е изд., стереотип. М. : Русский язык, 1985—1988. Т. 2 : К — О. 1986. С. 492.).

⁷ Оскорбительный — способный оскорбить, содержащий в себе оскорбление (Словарь русского языка. С. 647).

⁸ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 18 января 2017 г. по делу № 33а-415/2017 // СПС «ГАРАНТ».

⁹ Апелляционное определение Верховного суда Республики Калмыкия от 22 января 2013 г. по делу № 33-44/2013 // СПС «ГАРАНТ».

¹⁰ Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 23 октября 2012 г. по делу № 33-21226/12 // СПС «ГАРАНТ».

¹¹ Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 18 июля 2012 г. по делу № 33-7034/12 // СПС «ГАРАНТ».

¹² Апелляционное определение Московского городского суда от 4 августа 2014 г. № 33-30712/14 // СПС «ГАРАНТ».

¹³ Ради справедливости надо отметить, что арбитражный суд к решению данного вопроса подошел объективно, указав, что «неграмотный» является употребляемым в литературном языке и не может являться основанием для оставления обращения без рассмотрения на основании ч. 3 ст. 11 Закона № 59-ФЗ (см.: постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 24 июня 2013 г. № 06АП-2627/13 по делу № А80-409/2012 // СПС «ГАРАНТ»).

и предположения, имеющие провокационный характер¹⁴.

Приведенные примеры свидетельствуют об отсутствии единых критериев применения ч. 3 ст. 11 Закона № 59-ФЗ¹⁵. При этом сложившаяся ситуация создает предпосылки для злоупотребления должностными лицами своим правом на квалификацию обращения в качестве недопустимого, что может повлечь необоснованный отказ в реализации права на обращение.

В-третьих, содержание ч. 3 ст. 11 Закона № 59-ФЗ предоставляет должностному лицу право оставить недопустимое обращение без ответа с уведомлением подателя обращения о недопустимости злоупотребления правом.

Отсутствие установленной законом обязанности должностного лица поступить указанным образом можно оценить неоднозначно.

С одной стороны, это позволяет в большей степени гарантировать реализацию конституционного права граждан на обращение: даже при наличии явно недопустимых выражений, наличие которых может быть обусловлено сложными жизненными обстоятельствами, действительной волокитой со стороны ответственных лиц и другими причинами, должностное лицо вправе дать ответ по существу обращения.

С другой стороны, реализация установленной законом дискреции в виде дачи ответа на недопустимое обращение имеет негативные последствия: игнорирование и попустительство в отношении неправомерного поведения ве-

дет к снижению доверия и авторитета не только должностного лица, но и соответствующего государственного органа (органа местного самоуправления) и в целом институтов власти. Кроме того, подобный подход противоречит существу публично-правовых отношений, предусматривающих повышенную ответственность за правонарушение в отношении представителей власти¹⁶.

Как представляется, в данном случае требуется изменение правового регулирования ч. 3 ст. 11 Закона № 59-ФЗ в части установления обязанности должностного лица оставить без ответа недопустимое обращение.

Стоит отметить, что именно таким образом в отдельных ведомственных правовых актах интерпретируется анализируемое положение.

Например, согласно п. 41.1.9 Инструкции по делопроизводству в арбитражных судах РФ (первой, апелляционной и кассационной инстанций), утвержденной постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 25 декабря 2013 г. № 100¹⁷, ответ по существу приведенных в обращении доводов *не дается* в тех случаях, когда оно содержит нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, о чем сообщается гражданину, направившему обращение¹⁸.

Кроме того, ч. 3 ст. 11 Закона № 59-ФЗ никоим образом не регламентирует ни порядок, ни сроки совершения должностным лицом действий, имеющих своей целью определение

¹⁴ Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Красноярского краевого суда от 16 марта 2015 г. по делу № 33-2376/2015 // СПС «ГАРАНТ».

¹⁵ При квалификации обращений на предмет их допустимости необходимо принимать во внимание и положения п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц», согласно которым должностные лица в силу своего положения обязаны учитывать то обстоятельство, что они могут быть подвергнуты критике в отношении того, как они исполняют свои обязанности, поскольку это необходимо для обеспечения гласного и ответственного исполнения ими своих полномочий.

¹⁶ См., например: ст. 318 и 319 Уголовного кодекса РФ, ч. 2 ст. 20.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

¹⁷ СПС «ГАРАНТ».

¹⁸ Аналогичная норма закреплена в п. 9 Инструкции по работе с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденной приказом министра обороны Российской Федерации от 18 августа 2014 г. № 555 // СПС «ГАРАНТ».

наличия в обращении непозволительных выражений или угроз, с последующим сообщением отправителю обращения о недопустимости злоупотребления правом.

Анализ положения «при получении письменного сообщения», содержащегося в ч. 3 ст. 11 Закона № 59-ФЗ, может быть истолковано двояко: — как указание на момент времени, в который должно быть принято решение об оставлении обращения без ответа по существу, иными словами — незамедлительно; — как констатация факта получения недопустимого обращения, влекущая за собой право оставить обращение без ответа по существу поставленных вопросов, реализация которого временными рамками не ограничена.

В связи с фактическим отсутствием правового регулирования поведения должностного лица в случае, предусмотренном ч. 3 ст. 11 Закона № 59-ФЗ, применяться может любой из указанных вариантов¹⁹.

Это приводит к неоднозначной реализации на практике рассматриваемой нормы права: выявление факта недопустимости обращения может быть осуществлено как в день его регистрации, так и в конце срока, установленного законом для рассмотрения обращения, причем дача ответа или отказ в таковом в обоих случаях будет зависеть исключительно от усмотрения должностного лица.

При этом ч. 3 ст. 11 Закона № 59-ФЗ не дает однозначного ответа на вопрос о том, является ли обязательным уведомление о недопустимости злоупотребления правом лица, направившего недопустимое обращение, или же это право должностного лица. Неудачная конструкция данной правовой нормы позволяет прийти к противоположным выводам.

Данную ситуацию осложняет и такая практическая проблема, как определение содержания понятия «рассмотрение обращения».

Например, согласно ч. 1 ст. 12 Закона № 59-ФЗ письменное обращение, поступившее должностному лицу в соответствии с его компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации такого обращения. Но что

включает в себя процедура рассмотрения обращения? Закон № 59-ФЗ прямо об этом ничего не говорит. Лишь из системного анализа его ст. 10 можно сделать вывод, что дача письменного ответа по существу поставленных в обращении вопросов входит в содержание понятия «рассмотрение обращения», в связи с чем обращение должно быть рассмотрено в установленный ч. 1 ст. 12 Закона № 59-ФЗ срок.

Однако анализ указанных норм права исключает отнесение действий должностного лица по принятию решения об оставлении недопустимого обращения без ответа по существу поставленных в нем вопросов к содержанию процедуры «рассмотрение обращения». Данное обстоятельство свидетельствует о правовом вакууме в регулировании рассматриваемых отношений.

Все это обуславливает наличие неопределенности относительно реализации права на обращение и создает предпосылки для его нарушения со стороны должностных лиц посредством произвольного толкования и применения ч. 3 ст. 11 Закона № 59-ФЗ.

В-четвертых, направление недопустимого обращения квалифицируется как злоупотребление правом. Но обоснован ли такой подход?

В соответствии с п. 1 ст. 10 Гражданского кодекса РФ злоупотребление правом — это осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав.

По мнению А. Юдина, формулировка ч. 3 ст. 11 Закона № 59-ФЗ крайне неудачна, поскольку перечисленные в указанной норме действия должны квалифицироваться не в качестве злоупотребления правом, а в качестве преступных действий, и их последствием должна выступать не «разъяснительная работа», а привлечение к ответственности лица, направившего подобное обращение.

О злоупотреблении правом можно говорить лишь при условии, что субъект, реализующий принадлежащее ему субъективное право, использует его ненадлежащим образом, в частно-

¹⁹ Можно с большой уверенностью говорить о превалирующем применении второго варианта толкования.

сти выходит за пределы осуществления права. Лицо не наделяется правом высказывать угрозы или оскорбления в адрес должностных лиц, поскольку в отношении таких действий существует однозначный уголовно-правовой запрет²⁰.

Безусловно, довольно странно, что рассматриваемая норма права не предусматривает возможности привлечения к установленной законом ответственности лиц, направивших недопустимые обращения, что видится минимально необходимым превентивным инструментом в рассматриваемой ситуации.

Буквальное толкование ч. 3 ст. 11 Закона № 59-ФЗ приводит к выводу лишь об одном возможном последствии такого поведения лица,

направившего обращение, — оставление обращения без ответа по существу поставленных в нем вопросов. Хотя на практике встречаются случаи верного системного толкования и применения соответствующих норм права²¹.

Проведенный анализ ч. 3 ст. 11 Закона № 59-ФЗ свидетельствует о наличии актуальных проблем процедуры квалификации недопустимых обращений и реагирования на них со стороны должностных лиц, а также о необходимости совершенствования правового регулирования указанных отношений в целях обеспечения баланса прав на обращение, свободу слова и ценности достоинства личности, чести, доброго имени человека.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аксенова О. В. Право гражданина выражать свое мнение и его соотношение с правом судьи на доброе имя // *Законы России: опыт, анализ, практика*. — 2015. — № 1. — С. 70—76.
2. Карасева И. А. Злоупотребление правом как одна из причин мнимой конкуренции конституционных ценностей // *Конституционное и муниципальное право*. — 2013. — № 7. — С. 9—13.
3. Портнова Е. В. Жалоба в конституционный (уставный) суд субъекта РФ как специфическая форма обращения граждан и их объединений в региональные органы государственной власти // *Российская юстиция*. — 2017. — № 12. — С. 5—7.
4. *Словарь русского языка* : в 4 т. / АН СССР, Ин-т рус. яз. ; под ред. А. П. Евгеньевой. — 3-е изд., стереотип. — М. : Русский язык, 1985—1988. — Т. 2 : К — О. 1986. — 736 с.
5. Юдин А. Обращение граждан в органы власти // *ЭЖ-Юрист*. — 2006. — № 29.

Материал поступил в редакцию 26 декабря 2018 г.

²⁰ См.: Юдин А. Обращение граждан в органы власти // *ЭЖ-Юрист*. 2006. № 29.

²¹ Так, указание в обращении в Квалификационную коллегия судей Тверской области следующего выражения в отношении судьи: «Если вы не восстановите справедливость, то я вынужден буду ее восстанавливать сам, как подсказывает мне моя совесть, не исключая и с топором и лопатой в руках» — в совокупности с иными обстоятельствами явилось основанием для направления указанного обращения в правоохранительные органы для проведения проверки в порядке ст. 144 и 145 Уголовно-процессуального кодекса РФ (см.: Аксенова О. В. Право гражданина выражать свое мнение и его соотношение с правом судьи на доброе имя // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2015. № 1. С. 75).

INADMISSIBLE APPEALS OF CITIZENS: PROBLEMS OF QUALIFICATION AND LAW ENFORCEMENT PRACTICE

ZAYKOV Denis Evgenyevich, PhD in Law, Associate Professor of the Department of Civil Law, Private International Law and Civil Procedure of the Law Institute of the Russian University of Transport
joburist@yandex.ru
121467, Russia, Moscow, Molodogvardeyskaya ul., d. 10

Abstract. *The right of citizens to appeal to State bodies (local self-government bodies) and freedom of speech are important constitutional institutions. However, their unscrupulous implementation may violate other constitutional values, such as the dignity, honour and good reputation of the individual.*

The conflict under consideration manifests itself when inadmissible appeals of citizens are submitted, namely, appeals containing unacceptable expressions or threats. At the same time, the current legal regulation of such situations is unsettled and contains in its basis assessment criteria, which leads to ambiguous practice of its application based on discretionary approach.

The article reveals the problems of legal regulation of qualification of inadmissible appeals of citizens and suggests ways of their solution.

Keywords: *appeal, citizen, official, term, offensive language, threats, abuse of the right, notification.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Aksenova O. V. Pravo grazhdanina vyrazhat' svoe mnenie i ego sootnoshenie s pravom sud'i na dobroe imya // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. — 2015. — № 1. — S. 70—76.
2. Karaseva I. A. Zloupotreblenie pravom kak odna iz prichin mnimoy konkurencii konstitucionnyh cennostej // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2013. — № 7. — S. 9—13.
3. Portnova E. V. Zhaloba v konstitucionnyj (ustavnyj) sud sub»ekta RF kak specificheskaya forma obrashcheniya grazhdan i ih ob»edinenij v regional'nye organy gosudarstvennoj vlasti // Rossijskaya yusticiya. — 2017. — № 12. — S. 5—7.
4. Slovar' russkogo yazyka : v 4 t. / AN SSSR, In-t rus. yaz. ; pod red. A. P. Evgen'evoj. — 3-e izd., stereotip. — M. : Russkij yazyk, 1985—1988. — T. 2 : K — O. 1986. — 736 s.
5. Yudin A. Obrashchenie grazhdan v organy vlasti // EZh-Yurist. — 2006. — № 29.