ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-796

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 6 ноября 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Бугакова О.А.
при секретаре Томиной Д.Д,
рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Михнова Евгения Валентиновича о признании частично недействующими абзацев седьмого, восьмого пункта 7.2 Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30 января 2013 г. № 45,

установил:

приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30 января 2013 г. № 45 утверждена и введена в действие Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации (далее также – Инструкция).

Согласно абзацу седьмому пункта 7.2 Инструкции при решении вопроса о необходимости организации приема руководителями Генеральной прокуратуры Российской Федерации работник отдела по приему граждан управления по рассмотрению обращений и документационному обеспечению (Приемная) при наличии оснований запрашивает в структурных подразделениях Генеральной прокуратуры Российской Федерации надзорные (наблюдательные) производства, которые незамедлительно представляются в Приемную Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

В соответствии с абзацем восьмым пункта 7.2 Инструкции по результатам изучения надзорных (наблюдательных) производств прокурор Приемной составляет заключение о наличии оснований для организации личного приема, которое утверждается в установленном порядке начальником управления по

рассмотрению обращений и приему граждан и передается для доклада соответственно заместителям Генерального прокурора Российской Федерации по направлениям деятельности либо Генеральному прокурору Российской Федерации (лицу, его замещающему).

Михнов Е.В., являющийся адвокатом, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующими абзацев седьмого, восьмого пункта 7.2 Инструкции в той мере, в какой они допускают отказ в организации личного приема граждан Генеральным прокурором Российской Федерации и его заместителями при соблюдении гражданами условий, установленных абзацами вторым и третьим пункта 7.2 Инструкции, что заключается в содержащихся в оспариваемых нормах пункта 7.2 Инструкции словах: в абзаце седьмом – «необходимости» и «при наличии оснований», в абзаце восьмом – «наличии оснований для».

Административный истец ссылается на несоответствие оспариваемых положений статьям 2, 15, 18, 19, 33, 45, 46, 48 Конституции Российской Федерации, статьям 3, 4 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), статьям 1, 13 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон о порядке рассмотрения обращений граждан), на нарушение своих прав и законных интересов как адвоката при осуществлении адвокатской деятельности. Полагает, что оспариваемые положения, предусматривающие организацию личного приема граждан Генеральным прокурором Российской Федерации (его заместителями) в зависимости от решения работников Приемной о наличии оснований и необходимости организации приема, не определяя при этом условия и критерии, по которым принимается такое решение, произвольно ограничивают право граждан на личный прием руководством Генеральной прокуратуры Российской Федерации, препятствуют реализации обязанностей адвоката по оказанию квалифицированной юридической помощи доверителю, защите его прав, свобод и законных интересов.

Генеральная прокуратура Российской Федерации в письменных возражениях указала, что оспариваемые положения Инструкции соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав, свобод и законных интересов административного истца.

В судебном заседании административный истец Михнов Е.В. поддержал заявленные требования.

Представитель Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободин С.А. возражал против удовлетворения административного иска.

Выслушав объяснения административного истца Михнова Е.В., возражения представителя Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Согласно пункту 1 статьи 17 Закона о прокуратуре Генеральный прокурор Российской Федерации руководит системой прокуратуры Российской Федерации, издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и организаций прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры Российской Федерации и порядок реализации мер материального и социального обеспечения указанных работников.

Реализуя свои полномочия, Генеральный прокурор Российской Федерации утвердил Инструкцию о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации.

Нормативный правовой акт опубликован в журнале «Законность», 2013, № 4, размещен в справочно-информационных системах правового характера.

Вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 20 августа 2013 г. № АКПИ13-705, от 21 сентября 2015 г. № АКПИ15-766, от 21 января 2016 г. № АКПИ15-1353, от 13 апреля 2017 г. № АКПИ17-87, от 10 февраля 2020 г. № АКПИ19-961 и др. установлено, что Инструкция утверждена уполномоченным лицом, порядок принятия и введения в действие нормативного правового акта соблюден. Данные обстоятельства административным истцом не оспариваются.

Доводы административного истца о несоответствии оспариваемых положений Инструкции указанным в административном исковом заявлении нормативным правовым актам подлежат отклонению, как основанные на ошибочном толковании норм права, регулирующих рассматриваемые правоотношения.

Статьей 33 Конституции Российской Федерации закреплено право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Согласно части 1 статьи 45, части 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется государственная, в том числе судебная, защита его прав и свобод.

Закон о порядке рассмотрения обращений граждан регулирует отношения, связанные с реализацией гражданином закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливает порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами (часть 1 статьи 1); при этом установленный данным федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами (часть 2 статьи 1).

Согласно пункту 1 статьи 10 Закона о прокуратуре в органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов.

Оспариваемая в части Инструкция, разработанная в соответствии со статьей 10 Закона о прокуратуре, Законом о порядке рассмотрения обращений граждан и иным федеральным законодательством, устанавливает единый порядок рассмотрения и разрешения в органах прокуратуры Российской Федерации обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, обращений и запросов должностных и иных лиц о нарушениях их прав и свобод, прав и свобод других лиц, о нарушениях законов на территории Российской Федерации, а также порядок приема граждан, должностных и иных лиц в органах прокуратуры Российской Федерации (пункт 1.1).

Законом о порядке рассмотрения обращений граждан установлено, что государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости – с участием гражданина, направившего обращение (пункт 1 части 1 статьи 10). Личный прием граждан в государственных органах, органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан (часть 1 статьи 13).

При этом порядок личного приема граждан руководителями государственных органов, включая руководство Генеральной прокуратуры Российской Федерации, названный закон не регулирует.

Прокуратура Российской Федерации составляет единую федеральную централизованную систему органов и учреждений и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации (статья 4 Закона о прокуратуре).

Таким образом, Генеральный прокурор Российской Федерации в соответствии со своей компетенцией вправе был определить в Инструкции соответствующий порядок организации личного приема граждан.

Порядок организации личного приема граждан в Генеральной прокуратуре Российской Федерации определен в пунктах 7.1 и 7.2 Инструкции.

В частности, в Генеральной прокуратуре Российской Федерации прием граждан осуществляется отделом по приему граждан управления по рассмотрению обращений и документационному обеспечению (Приемная) (пункт 7.1 Инструкции), начальниками главных управлений, управлений, их заместителями по жалобам на решения, ранее принятые в подразделениях Генеральной прокуратуры Российской Федерации, начальниками отделов – на решения руководителей прокуратур субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратур (абзац первый пункта 7.2 Инструкции).

Вопрос о необходимости организации приема руководителями Генеральной прокуратуры Российской Федерации разрешается при наличии

оснований, предписанных абзацами вторым и третьим пункта 7.2 Инструкции, согласно которым прием Генеральным прокурором Российской Федерации (лицом, его замещающим) осуществляется при наличии ответа на обращение за подписью заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, поручения Генерального прокурора Российской Федерации (абзац второй пункта 7.2); заместители Генерального прокурора Российской Федерации принимают граждан по вопросам, относящимся непосредственно к их компетенции, при наличии ответа на обращение за подписью начальника главного управления, управления или отдела (на правах управления) (абзац третий пункта 7.2).

Абзацы седьмой и восьмой пункта 7.2 Инструкции, регламентирующие порядок организации личного приема руководством Генеральной прокуратуры Российской Федерации с учетом заключения работников Приемной о наличии оснований для организации такого приема, исходя из анализа их содержания не ограничивают право граждан на личный прием руководителями Генеральной прокуратуры Российской Федерации, не препятствуют им и не умаляют их прав по сравнению с тем, как они определены в законе.

Действующим законодательством, включая положения Конституции Российской Федерации, Закона о прокуратуре, Закона о порядке рассмотрения обращений граждан, на которые ссылается административный истец в обоснование заявленных требований, не предусмотрено безусловное право заявителя и корреспондирующая обязанность руководства Генеральной прокуратуры Российской Федерации обеспечить личный прием гражданина лишь по факту его волеизъявления.

Федерального закона или иного нормативного правового акта, имеющих большую юридическую силу и иным образом регулирующих порядок (организацию) личного приема граждан руководством Генеральной прокуратуры Российской Федерации, не имеется.

Вопреки доводам административного истца в Инструкции отсутствуют какие-либо внутренние противоречия по рассматриваемому вопросу.

При этом положения части 6 статьи 13 Закона о порядке рассмотрения обращений граждан во взаимосвязи с частью 1 этой статьи и части 5 статьи 11 этого закона не предполагают отказ гражданину в дальнейшем рассмотрении обращения только в ходе личного приема и исключительно руководителем государственного органа.

Как следует из содержания административного искового заявления, требование административного истца о признании абзацев седьмого, восьмого пункта 7.2 Инструкции частично недействующими фактически основано на несогласии с полученными на его обращения об организации личного приема руководством Генеральной прокуратуры Российской Федерации ответами работников Приемной, иных должностных лиц Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также на несогласии с действующим нормативным правовым регулированием, что не может служить правовым основанием для удовлетворения административного иска.

При этом из административного искового заявления и приложенных к нему документов усматривается, что право административного истца (а также его доверителя) на обращение, личное обращение не ограничено и реализовано им, а принятые органами прокуратуры Российской Федерации решения, действия (бездействие) надзорного органа, на которые ссылается административный истец, могут быть оспорены в судебном порядке, урегулированном главой 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Вопреки доводам административного истца закрепленный в Инструкции порядок в системной связи с другими ее положениями соответствует требованиям действующего законодательства, способствует своевременному разрешению поставленных гражданами вопросов и эффективному принятию мер по устранению выявленных нарушений.

Содержание оспариваемых нормативных положений является определенным и не допускает неоднозначного толкования.

Инструкция в оспариваемой части не изменяет порядок рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, предусмотренный федеральным законом, не устанавливает отличное от действующего законодательства правовое регулирование, не содержит нормы, препятствующие гражданам в осуществлении их права на личный прием, и не нарушает права и законные интересы административного истца в упоминаемых им аспектах.

С учетом того, что Инструкция в оспариваемой части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца, заявленные требования в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации удовлетворению не подлежат.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Михнова Евгения Валентиновича о признании частично недействующими абзацев седьмого, восьмого пункта 7.2 Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30 января 2013 г. № 45, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации

О.А. Бугаков