



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-390

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

29 января 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,  
Горчаковой Е.В.,  
Зинченко И.Н.

при секретаре

Иванове В.Н.

рассмотрела 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 приёма граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утверждённой приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30 января 2013 г. № 45,

по апелляционной жалобе Михнова Е.В. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 6 ноября 2025 г. по делу № АКПИ25-796, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения Михнова Е.В., поддержавшего апелляционную жалобу, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

Генеральным прокурором Российской Федерации издан приказ № 45 от 30 января 2013 г., которым утверждена Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приёма граждан в органах прокуратуры Российской Федерации (далее – Инструкция).

Нормативный правовой акт опубликован в журнале «Законность», № 4, 2013 г.

Пунктом 7.2 Инструкции предусмотрено, что при решении вопроса о необходимости организации приёма руководителями Генеральной прокуратуры Российской Федерации работник отдела по приёму граждан управления по рассмотрению обращений и документационному обеспечению (далее – Приёмная) при наличии оснований запрашивает в структурных подразделениях Генеральной прокуратуры Российской Федерации надзорные (наблюдательные) производства, которые незамедлительно представляются в Приёмную Генеральной прокуратуры Российской Федерации (абзац седьмой).

По результатам изучения надзорных (наблюдательных) производств прокурор Приёмной составляет заключение о наличии оснований для организации личного приёма, которое утверждается в установленном порядке начальником управления по рассмотрению обращений и приёму граждан и передаётся для доклада соответственно заместителям Генерального прокурора Российской Федерации по направлениям деятельности либо Генеральному прокурору Российской Федерации (лицу, его замещающему) (абзац восьмой).

Михнов Е.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими абзацев седьмого, восьмого пункта 7.2 Инструкции в той мере, в какой они в части слов «необходимости», «при наличии оснований» (абзац седьмой), «наличия оснований для» (абзац восьмой) допускают отказ в организации личного приёма граждан Генеральным прокурором Российской Федерации и его заместителями при соблюдении гражданами условий, установленных абзацами вторым и третьим пункта 7.2 Инструкции.

В обоснование заявленного требования административный истец ссылаясь на то, что оспариваемые положения Инструкции, ставящие организацию личного приёма граждан Генеральным прокурором Российской Федерации (его заместителями) в зависимость от решения работников Приёмной о наличии оснований и необходимости организации приёма, не определяя при этом условия и критерии, по которым принимается такое решение, не соответствуют статьям 2, 15, 18, 19, 33, 45, 46, 48 Конституции Российской Федерации, статьям 3, 4 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «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), нарушают его права и законные интересы как адвоката при осуществлении им адвокатской деятельности, поскольку произвольно ограничивают права граждан на личный приём руководством Генеральной прокуратуры Российской Федерации, тем самым препятствуя реализации обязанностей адвоката по оказанию квалифицированной юридической помощи доверителю, защите его прав, свобод и законных интересов.

Административный ответчик Генеральная прокуратура Российской Федерации возражала против удовлетворения административного иска, указав, что Инструкция издана Генеральным прокурором Российской Федерации в пределах предоставленных ему полномочий в целях реализации требований федерального законодательства, в оспариваемой части не противоречит

нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушает прав, свобод и законных интересов административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 6 ноября 2025 г. в удовлетворении административного искового заявления Михнову Е.В. отказано.

Не согласившись с таким решением, Михнов Е.В. в апелляционной жалобе просит его отменить, как незаконное и необоснованное, и принять по делу новое решение об удовлетворении заявленного требования. Полагает, что выводы суда, изложенные в решении, не соответствуют обстоятельствам административного дела, судом неправильно определены обстоятельства, имеющие значение для данного дела, не дана оценка его доводам, нарушены и неправильно применены и истолкованы нормы материального права, нарушены нормы процессуального права.

По мнению административного истца в апелляционной жалобе, вывод суда о том, что Закон о порядке рассмотрения обращений граждан не регулирует порядок личного приёма граждан руководителями государственных органов, включая руководство Генеральной прокуратуры Российской Федерации, противоречит статье 13 названного закона, которой урегулирован такой порядок и гражданину предоставлено право на личный приём руководителем государственного органа, возможность отказа гражданину в личном приёме руководителем государственного органа данной нормой не предусмотрена. Считает, что Генеральный прокурор Российской Федерации не вправе в нарушение требований Конституции Российской Федерации и Закона о порядке рассмотрения обращений граждан устанавливать порядок приёма граждан, исключаящий предоставление гражданину возможности личного приёма руководителем государственного органа.

Генеральная прокуратура Российской Федерации в возражениях на апелляционную жалобу с её доводами не согласилась, считает, что решение суда является законным, обоснованным, а содержащиеся в нём выводы суда первой инстанции основаны на правильно применённых нормах материального и процессуального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

При разрешении данного административного дела суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что такое основание для признания недействующими абзацев седьмого, восьмого пункта 7.2 Инструкции в оспариваемой части отсутствует.

В соответствии со статьёй 17 Закона о прокуратуре Генеральный прокурор Российской Федерации руководит системой прокуратуры Российской Федерации, издаёт 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 (пункт 1).

Реализуя возложенные названной нормой закона полномочия, в целях установления в органах прокуратуры Российской Федерации единого порядка рассмотрения обращений и организации приёма граждан, Генеральный прокурор Российской Федерации утвердил Инструкцию.

С учётом изложенного правильным является вывод суда первой инстанции о том, что Инструкция утверждена надлежащим должностным лицом в пределах предоставленных ему федеральным законодателем полномочий с соблюдением установленных действующим законодательством процедур.

Принимая во внимание, что полномочия Генерального прокурора Российской Федерации по изданию Инструкции, а также соблюдение порядка её принятия ранее уже являлись предметом проверки Верховного Суда Российской Федерации, суд первой инстанции правильно сослался в обжалуемом решении на вступившие в законную силу и подтверждающие правомерность данных обстоятельств решения Верховного Суда Российской Федерации от 20 августа 2013 г. № АКПИ13-705, от 21 сентября 2015 г. № АКПИ15-766 (АПЛ15-532), от 21 января 2016 г. № АКПИ15-1353, от 13 апреля 2017 г. № АКПИ17-87 (АПЛ17-310), от 10 февраля 2020 г. № АКПИ19-961 (АПЛ20-92), которые размещены на общедоступном официальном сайте Верховного Суда Российской Федерации, в информационно-правовых системах «Гарант», «КонсультантПлюс» для всеобщего сведения.

Проведя анализ оспариваемых предписаний нормативного правового акта на соответствие требованиям действующего законодательства, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что они не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и прав и законных интересов административного истца не нарушают, так как не изменяют порядок рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, закреплённый федеральным законодательством, не устанавливают отличное от действующего законодательства правовое регулирование и не препятствуют гражданам в осуществлении их права на личный приём.

Суд обоснованно признал ошибочными, как основанные на неверном толковании норм материального права, доводы административного истца о противоречии оспариваемых положений Инструкции порядку, установленному Законом о порядке рассмотрения обращений граждан, и об ограничении ими прав граждан на личный приём руководством Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Закон о порядке рассмотрения обращений граждан, образующий законодательную основу регулирования правоотношений, связанных с реализацией гражданами Российской Федерации конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, определяет права и обязанности участников соответствующих отношений, как

на государственном, так и на муниципальном уровне, базовые гарантии, порядок рассмотрения обращений граждан (статья 1).

Указанным законом закреплено, что обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению (часть 1 статьи 9). 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 приём граждан в государственных органах, органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. Информация о месте приёма, а также об установленных для приёма днях и часах доводится до сведения граждан (часть 1 статьи 13).

Установленный данным 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 Закона о порядке рассмотрения обращений граждан).

Согласно части 1 статьи 129 Конституции Российской Федерации полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации как единой централизованной системы с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации определяются федеральным законом.

Таким законом, определяющим правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации, является Закон о прокуратуре. Названным законом предусмотрено, что прокуратура Российской Федерации составляет единую федеральную централизованную систему органов и организаций и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации (пункт 1 статьи 4).

Статьёй 10 этого закона установлено, что в органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов (часть 1). Поступающие в органы прокуратуры заявления и жалобы, иные обращения рассматриваются в порядке и сроки, которые установлены федеральным законодательством (часть 2).

При осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов (пункт 2 статьи 21 Закона о прокуратуре Российской Федерации).

Из содержания Инструкции следует, что она разработана в соответствии со статьёй 10 Закона о прокуратуре, Законом о порядке рассмотрения обращений граждан и 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 приёма граждан, должностных и иных лиц в органах прокуратуры Российской Федерации.

Следовательно, оспариваемая в части Инструкция принята в развитие приведённых норм действующего законодательства и регулирует правоотношения связанные с рассмотрением обращений и приёмом граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, относящиеся к вопросам организации деятельности системы прокуратуры Российской Федерации, регулирование которых в силу статьи 17 Закона о прокуратуре, как было указано выше, отнесено к полномочиям Генерального прокурора Российской Федерации.

Таким образом, правомерным является вывод суда о том, что Генеральный прокурор Российской Федерации в соответствии с имеющейся компетенцией вправе был определить в Инструкции порядок организации личного приёма граждан в органах прокуратуры.

Какого-либо федерального закона или другого нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, по-иному регулирующих порядок организации личного приёма граждан руководством Генеральной прокуратуры Российской Федерации, с которыми могли бы вступить в противоречие оспариваемые положения, не имеется.

Разрешая данное дело, суд первой инстанции верно исходил из того, что положения абзацев седьмого и восьмого пункта 7.2 Инструкции определяют основания, по которым с учётом заключения работников Приёмной разрешается вопрос о необходимости организации приёма Генеральным прокурором Российской Федерации (лицом, его замещающим), заместителями Генерального прокурора Российской Федерации, и не содержат каких-либо ограничений, препятствующих реализации прав граждан на личный приём руководителями Генеральной прокуратуры Российской Федерации при наличии на то оснований.

Установленное Инструкцией в оспариваемой части правовое регулирование не входит в противоречие со статьёй 13 Закона о порядке рассмотрения обращений граждан, предусматривающей право гражданина на личный приём руководителями государственных органов, поскольку её положения, как и другие положения этого закона, не предусматривают обязанности руководителей государственных органов, в том числе Генеральной прокуратуры Российской Федерации, по обеспечению безусловной организации гражданину личного приёма лишь по факту волеизъявления самого гражданина, без соблюдения установленных действующим законодательством требований.

В связи с этим утверждения в апелляционной жалобе о том, что положения абзацев седьмого и восьмого пункта 7.2 Инструкции нарушают право гражданина на личный приём, закреплённое статьёй 13 Закона о порядке рассмотрения обращений граждан и статьёй 33 Конституции Российской Федерации, являются несостоятельными. Оспариваемые предписания Инструкции не содержат норм, препятствующих гражданам в реализации их прав на личный приём в соответствии с требованиями действующего

законодательства, и допускающих возможность произвольного отказа гражданину в таком приёме руководством Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Установленное в них правовое регулирование согласуется с приведёнными выше нормами федеральных законов, не изменяет установленный в них порядок рассмотрения граждан Российской Федерации и не нарушает прав и законных интересов административного истца в указанных им аспектах.

Установив, что Инструкция в оспариваемой части не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и не нарушает прав и законных интересов административного истца, суд на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации правомерно принял решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления.

Доводы в апелляционной жалобе о том, что суд первой инстанции при разрешении данного дела не осуществил надлежащей проверки оспариваемых положений на соответствие указанному в административном иске законодательству Российской Федерации, неправильно определил обстоятельства, имеющие значение для данного дела, неверно применил и истолковал нормы материального права, выводы суда, изложенные в решении, не соответствуют обстоятельствам дела, ошибочны и противоречат содержанию обжалуемого решения.

В соответствии со статьёй 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, определяющей обязанности суда при разрешении административных дел об оспаривании нормативных правовых актов, при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются. При проверке законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 названной статьи, в полном объёме (часть 7).

При рассмотрении административного дела судом выполнены требования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. В обжалуемом решении правильно приведены и проанализированы в их совокупности нормы права, подлежащие применению, выводы суда, изложенные в нём, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству. Доводы административного истца, имеющие правовое значение для данного административного дела, были проверены судом и получили надлежащую оценку в решении, которое соответствует требованиям статей 180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Указания в апелляционной жалобе на незаконность и необоснованность изложенных в решении выводов суда направлены на их переоценку, основаны на ошибочном толковании норм материального и процессуального права и не свидетельствуют о незаконности обжалуемого решения суда.

Обжалованное решение суда вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Верховного Суда Российской Федерации от 6 ноября 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Михнова Евгения Валентиновича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Е.В. Горчакова

И.Н. Зинченко