



DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2022.2.11>

UDC 347.963:342.7(470+571)  
LBC 67.99(2Poc)72

Submitted: 09.03.2022  
Accepted: 05.04.2022

**UNWRITTEN PRACTICES AS AN OBSTACLE  
IN THE IMPLEMENTATION OF THE PROTECTION OF SOCIAL RIGHTS  
OF CITIZENS BY THE TERRITORIAL BODIES  
OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**Sergey Yu. Krasnov**

Volgograd State University, Volgograd, Russian Federation

**Yaroslav V. Trofimov**

Volgograd State University, Volgograd, Russian Federation

**Introduction:** in the paper, the authors express their own value judgments about the unwritten practices that have been developed or are only being developed in many state and municipal institutions, which are currently used when considering citizens' appeals related to the violation of their subjective rights and (or) legitimate interests, the basis for the real application of which, in many cases, is Federal Law of 02.05.2006 No. 59-FZ (ed. 27.12.2018) "On the Procedure for Consideration of Appeals by Citizens of the Russian Federation". The **purpose** of the paper is to familiarize the territorial bodies of the Prosecutor's Office of Russia with some of these unwritten practices, which should be remembered by the territorial bodies of the Prosecutor's Office of Russia when strengthening the protection of citizens who have applied to them for the protection of their social rights. **Methods:** the methodological framework for the research is the methods of scientific cognition, and general scientific and specific scientific methods, in particular, such as: dialectical, logical, systemic, structural-functional and formal-legal. **Results:** in the paper, the authors give their own classification of some of these unwritten practices, show their specific content and characteristic features for each of them, allowing to distinguish one practice from another, and most importantly, to prevent the influence and penetration of these practices in the activities of the territorial bodies of the Prosecutor's Office of Russia or the reliance on them in the form of responses received from these institutions, when working with appeals by citizens for the protection of their social rights, without carrying out a real check of all the facts of violation of their social rights set out in citizens' appeals by the Prosecutor's Office of Russia. **Conclusions:** after a scientific analysis of the material and the generalization of their own value judgments obtained as a result, the authors come to the following conclusions. Firstly, the very possibility of classifying some unwritten practices testifies not only to their real existence, but also to their wide dissemination and application when considering various appeals by citizens related to the violation of their social rights and legitimate interests of certain state or municipal institutions in the order of their administrative subordination. Secondly, the own content and characteristic features of these unwritten practices currently act as serious obstacles to the territorial bodies of the Prosecutor's Office of Russia and the implementation of direct instructions from the President of the Russian Federation V.V. Putin on strengthening the protection of social rights of citizens. Thirdly, the absence of real measures to eliminate them in the activities of the state and municipal institutions at all levels of administrative subordination will objectively contribute to their even greater spread in various combinations and variants, and most importantly – lead to the widespread effect of these customary legal practices by narrowing the scope of application of the current Russian legislation regulating the social sphere.

**Key words:** unwritten practices, social rights, legitimate interests, citizens' appeals, complaints, violation of citizens' rights, prosecutor's office authorities.

**Citation.** Krasnov S. Yu., Trofimov Ya. V. Unwritten Practices as an Obstacle in the Implementation of the Protection of Social Rights of Citizens by the Territorial Bodies of the Prosecutor's Office of the Russian Federation. *Legal Concept = Pravovaya paradigma*, 2022, vol. 21, no. 2, pp. 83-89. (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2022.2.11>

## НЕПИСАННЫЕ ПРАКТИКИ КАК ПРЕПЯТСТВИЕ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ЗАЩИТЫ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Сергей Юрьевич Краснов

Волгоградский государственный университет, г. Волгоград, Российская Федерация

Ярослав Валерьевич Трофимов

Волгоградский государственный университет, г. Волгоград, Российская Федерация

**Введение:** в данной статье авторы высказывают собственные оценочные суждения по поводу сложившихся или только складывающихся во многих государственных и муниципальных учреждениях неписанных практик, применяемых в настоящее время при рассмотрении обращений граждан, связанных с нарушением их субъективных прав и (или) законных интересов, основой реального применения которых, во многих случаях стал Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. 27.12.2018) «О рассмотрении обращений граждан в Российской Федерации». **Целью** данной статьи является ознакомление территориальных органов прокуратуры России с некоторыми из этих неписанных практик, о которых необходимо помнить территориальным органам прокуратуры России при усилении поддержки обратившихся к ним за защитой своих социальных прав граждан. **Методы:** методологической основой данной научной статьи являются методы научного познания, и такие научно-исследовательские общенаучные и частно-научные методы как диалектический, логический, системный, структурно-функциональный и формально-юридический. **Результаты:** в статье авторы приводят собственную классификацию некоторых из подобных неписанных практик, показывают их конкретное содержание и характерные для каждой из них признаки, позволяющие отличить одну практику от другой, а самое главное, не допустить влияния и проникновения данных практик в деятельности самих территориальных органов прокуратуры России или опоры на них в виде полученных из этих учреждений ответов, при работе с обращениями граждан по защите их социальных прав без проведения реальной проверки всех изложенных в обращениях граждан фактов нарушения их социальных прав органами прокуратуры России. **Выводы:** после проведенного научного анализа материала и обобщения, полученных в результате этого собственных оценочных суждений, авторы приходят к выводам, во-первых, сама возможность проведения классификации некоторых неписанных практик, свидетельствует не только о их реальном существовании, но и широком распространении и применении при рассмотрении различных обращений граждан, связанных с нарушением их социальных прав и законных интересов в тех или иных государственных или муниципальных учреждениях в порядке их административного подчинения; во-вторых, собственное содержание и характерные черты данных неписанных практик в настоящее время выступают в качестве серьезных препятствий на пути территориальных органов прокуратуры России и выполнения прямых указаний Президента Российской Федерации В.В. Путина об усилении защиты социальных прав граждан; в-третьих, отсутствие реальных мер по их устранению в деятельности государственных и муниципальных учреждений всех уровней административного подчинения, объективно будет способствовать еще большему их распространению в различных сочетаниях, комбинациях и вариантах, а самое главное – приводить к повсеместному действию данных обычно-правовых практик за счет сужения сферы применения действующего российского законодательства, регулирующего социальную сферу.

**Ключевые слова:** неписанные практики, социальные права, законные интересы, обращения граждан, жалобы, нарушение прав граждан, органы прокуратуры.

**Цитирование.** Краснов С. Ю., Трофимов Я. В. Неписанные практики как препятствие при осуществлении защиты социальных прав граждан территориальными органами прокуратуры Российской Федерации // Legal Concept = Правовая парадигма. – 2022. – Т. 21, № 2. – С. 83–89. – DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2022.2.11>

## Введение

В своем выступлении на праздновании 300-летнего юбилея Прокуратуры Российской Федерации в 2021 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин обратил внимание на то, что главными задачами в работе органов прокуратуры является усиление защиты социальных прав граждан в Российской Федерации.

В данной статье авторы ставят своей целью внесение конкретных предложений по усилению социальной защиты прав граждан на перспективу совершенствования действующего законодательства России путем внесения соответствующих изменений в действующее законодательство, и, самое главное, практики реализации законодательных норм в точном соответствии с поставленными Президентом Российской Федерации общими задачами.

Наши предложения по данному вопросу выработаны на основе учета и оценки современных сложившихся тенденций в работе государственных и муниципальных органов по обращениям граждан о нарушении их прав и законных интересов.

В данном блоке речь пойдет о сложившейся в последние десятилетия и реально действующей практически во всех государственных и муниципальных учреждениях всех уровней административного управления системы работы с различными обращениями граждан в Российской Федерации, которая не только вступает в открытое и явное противоборство с любыми попытками отдельных граждан защитить свои субъективные права и законные интересы в административном порядке путем их обжалования в вышестоящие к правонарушителю инстанции, но и создает непреодолимые препятствия для их защиты в виде специально созданных для этих целей структурных подразделений, исключительной функцией которых служили собственные интересы своих учреждений. Они могут называться по-разному в зависимости от уровня административного управления (департаменты или отделы по работе с обращениями граждан, клиентские службы и т. д.), но довольно часто их деятельность направлена не на защиту и восстановление нарушенных незаконными дей-

ствиями или бездействиями чиновников тех или иных субъективных прав и законных интересов граждан, включая и их основные специальные права, а во многих случаях на защиту своих учреждений от самих граждан, которые обращаются в государственные и муниципальные учреждения со своими заявлениями, жалобами и другими обращениями в соответствии с положениями Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ № 59).

## Проблемные аспекты защиты социальных прав граждан

На сегодняшний день в арсенале указанных учреждений широко применяются различные способы защиты от обращений граждан, которые по внешней форме, якобы соответствуют действующему российскому законодательству, а по сути являются форменным издевательством, безнаказанным и не основанном на нормах законодательства игнорированием любых доказательств, доводов и просьб, содержащихся в многочисленных обращениях граждан.

Попробуем обобщить и классифицировать некоторые из указанных способов, чтобы подтвердить наше утверждение о том, что большинство из указанных способов не имеют никакого отношения к официальным нормам российского законодательства, а представляют собой сложившуюся в указанных учреждениях неписанную обычно-правовую практику, основанную на непредусмотренных официальным законодательством правовых обычаев.

Парадоксально, что некоторая часть этой практики была порождена нормами самого указанного выше ФЗ № 59.

Составим примерную дефектную ведомость нормам действующего ФЗ № 59, которые, несмотря на неоднократные изменения и дополнения, никоим образом не устраняют существование этих неписанных практик при работе чиновников государственных учреждений с обращениями граждан, а, наоборот, способствующих дальнейшему развитию и совершенствованию. Причины по-

добного положения заключаются в следующем: данный Закон состоит всего из 18 статей и только в ст. 13 Закона речь идет о самом порядке рассмотрения отдельных обращений граждан. При этом сам порядок рассмотрения обращений граждан, как определенная данным Законом последовательность действий чиновников не установлен, а в указной ст. 13 перечислены некоторые из возможных оснований, позволяющих должностным лицам различного уровня оставить обращения граждан без рассмотрения и, вообще какого-либо ответа по существу, всех поставленных гражданином в своем обращении вопросов (об этом говорится во всех без исключения 7 пунктах ст. 13 Закона).

Таким образом, в указанной статье Закона устанавливаются и защищаются права государственных и муниципальных учреждений, а также государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц всех уровней административного управления и подчинения, а не реализация права граждан на любое их обращение в перечисленные организации как это декларируется в ст. 2 данного Закона.

Кроме того, в п. 2 ст. 3 данного Закона говорится о том, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные настоящим Федеральным законом. По нашему мнению, если порядок рассмотрения обращений граждан, в соответствии с п. 2 ст. 1 данного Закона распространяется на все обращения граждан Российской Федерации, но сам этот порядок в данном Законе не установлен, а указаны только основания для возможного отказа обратившимся за защитой своих прав и законных интересов, то фактически это означает предоставление возможности на региональном и местном уровнях вводить дополнительные основания для отказа гражданам в рассмотрении их обращений и ответов на эти обращения по существу. Подтверждением установления возможных ограничений прав граждан при рассмотрении обращений может служить и ст. 5 данного Закона, в которой специально

оговариваются следующие права гражданина при рассмотрении обращения:

- предоставлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании;

- знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения;

- получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, кроме переадресации письменных обращений в другие организации, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;

- обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Об этом же свидетельствует и ст. 6 данного Закона, в которой прямо говорится о гарантиях безопасности гражданина в связи с его обращением, а именно о том, что запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц.

О возможных ограничениях и нарушениях прав граждан при рассмотрении их обращений говорится и в других статьях данного Закона, в частности, о том что:

- 1) запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется (п. 6 ст. 8 данного Закона);

- 2) указанные органы и должностные лица не должны, а просто дают письменный ответ по существу, поставленных в обращении вопросов (подпункт 4 п. 1 ст. 10 данного Закона);

- 3) указанные органы и должностные лица уведомляют гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соот-

ветствии с их компетенцией (подпункт 5 п. 1 ст. 10 данного Закона);

4) ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом (п. 3 ст. 10 данного Закона);

5) для граждан предусмотрены только два способа подачи своих обращений в перечисленные органы и должностным лицам: письменное обращение (по почте или по электронной почте) и обращение поданное на личном приеме (ст. 7 и ст. 13 данного Закона);

6) государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица осуществляют в пределах своей компетенции контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализируют содержания поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан (ст. 14 данного Закона);

7) гражданин имеет право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения по решению суда (п. 1 ст. 16 данного Закона);

8) письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения (п. 1 ст. 12 данного Закона).

Считаем, что данный Закон следует отменить, во-первых, потому что в каждом федеральном законе, который регулирует различные общественные отношения в социальной сфере содержится конкретный и развернутый порядок рассмотрения обращений граждан по защите своих нарушенных прав и законных интересов, и, который в отличие от данного Закона носит специальный, а не общий характер.

Во-вторых, данный Закон способствует созданию незаконных обычно-правовых практик, которые на сегодняшний день умышленно препятствуют реализации своих субъектив-

ных прав российскими гражданами в социальной сфере.

Первую практику можно назвать «бумерангом». Сущность данной практики заключается в том, что она создает порой непреодолимые или трудно преодолимые препятствия на этапе подачи гражданами своих первых обращений, с надеждой на их скорейшее рассмотрение и удовлетворение. Однако на сегодняшний день личный прием не ведется без предварительной записи на него по телефону. Но дозвониться на указанные телефоны в большинстве случаев просто невозможно, да к тому же телефонные звонки как способ подачи гражданами своих обращений не предусмотрены данным Законом. Остается только один способ подачи обращений – отправление их по почте, в том числе и по электронной, причем электронная почта в большинстве учреждений не является обязательной к применению.

Вторую практику можно назвать «каруселью». Речь идет о многочисленных фактах перенаправления обращений граждан в другие якобы компетентные отвечать на поставленные в обращениях конкретные вопросы, то есть каждое учреждение таким образом пытается снять с себя ответственность за отказ отвечать на поставленные вопросы по существу, в связи с мнимой неподведомственностью ему, содержащихся в обращениях граждан заявлений, просьб и жалоб на неправомерные действия (бездействия) должностных лиц. Эта практика может длиться достаточно долго, но она не направлена на действительное разрешение всех поставленных в обращении граждан вопросов. Подобные отписки должны дать понять гражданам, что их обращения по защите своих социальных прав напрасны, а тактика волокиты должна заставить граждан самим отказаться от попытки добиться справедливости в полном соответствии с действующим российским законодательством.

Третью практику можно условно назвать «ванька-встанька» и она направлена против тех граждан, которые несмотря на применение к ним других незаконных практик продолжают бороться за свои социальные права, и подают новые обращения сначала в нижестоящие, а затем и в порядке подчиненности

вышестоящие учреждения, вплоть до самой высшей инстанции в рамках одной системы административного управления. Речь идет о согласованной снизу доверху выработанной позиции данного учреждения, которая всегда остается одной и той же – неизменной во всех ответах, полученных гражданами из данных учреждений всех уровней. При этом ответов по существу на любой из поставленных гражданами в своих обращениях вопросов, как правило, не дается, а любые новые доказательства, доводы и аргументы, приводимые гражданами в каждом последующем обращении просто игнорируются и не получают никакой правовой оценки.

Четвертую практику, которая также широко применяется при рассмотрении обращений граждан, можно вполне обоснованно называть «кривым зеркалом».

Эта практика направлена, в первую очередь, на создание у граждан, обратившихся в государственные или муниципальные учреждения за защитой своих социальных прав только внешней видимости соблюдения законности при рассмотрении любых, поступивших в указанные учреждения обращений граждан. Во всех многочисленных письмах-отписках, получаемых гражданами в качестве ответов на их обращения, обычно идет простое упоминание о тех или иных федеральных законов, без приведения содержания конкретных норм, которые устанавливают и регулируют конкретные социальные права граждан.

Во-вторых, если даже в таких письмах-отписках и приводятся отдельные конкретные нормы из того или иного федерального закона, им практически всегда придается искаженный, не соответствующий реальному содержанию и воле законодателя собственный смысл и собственное толкование, которые прямо противоречат действующему российскому законодательству, правовым позициям Конституционного суда Российской Федерации и Верховного суда Российской Федерации, сформулированным указанным высшими судебными инстанциями. При этом в данных довольно часто полностью игнорируют нормы действующего законодательства России, которые действительно регулируют те или иные социальные права граждан, а вместо норм федерального законодательства приво-

дят ссылки на различные приказы, распоряжения и так называемого своего непосредственного вышестоящего руководства, в которых установлены совершенно иные правила поведения, направленные на регулирование социальных прав неопределенного круга лиц.

Пятую неписанную практику можно условно назвать «матрешкой». Ее сущность заключается в том, что во всех случаях обращения граждан в вышестоящие организации для конкретных нижестоящих организаций в порядке административной подчиненности, ответ на их обращения, полученные из этих вышестоящих организаций, будут как «под копирку» полностью идентичны тем же самым позициям, которые ранее были сформулированы в нижестоящих организациях в качестве первоначальных ответов на их обращения. То же касается и ряда тех министерств, ведомств и других органов, которым действующим российским законодательством вменено в обязанность стоять на страже социальных прав граждан и реагировать в соответствии с предоставленными им действующим законодательством полномочиями. Они же просто переадресуют все полученные ими обращения граждан в те же самые учреждения, незаконные действия и бездействия которых как раз и обжалуются гражданами, что прямо запрещено в ФЗ № 59. Не приводя никаких проверок, и не давая никакой правовой оценки действиям и (или) бездействиям, допущенным в различных государственных и муниципальных учреждениях, министерства и ведомства удовлетворяются разъяснениями из данных учреждений, а затем еще и укрепляют данные учреждения в уверенности, что все их действия и (или) бездействия останутся безнаказанными, придавая «легитимность» их деятельности в своих ответах, направляемых в адрес всех обратившихся к ним за защитой своих социальных прав.

### Заключение

Подобная безнаказанность привела к формированию особой парадоксальной неписанной практики, с которой можно столкнуться в письмах-отписках гражданам на их обращения в указанные учреждения. Назовем ее условно «попугаем». Она заключается в

том, что в своих письмах-отписках, которые посылаются из указанных учреждений в качестве ответов на различные обращения граждан, одновременно содержатся как факты признания правоты граждан в их правовой оценке, допущенных в учреждениях правонарушений и (или) признание фактов совершения самих этих правонарушений, которые вроде бы не должны требовать никакого доказывания и выступают в качестве подтвержденных правонарушителями фактов, так и продолжение при этом своих незаконных действий и (или) бездействий с отказами гражданам в удовлетворении их обращений со ссылками, что все это совершается в полном соответствии с действующим в социальной сфере российским законодательством. Все вышеперечисленные неписанные практики могут применяться в самых разных сочетаниях и комбинациях друг с другом и со всеми этими практиками, в той или иной комбинации сталкиваются органы прокуратуры России всех уровней административного подчинения и должны блокировать их действие проведением реальных проверок обращений граждан по существу всех поставленных в них вопросов.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Заседание, посвященное 300-летию прокуратуры России. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/67579>. – Загл. с экрана.
2. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. 27.12.2018) «О рассмотрении обращений граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 08.05.2006. – № 19. – Ст. 2060.

## REFERENCES

1. *Zasedanie, posvyashchennoe 300-letiyu prokuratury Rossii* [Meeting Dedicated to the 300<sup>th</sup> Anniversary of the Russian Prosecutor's Office]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/67579>.
2. Federal'nyj zakon ot 02.05.2006 № 59-FZ (red. 27.12.2018) «O rassmotrenii obrashchenij grazhdan v Rossijskoj Federacii» [Federal Law No. 59-FZ Dated May 2, 2006 (As Amended on December 27, 2018) "On Consideration of Citizens' Appeals in the Russian Federation"]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Legislation of the Russian Federation], May 8, 2006, no. 19, art. 2060.

## Information About the Authors

**Sergey Yu. Krasnov**, Candidate of Sciences (Jurisprudence), Associate Professor, Department of Procedural Law and Criminalistics, Volgograd State University, Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation, [krasnov@volsu.ru](mailto:krasnov@volsu.ru), <https://orcid.org/0000-0002-6538-3896>

**Yaroslav V. Trofimov**, Candidate of Sciences (Jurisprudence), Associate Professor, Department of Procedural Law and Criminalistics, Volgograd State University, Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation, [trofimov@volsu.ru](mailto:trofimov@volsu.ru), <https://orcid.org/0000-0001-7610-2394>

## Информация об авторах

**Сергей Юрьевич Краснов**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры процессуального права и криминалистики, Волгоградский государственный университет, просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация, [krasnov@volsu.ru](mailto:krasnov@volsu.ru), <https://orcid.org/0000-0002-6538-3896>

**Ярослав Валерьевич Трофимов**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры процессуального права и криминалистики, Волгоградский государственный университет, просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация, [trofimov@volsu.ru](mailto:trofimov@volsu.ru), <https://orcid.org/0000-0001-7610-2394>