

УДК 342.7:347.963(045)

*М.А. Мокшина***О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ОБРАЩЕНИЯ В ОРГАНЫ ПРОКУРАТУРЫ**

Статья посвящена некоторым теоретическим и практическим вопросам, связанным с институтом обращений граждан Российской Федерации в органы прокуратуры. Показано значение конституционного права граждан на обращения. Обращения граждан способствуют защите их прав и свобод, являются показателем работы органов государственной власти и органов местного самоуправления. В статье дана характеристика законов и подзаконных актов, регулирующих порядок рассмотрения обращений граждан. Основопологающим нормативным правовым актом является Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в котором определены понятие, виды обращений граждан, порядок рассмотрения обращения граждан. Выявлен ряд пробелов в законодательном регулировании института обращений граждан. В статье отмечается, что Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» нуждается в дальнейшем совершенствовании. Автором сформулированы предложения о внесении изменений и дополнений в данный закон.

*Ключевые слова:* конституционное право на обращение граждан, органы прокуратуры, проблемы правового регулирования, порядок рассмотрения обращения граждан.

DOI: 10.35634/2412-9593-2022-32-3-527-533

Федеральный закон от 17.01.1992 г. №2202-1 определяет прокуратуру Российской Федерации как единую федеральную централизованную систему органов, которые осуществляют надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции [1].

Одним из приоритетных направлений деятельности прокуратуры продолжает оставаться работа с обращениями граждан. Значимость обращений граждан прежде всего определяется тем, что они гарантированы Конституцией Российской Федерации. Статья 33 Основного закона закрепляет право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления [2].

Обращения граждан являются одной из форм защиты своих прав и свобод, позволяют восстановить нарушенные права и свободы, выявить потребности и проблемы, возникшие в обществе и государстве. Можно сказать, что обращения граждан – это одна из форм участия населения в управлении государством и обществом. Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении подчеркнул значение права граждан Российской Федерации на обращение как важного средства осуществления и защиты прав, свобод и законных интересов граждан, одной из форм их участия в управлении делами государства и местном самоуправлении, инструментом взаимодействия личности и публичной власти. Согласно ст. 2, 15, 17, 18 и 45 Конституции Российской Федерации, законодатель обязан установить эффективный механизм его реализации и защиты [3]. В органах прокуратуры, в соответствии с их полномочиями, разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов (п. 1 ст. 10 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, количество обращений в органы прокуратуры постоянно увеличивается. За последние 20 лет в органы прокуратуры поступило 80 миллионов обращений граждан. В 2020 г. их количество составило 4 794 660, из них 1 158 365 граждан обратились на личный приём.

Анализ обращений показывает, что чаще всего обращения связаны с нарушением трудовых прав (40,3 %), прав несовершеннолетних (32 %) и предпринимателей (26,3 %), бюджетного законодательства (28,4 %), жилищного законодательства (24,1 %), в сфере ЖКХ (23,9 %), в сфере пенсионного обеспечения (23,7 %), жалобы на действие (бездействие) судебных приставов-исполнителей (25,4 %), по вопросам безопасности дорожного движения (39,8 %) [4].

Выступая на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Генеральный прокурор И.В. Краснов отметил: «Несмотря на снижение на 8 % числа жалоб о нарушениях закона при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях, они составляют треть от всех разрешенных прокурорами обращений. Всего в результате проверки доводов заявителей вскрыто более 480 тыс. нарушений законов, что потребовало внесения свыше 355 тыс. актов прокурорского реагирования.» [5].

Аналогичную тенденцию можно проследить и по итогам работы прокуратуры Удмуртской Республики по рассмотрению обращений граждан.

**Результаты рассмотрения заявлений, жалоб и иных обращений (без дубликатов) прокуратурой Удмуртской Республики за 2019 год и январь–декабрь 2020 года**

Наименование показателя		2019 г.	2020 г.	% (+;-)
<b>Обращения граждан</b>				
Поступило обращений (без дубликатов) в отчетный период		32294	33 270	3,02
Всего рассмотрено обращений		26 081	26 644	2,11
Разрешено обращений (без дубликатов)		15 700	15 836	0,87
Удовлетворено обращений (без дубликатов)		3 390	2 908	-14,22
Принято граждан на личном приеме		7 816	7 110	-9,03
<b>Характер разрешенных заявлений, жалоб и иных обращений (без дубликатов)</b>				
По вопросам надзора за исполнением законов и законностью правовых актов		8 447	8 837	4,62
в том числе:	на нарушения трудового законодательства	1 813	1 381	-23,83
	на нарушения жилищного законодательства	527	432	-18,03
	по вопросам федеральной безопасности, международных отношений	4	6	50,00
	на нарушения законодательства о государственной и муниципальной службе, о противодействии коррупции	52	67	28,85
	на нарушения законодательства в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей	108	133	23,15
На действия (бездействие) и решения дознавателя, органа дознания и следователя при принятии, регистрации и рассмотрении сообщения о преступлении		3 876	3 695	-4,67
По вопросам следствия и дознания		1 784	1 740	-2,47
По вопросам законности и обоснованности судебных постановлений по уголовным делам		598	457	-23,58
По вопросам надзора за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний		652	799	22,55
На условия содержания в ИВС		43	41	-4,65

Источник: [6].

Прокурор Удмуртской Республики А.Ю. Николаев отметил: «В 2020 году в органы прокуратуры республики поступило более 33 тысяч обращений, более 7 тысяч посетителей принято на личном приёме, в том числе с использованием режима видео-конференц-связи. В основном население республики беспокоят социальные и экономические проблемы – вопросы соблюдения трудового и жилищного законодательства, защиты прав и интересов несовершеннолетних, много жалоб поступает на нарушения в сфере ЖКХ, исполнительного производства, на действия и решения правоохранительных органов» [7].

Статья 3 Федерального закона № 59-ФЗ посвящена правовому регулированию правоотношений, связанных с рассмотрением обращений граждан. Исходя из ч. 1 ст. 3 правовую основу института обращений граждан составляют Конституция Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и иные федеральные законы.

Следует подчеркнуть, что, согласно ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации, наравне с гражданами Российской Федерации пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности иностранные граждане и лица без гражданства, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Хотя Федеральный закон № 59-ФЗ носит название «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», ч. 3 ст. 1 данного закона учитывает указанное выше положение и прямо предусматривает, что установленный законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом [8].

К международно-правовым документам, регулирующим право граждан на обращение, относятся Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. [9], Международный пакт о гражданских и политических правах [10], Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (оба пакта приняты Генеральной ассамблеей ООН 16 декабря 1966г.) [11], Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод [12], ратифицированная Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ, и др.

Институт обращений граждан находит свое отражение в федеральных конституционных законах и в федеральных законах.

Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» как основополагающий нормативный правовой акт определяет понятие, виды обращений граждан, порядок их рассмотрения. Но существует целый ряд федеральных конституционных и федеральных законов, в которых содержатся специальные правила по рассмотрению обращений. На них действие данного закона не распространяется. Такими законами являются следующие: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Специальный порядок рассмотрения обращений предусматривают все процессуальные кодексы: ГПК, АПК, УПК, КАС и КОАП.

Федеральный закон № 59-ФЗ в ч. 2 ст. 3 закрепил за субъектами Российской Федерации полномочие по принятию законов и иных нормативных актов, в которых могут содержаться нормы о защите права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные вышеуказанным Федеральным законом.

В качестве примера можно привести такие законы субъектов Российской Федерации, как Закон Республики Башкортостан от 12 декабря 2006 г. № 391-з «Об обращениях граждан в Республике Башкортостан», Закон Орловской области от 2 ноября 2013 г. № 1554-ОЗ «О дополнительных гарантиях реализации граждан на обращение в Орловской области» и др.

Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил это право субъектов РФ в п. 1 резолютивной части Постановления Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П: взаимосвязанные положения ч. 1 ст. 1 и ст. 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – не препятствуют введению законами субъекта Российской Федерации в целях защиты конституционного права граждан на обращение положений, которые дополняют фе-

деральные гарантии данного права и не предполагают возложение новых обязанностей (ограничений прав) на физических и юридических лиц [3].

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 содержит норму, которая является правовой основой для работы прокуроров с обращениями (ст. 10). Заявления и жалобы, иные обращения в органах прокуратуры должны рассматриваться в порядке и сроки, которые определены федеральным законодательством. Следовательно, при рассмотрении обращений в органы прокуратуры следует ориентироваться на Федеральный закон №59-ФЗ.

На основе Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 10), Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и иного федерального законодательства была разработана Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утв. Приказом Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 (ред. от 28.09.2021) [13]. Но, как показывает анализ этого документа, имеется ряд положений Инструкции, которые расходятся с Федеральным законом № 59-ФЗ (в частности, изложенные в Инструкции определения понятий: обращение, заявление, предложение и др.).

Например, Федеральный закон так определяет обращения гражданина: это направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления» (п. 1 ст. 4). Инструкция же дает более краткое определение обращения: это изложенные в письменной, устной форме или в форме электронного документа предложение, заявление, жалоба или ходатайство. Следует отметить, что в Инструкции содержится еще один вид обращения: ходатайство, то есть просьба заявителя о признании в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, определенного статуса, прав, свобод. Кроме того, не указаны субъекты, которые обязаны рассматривать обращения.

Представляется, что Инструкция должна быть приведена в соответствие с Федеральным законом № 59-ФЗ.

Следует обратить внимание на Указание Генпрокуратуры России от 06.03.2020 № 137/9 «О совершенствовании работы по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры Российской Федерации»: «Работу с обращениями считать одним из приоритетных направлений прокурорской деятельности, руководствоваться при ее организации требованиями приказов Генерального прокурора Российской Федерации от 30.01.2013 № 45 "Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации" и от 01.11.2011 № 373 "О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора", уделяя повышенное внимание срокам и качеству разрешения обращений» [14].

Указание содержит важное положение о том, что органы прокуратуры должны обеспечивать реализацию гражданами конституционного права на обращения, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных технологий и специального программного обеспечения, прозрачность работы по рассмотрению обращений, добиваясь восстановления в полном объеме их нарушенных прав и законных интересов.

Анализ Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» показывает, что ряд его положений требует в дальнейшем корректировки. Декларативный характер ряда норм данного закона, неполное регулирование порядка рассмотрения обращений граждан влияют на механизм реализации конституционного права на обращение граждан.

Обратим внимание на некоторые положения Федерального закона, нуждающиеся, на наш взгляд, в совершенствовании.

«Гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов» (ч. 1 ст. 8 Федерального закона № 59-ФЗ). «В течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменное обращение подлежит обязательной регистрации» (ч. 2 ст. 8 Федерального закона № 59-ФЗ).

Анализ практики показывает, что трехдневный срок регистрации может быть нарушен, поскольку нередко дни регистрации письменного обращения выпадают на выходные, нерабочие праздничные дни. В связи с этим, как представляется, срок регистрации обращения должен исчисляться в

рабочих днях, что позволит не нарушать нормы Федерального закона № 59-ФЗ и нормы трудового законодательства и соблюсти интересы граждан, а также работников государственного органа, органа местного самоуправления, регистрирующих обращения граждан.

Часть 5 ст. 11 Федерального закона №59-ФЗ закрепляет следующее положение: «В случае, если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу. Гражданин, направивший обращение, должен быть уведомлен». Данную норму, по нашему мнению, следует дополнить положением: «При поступлении последующих обращений по данному вопросу ответ не дается».

Как показывает анализ многочисленной судебной практики, нет четкости и ясности, единого понимания и в порядке исчисления сроков обращения граждан.

В соответствии с ч. 1 ст. 12 Федерального закона № 59-ФЗ «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, за исключением случая, если письменное обращение, поступившее высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и содержащее информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции, рассматривается в течение 20 дней со дня регистрации письменного обращения».

Данная норма Закона предполагает исчисление 30-дневного срока рассмотрения обращения в календарных днях.

Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденная Приказом Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 (ред. от 28.09.2021) определяет срок исчисления обращения в соответствии с Федеральным законом: «Обращения граждан, военнослужащих и членов их семей, должностных и иных лиц разрешаются в течение 30 дней со дня их регистрации в органах прокуратуры Российской Федерации, а не требующие дополнительного изучения и проверки - в течение 15 дней, если иное не предусмотрено федеральным законодательством». Вместе с тем уточняется, «если установленный срок рассмотрения обращения истекает в выходной или праздничный день, последним днем рассмотрения считается следующий за ним рабочий день».

Но судебные споры с заявителями, с прокуратурой свидетельствуют о разных подходах к исчислению сроков: в одних случаях применяются нормы Гражданского кодекса Российской Федерации, Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и др., в других случаях ссылаются на Федеральный закон № 59-ФЗ.

В Федеральном законе отсутствует норма, определяющая срок направления ответа на обращение. В связи с этим возникает вопрос: включать ли направление ответа по обращению в 30-дневный срок или ответ на обращение не входит в указанный срок. Анализ судебной практики показывает, что по данному вопросу не наблюдается единого подхода.

Органы прокуратуры считают, что ответ на обращение должен входить в 30-дневный срок рассмотрения обращения.

Таким образом, для единообразного понимания данного вопроса необходимо дополнить Федеральный закон № 59-ФЗ статьей, определяющей порядок исчисления сроков рассмотрения обращений граждан.

Другим пробелом федерального законодательства об обращениях граждан является отсутствие определения понятия «устное обращение» (данный термин упоминается в ст. 4 и ч. 3 ст. 13 Федерального закона № 59-ФЗ). Кроме того, в законе механизм рассмотрения устных обращений граждан четко не прописан.

В настоящее время остаётся неурегулированным вопрос о порядке подачи электронных обращений. Федеральный закон № 59-ФЗ содержит ряд норм, касающихся электронных обращений, но отдельные нормы, регулирующие порядок рассмотрения обращений граждан, в законе отсутствуют. Следует согласиться с С.Г. Бывальцевой, что порядок подачи обращений в форме электронного документа нуждается в урегулировании путём внесения соответствующих дополнений в Федеральный закон № 59-ФЗ, где гражданину должна быть предоставлена возможность самому выбирать, каким способом (посредством специального сервиса на сайте, по электронной почте или на съёмном носителе) он может направить обращение в форме электронного документа [15].

Органы прокуратуры постоянно совершенствуют формы работы с обращениями граждан, в качестве примера можно назвать следующие:

- общение с населением по выделенным номерам телефонов доверия, горячим линиям (Башкортостан, Татарстан, Пермский край, Тюменская область и др.);
- приём граждан на объектах транспортной инфраструктуры – железнодорожных и морских вокзалах, в аэропортах, пунктах пропуска через государственную границу РФ и других местах, связанных с массовым пребыванием людей;
- функционирование мобильных и временных приёмных руководителей прокуратур субъектов Российской Федерации;
- приём граждан с выездом на поднадзорные предприятия;
- приём инициативных групп граждан – участников долевого строительства жилья;
- приём представителей бизнес-сообщества (с 12.01.2021 г.) и в режиме видео-конференц-связи и др.

Итак, в целях обеспечения защиты охраны прав и свобод человека и гражданина, укрепления законности органы прокуратуры ориентированы на качественное и своевременное рассмотрение обращений граждан, использование новых способов реализации права граждан на обращения в органы прокуратуры. Вместе с тем для повышения эффективности работы органов прокуратуры с обращениями граждан требуется дальнейшее совершенствование законодательства об обращении граждан.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О прокуратуре Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2021): Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 01.07.2021). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 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». – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О состоянии работы по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры Российской Федерации (18.03.2021 г.). URL: <https://epp.genproc.gov.ru>.
5. Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <https://epp.genproc.gov.ru>.
6. Основные результаты деятельности прокуратуры Удмуртской Республики за 2019–2020 год по рассмотрению обращений граждан. – URL: [https://epp.genproc.gov.ru/web/proc\\_18/activity/statistics/office/result?item=58504668](https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_18/activity/statistics/office/result?item=58504668).
7. Интервью прокурора Удмуртской Республики А.Ю. Николаева // Удмуртская правда. 2021. 28 янв.
8. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федер. закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. 27.12.2018 г.). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 24.06.2013) (вместе с Протоколом № 1 (подписан в г. Париже 20.03.1952), Протоколом № 4 об обеспечении

некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней (подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), Протоколом № 7 (подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 (ред. от 28.09.2021) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации». – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Указание Генпрокуратуры России от 06.03.2020 № 137/9 «О совершенствовании работы по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры Российской Федерации». – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. Бывальцева С.Г. Обеспечение реализации конституционного права граждан на обращение органами прокуратуры: проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 4. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Поступила в редакцию 20.04.2022

Мокшина Маргарита Анатольевна, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории государства и права  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»  
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1

*M.A. Mokshina*

**APPEALS OF CITIZENS OF THE RUSSIAN FEDERATION TO THE PROSECUTOR'S OFFICE:  
SOME ISSUES OF LEGAL REGULATION**

DOI: 10.35634/2412-9593-2022-32-3-527-533

The article is devoted to some theoretical and practical issues related to the institution of appeals of citizens of the Russian Federation to the Prosecutor's office. The importance of the constitutional right of citizens to appeal is shown. Citizens' appeals contribute to the protection of their rights and freedoms, are an indicator of the work of state authorities and local self-government bodies. The article describes the laws and by-laws regulating the procedure for considering citizens' appeals. The fundamental normative legal act is the Federal Law "On the procedure for considering appeals of citizens of the Russian Federation", which defines the concept, types of appeals of citizens, the procedure for considering appeals of citizens. A number of gaps in the legislative regulation of the institution of citizens' appeals have been identified. The article notes that the Federal Law "On the procedure for considering appeals of citizens of the Russian Federation" needs further improvement. The author formulated proposals for amendments and additions to this law.

*Keywords:* Constitutional right of citizens to appeal, prosecutor's offices, problems of legal regulation, procedure for consideration of citizens' appeals.

Received 20.04.2022

Mokshina M.A., Candidate of Law, Associate Professor, Head of the Department of Theory and History of State and Law  
Udmurt State University  
Universitetskaya st., 1, Izhevsk, 426034, Russia