

Научная статья

УДК 342.7

DOI: 10.18384/2949-513X-2026-1-48-59

ГАРАНТИИ БЕЗОПАСНОСТИ ГРАЖДАН В СВЯЗИ С РЕАЛИЗАЦИЕЙ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Макеева Ю. К.

Российский государственный университет правосудия им. В. М. Лебедева, г. Москва,

Российская Федерация

e-mail: makiu@inbox.ru

Поступила в редакцию 01.02.2026

После доработки 16.02.2026

Принята к публикации 27.02.2026

Аннотация

Цель. Анализ подходов учёных и практиков к вопросам гарантий безопасности для граждан при реализации права на обращение, проблем злоупотребления правом на обращение и отграничения злоупотребления правом на обращение и правонарушений.

Процедура и методы. Основным методом научного исследования выступил формально-юридический, при помощи которого были проанализированы положения действующих правовых актов в сфере закрепления и реализации гарантий безопасности при реализации права на обращение и судебная практика в данной сфере. Также в работе были использованы общенаучные методы: метод анализа, обобщения, логический метод и др.

Результаты. Сформулированы выводы относительно практических проблем реализации гарантий безопасности при обращении граждан в органы публичной власти и очертить грань того, в каком случае злоупотребление правом может быть квалифицировано как правонарушение.

Теоретическая и/или практическая значимость. Результаты исследования могут быть полезны в сфере дальнейшего исследования права на обращение в органы публичной власти, а также учтены правоприменителями.

Благодарности источники финансирования. Подготовлено при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

Ключевые слова: конституционное право на обращение в органы публичной власти; гарантии безопасности при реализации права на обращение; злоупотребление правом на обращение; право на критику; разграничение клеветы и критики

Для цитирования:

Макеева Ю. К. Гарантии безопасности граждан в связи с реализацией конституционного права на обращение в органы публичной власти // Московский юридический журнал. 2026. № 1. С. 48–59. <https://doi.org/10.18384/2949-513X-2026-1-48-59>.

Original research article

GUARANTEES OF CITIZENS' SAFETY IN CONNECTION WITH THE IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO APPEAL TO PUBLIC AUTHORITIES

Yu. Makeeva

Russian State University of Justice named after V. M. Lebedev, Moscow, Russian Federation

e-mail: makiu@inbox.ru

Received by the editorial office 01.02.2026

Revised by the author 16.02.2026

Accepted for publication 27.02.2026

Abstract

Aim. To analyze the approaches of scientists and practitioners to the issues of guarantees of security for citizens when exercising their right to appeal, the problems of abuse of the right to appeal, and the distinction between abuse of the right to appeal and offenses.

Methodology. The main method of scientific research was the formal-legal method, which was used to analyze the provisions of existing legal acts on the consolidation and implementation of the right to appeal, as well as judicial practice. The work also used general scientific methods, such as analysis, generalization, and the logical method, among others.

Results of the study made it possible to draw conclusions about the practical problems of implementing security guarantees when citizens contact public authorities, and to outline the line where a simple abuse of the right can be classified as an offense.

Research implication. The results of the study can be useful for further research on reproductive rights and freedoms, as well as for law enforcement agencies.

Acknowledgements. The study was conducted with the informational support of the legal reference system "ConsultantPlus."

Keywords: constitutional right to appeal to public authorities, security guarantees for the exercise of the right to appeal, abuse of the right to appeal, right to criticism, distinction between slander and criticism

For citation:

Makeeva, Yu. K. (2026). Guarantees of Citizens' Safety in Connection with the Implementation of the Constitutional Right to Appeal to Public Authorities. In: *Moscow Juridical Journal*, 1, pp. 48–59. <https://doi.org/10.18384/2949-513X-2026-1-48-59>.

Введение

Конституция Российской Федерации гарантирует, что «граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления» (ст. 33). В развитие данного конституционного положения принят Федеральный закон № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который выступает в качестве юридической основы института обращений граждан и закрепляет общие принципы их подачи и рассмотрения, права и обязанности субъектов, возникающих в данном случае правоотношений¹. Ряд иных правовых актов закрепляют особенности рассмотре-

ния обращений граждан, направляемых в различные органы власти и организации, среди которых, например, № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»², ФЗ № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»³, «Порядок рассмотрения обращений граждан в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации»⁴ и др.

Право на обращение в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и

¹ Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 № 59-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

² Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 29.05.2023) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

³ Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁴ Порядок рассмотрения обращений граждан в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (утв. распоряжением Председателя ГД ФС РФ от 08.08.2022 № 131р-1) // СПС Консультант Плюс.

иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций¹, и их должностным лицам (далее право на обращение в органы публичной власти²) признаётся важнейшим элементом существования гражданского общества, демократического государства, направленного на поддержание открытого диалога граждан с представителями власти, а также реализацию конституционного принципа поддержания взаимного доверия государства и общества (ст. 75.1 Конституции РФ).

Несмотря на то, что в настоящее время в России созданы достаточные условия для нормальной и эффективной реализации данного права гражданами, в практике существует ряд системных трудностей. В частности, отмечаются организационные недостатки, сложности с качеством и эффективностью системы обратной связи [1; 2], нехватка компетентных кадров [3], низкий уровень правовой культуры граждан [4], злоупотребление правом на обращение [5], недостаточная урегулированность вопросов ответственности [6] и др.

Особый интерес представляет собой вопрос отграничения правомерной реализации права на обращение в органы публичной власти и злоупотребления данным правом, тем более, когда оно может быть квалифицировано как правонарушение и влечь за собой юридическую ответственность. Закон устанавливает общие гарантии безопасности для граждан при обращении в органы публичной власти, однако на практике возникает много вопросов.

Тема действенности гарантий безопасности для граждан при обращении в органы публичной власти, особенно с учётом развития информационных технологий,

представляется значимой как с научной, так и с практической точки зрения.

Конституционное право на обращение в органы публичной власти: природа и содержание

В науке и юридической практике сложилось представление о юридической природе права на обращение, согласно которому это право относят к числу политических прав и свобод, предоставляющих человеку возможность непосредственно участвовать в делах общества и государства в рамках прямой (непосредственной) демократии [7, с. 72; 8, с. 281–283 и др.]. В учебной и научной литературе отмечено, что «в содержание права на обращение включается сильный общественно-публичный компонент, т. к. данное право служит средством воздействия граждан на деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, а во многих случаях и на институты гражданского общества» [9, с. 747]. Более того, учёные также подчёркивают, что «право на обращение является одним из основополагающих элементов современного демократического государства. Поскольку, с одной стороны, право на обращение является конституционной гарантией и предоставляет возможность гражданам напрямую обращаться в органы власти любого уровня для защиты своих прав и интересов. С другой стороны, право граждан на обращение в органы публичной власти обеспечивает тесную взаимосвязь между гражданами страны и органами власти в целях выявления и решения существующих проблем в различных сферах общественной жизни» [8, с. 282].

Конституционный Суд РФ также акцентирует внимание на том, что право на обращение в органы публичной власти является «важным инструментом влияния личности на публичную власть и выступает средством оптимизации деятельности соответствующих органов и должностных лиц, разрешения цивилизованным способом противоречий, споров и конфликт-

¹ Распространение положений ФЗ №59-ФЗ на организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций подтверждено в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П/

² Такое обобщающее наименование института обращений используется также в практике КС РФ, например, в Постановлении КС РФ № 43-П от 04.12.2025 г.

ных ситуаций, преодоление которых становится возможным при помощи органов публичной власти и, в частности, судов, призванных обеспечивать реализацию и защиту конституционных прав человека и гражданина»¹.

Право на обращение в органы публичной власти является сложносоставным и включает в себя: право на подачу обращения в форме жалобы, предложения или заявления (ст. 2 и 4 ФЗ № 59-ФЗ); право представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании (п. 1 ст. 5 ФЗ № 59-ФЗ); право на ознакомление с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну (п. 2 ст. 5 ФЗ № 59-ФЗ); право на получение письменного ответа по существу поставленных в обращении вопросов, уведомление о переадресации своего письменного обращения в орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных вопросов (п. 3 ст. 5 ФЗ № 59-ФЗ); право обжалования принятого по обращению решения или действия (бездействия) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством РФ (п. 4 ст. 5 ФЗ № 59-ФЗ); право обратиться с просьбой о прекращении рассмотрения обращения (п. 5 ст. 5 ФЗ № 59-ФЗ)².

К вопросу о содержании права на обращение в органы публичной власти неоднократно обращался Конституционный Суд РФ. В ряде своих вынесенных решений высший орган конституционного контроля страны акцентировал внимание

на том, что «право на обращение включает в себя не только правомочие подать в государственные органы и органы местного самоуправления или должностному лицу заявление, ходатайство или жалобу, но и получить на них адекватный ответ»³.

Где грань между правомерной реализацией и злоупотреблением правом на обращение в органы публичной власти?

Исследования по теме злоупотребление правом носят междисциплинарный характер и отличаются высокой практической значимостью. В науке «злоупотребление правом рассматривается как реализация субъективного права вопреки его назначению и целям, как выход лица за пределы предоставленных ему прав» [10]. В. И. Крусс «с позиции конституционного правопонимания под злоупотреблением правом предлагает понимать недобросовестное деяние, направленное на осуществление намерений (целей), противных идее конституционного правопорядка, включая несправедливое (неконституционное) приобретение благ посредством нарушения конституционных принципов правопользования в их актуальном (казуально-ситуационном) сочетании; нарушения основных прав и свобод человека и гражданина (в значении, коренным образом отличным от позитивистского понимания правонарушения); деформации (умаления) конституционных ценностей в силу фактического нарушения их актуального конституционного баланса» [11, с. 34–35].

Таким образом, базовыми критериями при определении правомерности действий при реализации права на обращение в органы публичной власти являются соответствие поведения принципу добросовестности, конституционным назначению и целям. Такие цели и назначение обращений граждан перечислены в ст. 4

¹ Постановление Конституционного Суда РФ № 43-П от 04.12.2025 г.

² Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

³ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации № 4-П от 03.05.1995 г., № 19-П от 18.07.2012 г., № 5-П от 04.03.2021 г. и др.

ФЗ № 59-ФЗ (защита, восстановление прав, просьба о содействии в реализации права, рекомендации по совершенствованию правового регулирования и др.).

Однако не исключаются случаи, когда заявители действуют недобросовестно и преследуют иные цели, из чего можно сделать вывод о возможном злоупотреблении правом на обращение. В. И. Красс подчёркивает, что «недобросовестность является существенным признаком злоупотребления правом и фактически синонимом неконституционности» [11, с. 35].

В действующем правовом регулировании чётких критериев, по которым можно действия субъекта квалифицировать как злоупотребление правом на обращение, не зафиксировано. Тем не менее в науке и практике к злоупотреблению правом на обращение чаще всего относят: массовую отправку однообразных обращений в разные органы власти (т. н. «веерная рассылка»); повторные обращения по одному и тому же вопросу, когда ответы уже были даны; обращения, содержащие сведения порочащего характера, оскорбления, угрозы в адрес сотрудников органов власти или должностных лиц, нецензурную брань; обращения, содержащие заведомо недостоверные сведения в целях причинения вреда иным лицам [5].

ФЗ № 59-ФЗ частично предусматривает способы реагирования на недобросовестность действий заявителей. Так на ситуации повторных обращений законом предусмотрена возможность реагировать прекращением переписки. Аналогичные положения можно встретить и в иных нормативных актах, определяющих порядок рассмотрения обращений граждан отдельными органами. Так, например, возможность прекращения переписки с гражданами, обращающимися неоднократно с одним и тем же вопросом предусмотрена регламентом Конституционного Суда РФ¹.

¹ Регламент Конституционного Суда Российской Федерации (принят Решением Конституционного Суда РФ от 01.03.1995 № 2-1/6) // СПС Консультант Плюс.

Схожее положение содержится и в отношении обращений в органы прокуратуры².

Также закон позволяет оставить обращение без ответа по существу поставленным в нём вопросам и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом, если в обращении содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи³. Данное положение закона, как указывал КС РФ, «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 лиц»⁴. Отдельные правовые акты закрепляют, что в случае, если есть основания полагать, что в таком обращении есть состав правонарушения, информация об этом передаётся в правоохранительные органы⁵. Возможно, такую оговорку следовало бы закрепить и в базовом ФЗ № 59-ФЗ.

Принципиально важным для граждан является понимание, что государство не станет их преследовать, если они в следствии заблуждения направили обращение в орган власти, не имея на то право. Вопрос о том, когда обращение в органы власти может считаться правонарушением, тем

² Приказ Генпрокуратуры России № 45 от 30.01.2013 г. «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приёма граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

³ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

⁴ Определение Конституционного Суда РФ № 1342-О-О от 13.10.2009 г. // СПС Консультант Плюс

⁵ См.: п. 12.3 Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

более предусмотренным уголовным законом, имеет актуальное значение.

Перед Конституционным Судом РФ граждане, привлечённые к уголовной ответственности, не раз ставили вопрос в этом контексте. Например, граждане Ливитнов М. А.¹, а затем Калугаров В. В.² были привлечены к уголовной ответственности по разным частям ст. 159 УК РФ за мошенничество, в то время как сами были убеждены, что лишь реализовали своё право на обращение в налоговые органы, ошибочно полагая, что имеют право на получение налогового вычета. Конституционный Суд РФ, рассматривая жалобы данных граждан, подчеркнул, что «само по себе даже необоснованное обращение налогоплательщика в налоговый орган с целью реализации права на имущественный налоговый вычет в связи с приобретением жилого помещения не может считаться представляющим достаточную для криминализации общественную опасность»³. Высший орган судебного контроля особо обратил внимание на 2 важных фактора, которые следует оценивать в таких случаях. Первый – наличие явного умысла ввести в заблуждение орган власти (например, путём представления подложных документов). Второй – ответственность самих должностных лиц в надлежащей проверке наличия или отсутствия соответствующего права. Возлагать ответственность на граждан за ошибки, допущенные органами власти и их должностными лицами, неправомерно⁴.

Конституционный Суд РФ неоднократно также высказывал позицию согласно которой «правомерное осуществление гражданином своих конституционных прав и свобод не должно влечь для него неблагоприятные правовые последствия, тем более в форме уголовной

ответственности»⁵. Вместе с тем, подчёркивает Конституционный Суд РФ, «выход за установленные федеральным законодателем пределы реализации этого конституционного права объективно может создавать угрозу конституционным правам и свободам других лиц и охраняемым публичным интересам, а потому предполагает допустимость введения законодательных ограничений в этой сфере, связанных в т. ч. с привлечением к ответственности»⁶.

Российское правовое регулирование предоставляет гражданам широкие возможности при реализации права на обращение и в месте с тем не предполагает ответственности в большинстве случаев за злоупотребление правом, а в качестве последствий зачастую закреплены лишь возможность оставления обращения без ответа или прекращение переписки, о чём было сказано выше. Помимо этого, российский закон закрепляет, что в случае направления обращения в орган, к компетенции которого разрешение этого вопроса не относится, обращение необходимо перенаправить в компетентный орган. Оставлять такие обращения без рассмотрения нельзя. Верховный Суд РФ в своих решениях подчёркивает, что «не может быть гражданину поставлено в вину незнание о точной компетенции государственных и муниципальных органов, а также должностных лиц, к которым он обращается со своими жалобами и заявлениями»⁷. Интересно, что в ряде других государств закрепляется право на обращение именно в компетентный орган власти. Отдельные учёные предлагают такой порядок заимствовать в российскую практику [12, с. 62]. Проблема так называемых «веерных обращений» в принципе пока не получила достаточной правовой регламентации, на что также обращается внимание в науке [6; 13].

¹ Постановление Конституционного Суда РФ № 38-П от 22.07.2020 г. // СПС Консультант Плюс.

² Постановление Конституционного Суда РФ №5-П от 04.03.2021 г. // СПС Консультант Плюс.

³ Там же.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ № 10-П от 26.02.2018 г. // СПС Консультант Плюс.

⁵ См.: Постановление № 17-П от 20.12.1995 г. // СПС Консультант Плюс.; и др.

⁶ Определение Конституционного Суда РФ № 3272-О от 05.12.2019 г. // СПС Консультант Плюс.

⁷ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации № 18-КГ23-24-К4 от 06.06.2023 г. (УИД 23RS0037-01-2020-009089-42) // СПС Консультант Плюс.

Наиболее часто подпадающие под состав правонарушения являются случаи с обращениями, содержащими критику должностных лиц и работы органов публичной власти, которые в т. ч. могут содержать недостоверную информацию. В данной области законодателем сформулированы общие гарантии безопасности при реализации конституционного права на обращение. Однако возможно констатировать наличие ряда практических проблем и особенностей при их реализации.

Гарантии безопасности при реализации конституционного права на обращение в органы публичной власти

Степкин С. П. отмечает, что «отнесение права граждан на обращение к политическим правам, направленным на обеспечение участия граждан в реализации публичной власти, гарантирует гражданам запрет на их преследование в связи с их обращениями» [14]. ФЗ № 59 напрямую закрепляет общие гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением (ст. 6). В частности, «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» (ч. 1 ст. 6 ФЗ № 59). Авакьян С. А. обращает внимание, что в истории нашего государства данное положение закона не явилось новеллой, ещё в Конституции СССР 1977 г. официально закреплялось право на критику и запрет преследования за неё. Учёный положительно оценивает такой высокий уровень гарантий права на обращение [15].

Закон также содержит гарантию запрета распространения сведений, содержащихся в обращении, лежащую в основе конфиденциального режима такой информации. Норма прямо закрепляет, что «при рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содер-

жащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. Не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов» (ч. 2 ст. 6 ФЗ № 59-ФЗ).

Вместе с тем Конституционный Суд РФ в своей практике последовательно подчёркивает, что «реализация прав и свобод предполагает следование конституционным установлениям, гарантирующим охрану достоинства личности, чести и доброго имени, а также недопустимость при осуществлении прав и свобод нарушений прав и свобод других лиц как одно из основополагающих условий соблюдения баланса общественных и частных интересов, прав и законных интересов участников правоотношений, объектом которых выступает информация»¹.

О возникновении конкуренции между такими конституционными ценностями, как достоинство личности, честь, доброе имя и свобода слова в процессе реализации права на обращение, справедливо пишет Д. Е. Зайков [16].

Сложности появляются в ситуациях, когда граждане злоупотребляют своим правом на обращение и основной целью имеют не просто донесение конструктивной критики или иной значимой информации до соответствующих органов и лиц, а нанесение вреда отдельному субъекту, сообщая о нём порочащие сведения и иные нелицеприятные факты. В такой ситуации граждане, в отношении которых поступают такие сообщения, имеют право защищать свою честь и доброе имя, обращаясь в суды с соответствующими исками (ст. 150, 151, 152 ГК РФ²).

В некоторых случаях граждане, чьё имя задето в поступающих обращениях в орга-

¹ См.: Постановления Конституционного Суда Российской Федерации № 44-П от 21.07.2023 г.; № 53-П от 19.11.2024 г. и др.

² Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

ны власти, обращаются в суд и ставят вопрос о наличии в таких действиях состава преступления, что не исключает возможности требовать одновременно и компенсации морального вреда. Н. В. Колоколов отмечает, что «реально существующей в настоящее время является проблема отграничения клеветы от прочей информации, сообщаемой гражданами в своих заявлениях, адресованных в органы государственной власти» [17]. Статья 128.1 УК РФ (клевета) предусматривает ответственность за распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию¹.

Однако, согласно позиции КС РФ, невозможно рассматривать в качестве распространения (разглашения) информации, даже с учётом потенциально возможного риска причинения вреда правам и свободам лиц, с которыми связана содержащаяся в обращении информация, само обращение в органы публичной власти². Аналогичного подхода придерживается и ВС РФ, который в своих решениях указывал «на недопустимость привлечения лица к гражданско-правовой ответственности за распространение порочащих честь, достоинство или деловую репутацию сведений в связи с направлением обращений в государственные органы и органы местного самоуправления, если само такое обращение обусловлено намерением ответчика реализовать своё конституционное право, даже если такие сведения не нашли своего подтверждения»³. Судебная практика развивается преимущественно согласно имеющимся позициям⁴.

¹ Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

² Определение Конституционного Суда РФ № 3272-О от 05.12.2019 г.

³ Пункт 10 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.02.2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» // Российская газета. 2005. № 50.

⁴ Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции № 88-12595/2024 от 17.04.2024 г. (УИД 50RS0004-01-2023-001259-16); Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции

В то же время высшие инстанции страны выработали позиции, согласно которым «систематический характер обращений граждан, т.е. использование конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления путём постоянного направления информации, вынуждающего эти органы неоднократно проверять факты, указанные в обращениях, может свидетельствовать о намерении причинить вред лицу, о противоправных действиях которого содержалась информация в обращении»⁵. Однако, рассматривая такие дела, не следует ограничиваться формальным подходом⁶. Наоборот, каждый раз суд должен устанавливать и доказывать факт недобросовестного намерения причинить вред другому лицу, а не реализовать своё конституционное право, что является по смыслу выработанных позиций Верховного Суда РФ юридически значимым обстоятельством по делу⁷.

Таким образом, к настоящему времени в практике высших судов страны выработаны общие подходы при определении наличия или отсутствия злоупотребления правом на обращение. Основными критериями правомерности выступают добросовестность обращающегося в органы публичной власти, которая выражается в том, что он использует своё право на обращение согласно законным целям и назначению. В то же время данное право не является абсолютным. Неоднократное его использование после неудовлетворительных ответов по одному и тому же вопросу может быть расценено как недобросовестность. При оценке действий лиц следует

№ 88-4/2025 от 28.01.2025 (УИД 22RS0045-01-2024-000047-61) и др.

⁵ Определение Конституционного Суда РФ № 3272-О от 05.12.2019 г.; Определение Конституционного Суда РФ № 2858-О от 25.11.2020 г.; Определение Конституционного Суда РФ № 583-О от 27.02.2025 г. и др.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ № 43-П от 04.12.2025 г.

⁷ Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам о защите чести, достоинства и деловой репутации (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.03.2016) // СПС Консультант Плюс.

учитывать не просто наличие формальной возможности для подачи обращения, а также фактическую обоснованность, цель и повторяемость. Данный подход позволяет судам создавать правовой барьер для лиц, которые используют, например, уголовное преследование или публичную компрометацию как инструмент давления на других участников правоотношений.

Однако, анализируя судебную практику, можно прийти к выводу, что несмотря на разъяснения Пленума Верховного Суда РФ и имеющиеся позиции Конституционного Суда РФ, проблемы в правоприменении сохраняются.

Так, например, 09.12.2025 г. Верховный Суд РФ отменил решение 4-го кассационного суда общей юрисдикции, которым гражданка Г. была признана распространяющей сведения ложного характера в отношении муниципального депутата, и она должна была выплатить компенсацию морального вреда (изначально в размере 200 000 руб., затем размер был снижен до 150 000 руб., плюс судебные расходы).

Гражданка Г. направила в адрес главы муниципального образования Красноармейского района Краснодарского края заявление с просьбой лишить местного депутата звания «Почётный гражданин Красноармейского района», исключить из партии «Единая Россия» и прекратить полномочия депутата Совета Трудобеликовского сельского поселения Красноармейского района Краснодарского края за якобы совершенное им административное правонарушение, связанное с нарушением правил дорожного движения, которому она явилась свидетелем. Помимо этого, со слов своих односельчан гражданка указала, что депутат часто нарушает правила дорожного движения, в т. ч. управляя автомобилем в нетрезвом состоянии.

Верховный Суд РФ, отменяя решения нижестоящих судов, подчеркнул, что согласно положениям Постановления

Пленума ВС РФ № 3¹ от 24.02.2005 г. обстоятельствами, имеющими значение для дела, которые должны быть определены судьёй при принятии искового заявления и подготовке дела к судебному разбирательству, а также в ходе судебного разбирательства, являются: *факт распространения* ответчиком сведений об истце, *порочающий характер этих сведений и несоответствие их действительности*. При отсутствии хотя бы одного из указанных обстоятельств иск не может быть удовлетворён судом. При рассмотрении дела в предыдущих инстанциях гражданка Г. указывала, что факт выезда принадлежащего истцу автомобиля на полосу встречного движения имел место в действительности, в связи с чем она имела все основания полагать, что автомобилем управляет его собственник. Судами этот факт учтён не был. В отношении других правонарушений, в т. ч. и управления истцом автомобилем в нетрезвом состоянии, она не утверждала об этих фактах, а ссылаясь на отзывы жителей станицы Полтавской, что не является непосредственным утверждением об этих фактах. Верховный Суд РФ указал, что оценочные понятия предметом судебной проверки не могут являться. А компенсация морального вреда должна быть соразмерной причинённому ущербу².

Ещё один важный вопрос был поставлен перед КС РФ в 2025 г. о соотношении права на обращение в органы публичной власти через официальные интернет-каналы связи и возможностью быть привлечённым к уголовной ответственности за клевету, совершенную публично с использованием информационно-телекоммуни-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.02.2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» // Российская газета. 2005. № 50.

² Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 09.12.2025 г. № 18-КГ25-449-К4 (УИД 23RS0021-01-2024-000512-10) // СПС Консультант Плюс.

кационных сетей, включая сеть Интернет (ч. 2 ст. 128.1 УК РФ)¹.

В настоящее время в связи с развитием информационных технологий достаточно много случаев злоупотребления правом на свободу информации посредством распространения недостоверных сведений в онлайн-пространстве. Учёные подчёркивают, что «злоупотребления с использованием сети Интернет могут причинить существенно больший вред, чем это было в доцифровую эпоху» [10].

Однако Конституционный Суд РФ отметил, что «следует различать сообщение, содержащее порочащие сведения, направленное через информационно-телекоммуникационные сети, включая сеть Интернет, осуществляющим публично значимые функции субъектам, когда такой способ коммуникации специально предназначен для официального персонализированного обращения в государственные органы, органы местного самоуправления, от обращений к тем же субъектам посредством использования иных способов коммуникации, прямо не предназначенных для подачи гражданами конкретных обращений, когда сообщённые сведения изначально становятся доступными широкому (неопределённому) кругу лиц (электронные блоги, форумы, каналы, интернет-страницы и т. п.)»¹.

В решении № 43-П от 04.12.2025 г. Конституционный Суд РФ сформулировал важную позицию: обращение через

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации № 63-ФЗ от 13.06.1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

официальные интернет-каналы органов власти не могут расцениваться как распространение сведений через информационно-телекоммуникационные сети. Обеспечение конфиденциальности сведений при рассмотрении обращений граждан – задача органов публичной власти.

Заключение

Подводя итог, следует отметить, что в настоящее время существуют некоторые сложности в разграничении правомерной реализации права на обращение и злоупотребление данным правом. С одной стороны, недостаточно урегулированы вопросы ответственности за злоупотребление правом на обращение (отсутствие санкций за многократные идентичные обращения, веерные обращения и др.). С другой, граждане не всегда могут полноценно оценить последствия своих действий. Федеральный закон содержит гарантии безопасности для граждан при обращении в органы публичной власти и запрещает преследование за критику, а также презюмирует ограниченный (конфиденциальный) режим работы с поступающей информацией. Однако судебная практика свидетельствует о том, что критерии квалификации информации как заведомо ложной, недостоверной, а действия по обращению как добросовестные и др. всё ещё остаются не в полной мере точными, ясными и недвусмысленными. Возможно законодателю следует уделить большее внимание данным проблемам, опираясь на сформулированные позиции высших судов страны.

ЛИТЕРАТУРА

1. Брунер Р. А., Кивич Ю. В. Проблемы обеспечения прав граждан при рассмотрении заявлений и жалоб в органах внутренних дел // Современное право. 2025. № 10. С. 37–41. DOI: 10.25799/NI.2025.28.53.007.
2. Хочешева О. В. Институт укрепления доверия к органам власти // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2025. № 4. С. 17–20. DOI: 10.18572/2072-4314-2025-4-17-20.
3. Багмет А. М., Бычкова Е. И. Некоторые проблемы реализации конституционного права граждан на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления // Российская юстиция. 2021. № 3. С. 41–43. DOI: 10.18572/0131-6761-2021-3-41-43.
4. Жуков Н. О. Причины роста необоснованных обращений в подразделения собственной без-

² Постановление Конституционного Суда РФ № 43-П от 04.12.2025 г. // СПС Консультант Плюс.

- опасности государственных органов // Российский юридический журнал. 2022. № 2. С. 113–121. DOI: 10.34076/20713797_2022_2_113.
5. Степкин С. П. Проблемы злоупотребления правом при реализации права граждан на обращения // Российский юридический журнал. 2019. № 1. С. 54–59.
 6. Степкин С. П. Проблемы правовой регламентации массовых, веерных и коллективных обращений граждан // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 11. С. 23–30.
 7. Гулин Е. В. Права человека: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2026. 176 с.
 8. Права человека: доктрина и практика / отв. ред. И. Г. Дудко. М.: Норма: ИНФРА-М, 2025. 420 с.
 9. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс. Т. 2. М.: Норма, ИНФРА-М, 2026. 936 с.
 10. Василевич Г. А., Василевич С. Г. Правомерное поведение и злоупотребление правом // Журнал российского права. 2022. № 10. С. 5–18.
 11. Крусс В. И. Злоупотребление правом: учеб. пособие. М.: Норма, ИНФРА-М, 2026. 176 с.
 12. Степкин С. П. Особенности нормативно-правового регулирования реализации права граждан на обращён в зарубежных странах (сравнительно-правовое исследование) // Государство и право. 2023. № 9. С. 53–63.
 13. Анисимов Г. Г. О некоторых проблемах при рассмотрении обращений граждан в органах прокуратуры и вариантах совершенствования правового регулирования этих правоотношений // Законность. 2022. № 1. С. 31–34.
 14. Степкин С. П. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный) М.: ЛитРес, 2025. 234 с
 15. Авакьян С. А. Статус человека и гражданина: необходимы конституционные уточнения // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 8. С. 19–22.
 16. Зайков Д. Е. Недопустимые обращения граждан: проблемы квалификации и правоприменительной практики // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 8. С. 68–74.
 17. Колоколов Н. А. Дела частного обвинения о клевете: некоторые проблемы применения ст. 128.1 УК РФ // Уголовное судопроизводство. 2023. № 2. С. 2–9.

REFERENCES

1. Bruner, R. A. & Kivich, Yu. V. (2025). Problems of Ensuring the Rights of Citizens When Considering Applications and Complaints in the Internal Affairs Bodies In: *Modern Law*, 10, 37–41. DOI: 10.25799/NI.2025.28.53.007 (in Russ.).
2. Khochesheva, O. V. (2025). Institute for Strengthening Confidence in Government. In: *Municipal Service: Legal Issues*, 4, 17–20. DOI: 10.18572/2072-4314-2025-4-17-20 (in Russ.).
3. Bagmet, A. M. & Bychkova, E. I. (2021). Some Problems of the Implementation of Citizens' Constitutional Right to Appeal to State Authorities and Local Authorities. In: *Russian Justice*, 3, 41–43. DOI: 10.18572/0131-6761-2021-3-41-43 (in Russ.).
4. Zhukov, N. O. (2022). Reasons for the Growth of Unreasonable Appeals to the Internal Security Units of State Bodies. In: *Russian Juridical Journal*, 2, 113–121. DOI: 10.34076/20713797_2022_2_113 (in Russ.).
5. Stepkin, S. P. (2019). Problems of Abuse of the Right to Exercise the Right of Citizens to Appeal. In: *Russian Juridical Journal*, 1, 54–59 (in Russ.).
6. Stepkin, S. P. (2022). Problems of Legal Regulation of Mass, Fan, and Collective Appeals of Citizens. In: *Actual Problems of Russian Law*, 11, 23–30 (in Russ.).
7. Gulin, E. V. (2026). *Human Rights*. Moscow: INFRA-M publ. (in Russ.).
8. Dudko, I. G., ed. (2025). *Human Rights: Doctrine and Practice*. Moscow: Norma publ.: INFRA-M publ. (in Russ.).
9. Avakyan, S. A. (2026). *Constitutional Law of Russia. Vol. 2*. Moscow: Norma publ., INFRA-M publ. (in Russ.).
10. Vasilevich, G. A. & Vasilevich, S. G. (2022). Lawful Behavior and Abuse of Law. In: *Journal of Russian Law*, 10, 5–18 (in Russ.).
11. Kruss, V. I. (2026). *Abuse of Law*. Moscow: Norma publ., INFRA-M publ. (in Russ.).
12. Stepkin, S. P. (2023). Features of Implementation Regulation of the Right of Citizens to Turn in Foreign Countries (Comparative Legal Study). In: *State and Law*, 9, 53–63 (in Russ.).

13. Anisimov, G. G. (2022). On Some Problems Considering Citizens' Appeals in the Prosecutor's Office and Options for Improving the Legal Regulation of These Legal Relations. In: *Legality*, 1, 31–34 (in Russ.).
14. Stepkin, S. P. (2025). Scientific and Practical Commentary to the Federal Law of May 2, 2006 No. 59-FZ "On the Procedure for Considering Appeals of Citizens of the Russian Federation" (Itemized). Moscow: Litres publ. (in Russ.).
15. Avakyan, S. A. (2023). Status of a Person and a Citizen: Constitutional Clarifications are Needed. In: *Constitutional and Municipal Law*, 8, 19–22 (in Russ.).
16. Zaikov, D. E. (2019). Unacceptable Appeals of Citizens: Problems of Qualification and Law Enforcement Practice. In: *Actual Problems of Russian Law*, 8, 68–74 (in Russ.).
17. Bells, N. A. (2023). Cases of Private Libel Charges: Some Problems of Application of Article no. 128.1 of the Criminal Code of the Russian Federation. In: *Criminal Judicial Proceeding*, 2, 2–9 (in Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Макеева Юлия Касимовна (г. Москва) – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права им. Н. В. Витрука Российского государственного университета правосудия им. В. М. Лебедева;
e-mail: makiu@inbox.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Yulia K. Makeeva (Moscow) – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Department of Constitutional Law named after N. V. Vitruk, Russian State University of Justice named after V. M. Lebedev;
e-mail: makiu@inbox.ru