

Оригинальная статья / Original article

УДК 342.9

<https://doi.org/10.21869/2223-1501-2025-15-2-100-119>

Обращения граждан: гарантии обеспечения их прав и свобод в административном процессе

А.А. Беженцев¹✉

¹Северо-Западный институт управления – филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»
Средний пр-т Васильевского острова, д. 57/43, г. Санкт-Петербург 199178, Российская Федерация

✉e-mail: adovd@mail.ru

Резюме

Актуальность. В современных условиях к важнейшим, приоритетным направлениям деятельности государства следует отнести обеспечение и охрану прав и свобод человека и гражданина, отработку и претворение в жизнь для этого соответствующих правовых форм и механизмов. Не вызывает сомнения, что право на обращение в государственные органы, к их должностным лицам, а в соответствующих случаях и в межгосударственные организации, представляет собой одно из важнейших, фундаментальных прав человека и гражданина.

Цель исследования состоит в рассмотрении таких обращений граждан, как изложенные в письменной или устной форме предложения, заявления (ходатайства), жалобы.

Задачи: исследовать стадию инициации производства по обращению гражданина; проанализировать стадию рассмотрения обращения гражданина, принятия решения по нему; изучить стадию обжалования, опротестования решения по обращению гражданина; рассмотреть стадию выполнения принятого по обращению гражданина решения.

Методология. Научное исследование реализовывалось с помощью комплексных методов общенаучного диалектического познания правового регулирования; системного подхода; логико-семантического метода; историко-правового метода; формально-логического и социологического способов научного исследования; сравнительно-правового метода; системно-структурного метода; социологического метода.

Результаты исследования. Решение проблемы организации работы с обращениями граждан помогает продуктивно выявлять мнения и настроения социума, положительные и отрицательные тенденции в осуществлении органами государственной власти их компетенции в административном процессе, обеспечивать информационные ресурсы и действенное функционирование органов власти, предприятий, учреждений и организаций.

Вывод. Предложено внести коррективы в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: закрепить наряду с понятием «предложение» термин «уведомление»; добавить в понятие «заявление» к просьбе гражданина о содействии в реализации его конституционных прав, свобод и соблюдении его обязанностей; отдельной статьей зафиксировать «Задачи производства по обращениям граждан».

Ключевые слова: административный процесс; административное производство; обращения граждан; права граждан; свободы граждан; заявления граждан.

Конфликт интересов: Автор декларирует отсутствие явных и потенциальных конфликтов интересов, связанных с публикацией настоящей статьи.

Для цитирования: Беженцев А.А. Обращения граждан: гарантии обеспечения их прав и свобод в административном процессе // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2025. Т. 15, № 2. С. 100–119. <https://doi.org/10.21869/2223-1501-2025-15-2-100-119>.

Поступила в редакцию 24.01.2025

Принята к публикации 27.03.2025

Опубликована 28.04.2025

Citizens' appeals: guarantees of ensuring their rights and freedoms in the administrative process

Alexander A. Bezhentsev ^{1✉}

¹North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under
57/43 Sredny pr. Vasilievsky Island, St. Petersburg 199178, Russian Federation

✉ e-mail: adovd@mail.ru

Abstract

Relevance. In modern conditions, the most important, priority areas of state activity should include ensuring and protecting the rights and freedoms of man and citizen, developing and implementing the relevant legal forms and mechanisms for this purpose. There is no doubt that the right to appeal to state bodies, their officials, and, where appropriate, to interstate organizations, is one of the most important, fundamental rights of man and citizen.

The purpose of the study is to consider such citizen appeals as: proposals set out in written or oral form; applications (petitions); complaints.

Objectives: to study the stage of initiating proceedings on a citizen's appeal; to analyze the stage of considering a citizen's appeal, making a decision on it; to study the stage of appeal, protesting the decision on a citizen's appeal; to consider the stage of implementing the decision made on a citizen's appeal.

Methodology. The scientific research was implemented using complex methods of general scientific dialectical cognition of legal regulation; systems approach; logical-semantic method; historical-legal method; formal-logical and sociological methods of scientific research; comparative-legal method; system-structural method; sociological method.

Research results. The solution to the problem of organizing work with citizens' appeals helps to productively identify the opinions and moods of society, positive and negative trends in the implementation of their competence in the administrative process by public authorities, to provide information resources and effective functioning of government bodies, enterprises, institutions and organizations.

Conclusion. It is proposed to amend the federal law «On the procedure for considering appeals of citizens of the Russian Federation»: 1) to consolidate the term «notification» along with the concept of «proposal»; 2) to add to the concept of «application» to a citizen's request for assistance in the implementation of his constitutional rights, freedoms and compliance with his duties; 3) to fix the «Tasks of proceedings on citizens' appeals» in a separate article.

Keywords: administrative process; administrative proceedings; citizens' appeals; citizens' rights; citizens' freedoms; citizens' statements.

Conflict of interest: The Author declare the absence of obvious and potential conflicts of interest related to the publication of this article.

For citation: Bezhentsev A.A. Citizens' appeals: guarantees of ensuring their rights and freedoms in the administrative process. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya i pravo = Proceedings of the Southwest State University. Series: History and Law.* 2025;15(2):100–119. (In Russ.) <https://doi.org/10.21869/2223-1501-2025-15-2-100-119>.

Received 14.01.2025

Accepted 27.03.2025

Published 28.04.2025

Введение

Право граждан на обращение зафиксировано Конституцией Российской Федерации, это объясняется тем, что указанное право является, с одной стороны, способом доведения до администрации интересов и нужд народа, а также сред-

ством участия в управлении делами страны, а с другой – методом комплексной протекции прав, законных интересов и свобод личности и гражданина. Обращения граждан анализировались исследователями:

1. «Рассмотрены некоторые аспекты совершенствования правового регулиро-

вания и реализации конституционного права граждан на обращения, представлен анализ действующего законодательства; предложены изменения и дополнения в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ» [1, с. 32].

Не согласимся с позицией авторов, что «недоработкой Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” является отсутствие в дефинитивном аппарате определения такого понятия, как “устное обращение”, а также закрепления, по меньшей мере, наиболее распространенных форм такого вида обращений». Считаем, что конституционное право граждан на обращения должно закрепляться на материальном носителе (бумажный, электронный вариант обращения), в случае устного обращения предполагаем возможным лицу, которое принимает устное обращение, самостоятельно закрепить его на материальном носителе).

2. «Исследование дополнительных гарантий реализации конституционного права граждан на обращение в субъектах РФ не только представляет научный интерес, но и позволяет выявить пробелы федерального регулирования, а также определить перспективные направления совершенствования законодательства об обращениях граждан в Российской Федерации» [2, с. 69].

Придерживаемся точки зрения авторов, что субъекты Российской Федерации иногда вводят избыточные гарантии реализации конституционного права граждан на обращение. Так, согласно ч. 2 ст. 4 Закона Республики Татарстан от 12 мая 2003 г. № 16-ЗРТ «Об обращениях граждан в Республике Татарстан»: «Граждане вправе обращаться с предложениями, заявлениями, жалобами на государственных языках Республики Татарстан, родном языке или на любом другом языке народов Российской Федерации, которые

ми они владеют. Ответы на предложения, заявления, жалобы граждан даются на языке обращения». Нам представляется, что в реальности реализовать эту гарантию весьма проблематично ввиду сложностей с поиском переводчиков на многочисленные языки народов России, оплатой их труда из федерального бюджета).

3. «Сформулированы конкретные предложения перспективного совершенствования законодательства об обращениях граждан, установлены пределы действия региональных законов и их место в реализации права граждан на обращение, указаны причины и обоснована целесообразность увеличения сроков рассмотрения обращений на иностранном языке или точно-рельефным шрифтом слепых, отмечены декларативный и абстрактный характер ряда регламентаций, дефекты нормотворчества в актах субъектов Российской Федерации» [3, с. 156]. Подвергая анализу позицию автора, мы считаем излишними некоторые гарантии расширения способов подачи обращений граждан, установленные законодателями отдельных регионов нашей страны. Считаем что реализовать предусмотренную, к примеру, региональным законом Московской области от 5 октября 2006 г. № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан» возможность подачи устных обращений по «телефонам доверия», «горячим линиям», во время «прямых эфиров» по радио и телевидению, на практике представляется весьма затруднительно, а иногда и невозможно.

4. «Рассматривается функционирование системы работы с обращениями граждан в органах государственной и муниципальной власти; проанализированы предметы обращений граждан; проведена классификация обращений в зависимости от формы их подачи; проводится анализ проблем работы с обращениями в органах власти и возможностей повышения эффективности функционирования системы обращений; изложены послед-

ствия несоблюдения обязанностей должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления по рассмотрению обращений граждан в виде административной ответственности» [4, с. 160].

Исследуя дискуссионное мнение автора, полагаем, что его понимание относительно устной формы обращения гражданина на личном приеме у руководителя и уполномоченных на то лиц в государственные органы и органы местного самоуправления является ошибочным относительно того, что «в случае, если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина», т. к. в законодательстве отсутствует понятие «карточка личного приема гражданина», не прописана ее форма и примерное содержание, а ее ведение вообще не является обязательным. Полагаем, что в любом случае требуется письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов в регламентированном порядке и в установленные сроки.

5. «Рассмотрены некоторые проблемы реализации гражданами Российской Федерации права на обращения в органы государственной власти и местного самоуправления в устной форме, выявлены препятствия в реализации данного права, касающиеся периодичности проведения личного приема граждан, возможности коллективных обращений граждан на личном приеме, проведение предварительной записи на личный прием, обозначены не предусмотренные действующим федеральным законодательством способы реализации права на обращение в устной форме – «прямые линии», «горячие линии», «телефоны доверия» [5, с. 22].

Анализируя мнение автора о том, что на сегодняшний день на федеральном

уровне остается не до конца решенным вопрос относительно того, с какой периодичностью должен проводиться личный прием граждан, субъекты Российской Федерации постарались возместить на их уровне указанный пробел: закон Алтайского края от 29 декабря 2006 г. № 152-ЗС «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края» указывает, что «личный прием граждан в государственных органах Алтайского края, в органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами не реже одного раза в месяц», сделаем вывод, что это является прогрессивной тенденцией и федеральному законодательству на уровне Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» надлежит уделить повышенное внимание этому обстоятельству, т. к. это позволяет избежать нарушения организации периодичности проведения личного приема граждан).

6. «Выяснена система подзаконных актов в административно-правовом механизме реализации права граждан на обращения в органы государственной власти Российской Федерации на всех уровнях их принятия, а также определение их роли и значения; выявлены проблемы бессистемности, хаотичности, внутренней противоречивости исследуемой системы правовых актов, а также случаи принятия органами власти ведомственных актов в нарушение положений, установленных ФЗ “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”»; сформулированы и обоснованы предложения по совершенствованию законодательства об обращениях граждан» [6, с. 45].

Оценивая взгляд автора на обращения граждан в органы государственной власти, согласимся, что это древнейший институт взаимодействия социума, его отдельных индивидов и групп со структурами публичной власти, берущий свои

истоки, еще в XIV в. до н.э. в Древнем Египте (от др.-греч. Αἴγυπτος и лат. Aegyptus), где в «должностной инструкции везиру» был закреплён «порядок приема тяжущихся», регламентирующий процедурные аспекты рассмотрения индивидуальных споров.

Улучшая административное законодательство о правах и обязанностях граждан, государство тем самым оказывает влияние на упорядочение административно-правовых взаимоотношений как способ реализации прав и выполнения легитимированных обязанностей.

В правовом демократическом государстве граждане выступают как активная инициативная сила, защищающая личные и общие (групповые) интересы, вызывающая ответные действия государства, предупреждающая и подправляющая ошибки и злоупотребления со стороны представителей власти. При этом действительность такого влияния на власть должна снабжаться присутствием результативного и эффективного механизма осуществления права на обращения в органы государственной власти и муниципальные образования, который в российском государстве на сегодняшний день нуждается в определенной модернизации.

Правовое регулирование института обращений граждан в настоящий момент времени не до конца совершенно, в частности, законодательством не учтены некоторые современные тенденции в сегменте изучаемых отношений, так, например, это относится к регулированию реализации коллективных форм права на обращения, которые выступают законными механизмами оказания влияния на власть. Кроме того, остались обделенными вниманием законодателя отдельные аспекты материализации права на обращения в органы публичной власти. Так, в частности, в законе отсутствуют положения о потенциале реализации права на обращение через представителя, не про-

водится дифференциация сроков рассмотрения обращений, не установлены четкие виды ответственности должностных лиц за нарушения законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан.

Следовательно, отдельные недоработки административно-правового регулирования отношений по рассмотрению обращений граждан, существенное количество ежегодно направляемых в государственные органы и органы местного самоуправления обращений, появляющиеся сложности при проведении в жизнь права граждан на обращение, некоторое несоблюдение должностными лицами четкой последовательности рассмотрения обращений определяют актуальность избранной темы научной статьи.

Методология

Методологической основой исследования является совокупность методов и приемов научного познания, как общенаучных, так и специальных. Ведущим является *общенаучный диалектический метод познания правового регулирования* в сегменте гарантий обеспечения прав и свобод обращений граждан в административном процессе, позволяющий рассмотреть во взаимосвязи правовые средства и стадии механизма правового регулирования, выявить устоявшиеся административные векторы и закономерности в целом. Применение методов и приемов научного познания направляется *системным подходом*, позволяющим исследовать проблемы в единстве их социального содержания и юридической формы. С помощью *логико-семантического метода* углублен понятийный аппарат. Благодаря *историко-правовому методу* проанализирован генезис и эволюция научных исследований относительно сущности гарантий обеспечения прав и свобод обращений граждан в административно-процессуальном праве. *Формально-логический и социологический* способы помогли найти роль и место государ-

ственной политики в правовом регулировании публичных отношений в условиях государственных гарантий реализации прав и свобод обращений субъектов в административном процессе. *Сравнительно-правовой метод* использовался для определения нормативных правовых основ правового регулирования гарантий осуществления прав и свобод обращений граждан в административном процессе и путей совершенствования отечественного законодательства. *Системно-структурный метод* способствовал анализу гарантий выполнения прав и свобод обращений лиц в административном процессе, механизма правового регулирования, выявлению недостатков структурных элементов законодательства в рассматриваемой области. С помощью *социологического метода* были установлены позиции и мнения специалистов проблематики гарантий обеспечения прав и свобод обращений граждан в административном процессе относительно эффективности нормативно-правового регулирования в рассматриваемой сфере.

Результаты и их обсуждение

Вопрос реализации права на обращение граждан нашел свое отражение в международно-правовых актах, а также на уровне конституционного регулирования в большинстве государств мира. Важнейшим фактором, обуславливающим существование института обращений и его закрепление в международно-правовых актах, служит необходимость гарантирования неукоснительного исполнения законов всеми членами общества, независимо от занимаемой должности сверху вниз. Только при таком подходе к основным правам и свободам человека и их эффективной защите можно продолжать конструктивно развивать правовое государство, потому что именно это понятие означает верховенство, приоритеты закона, одинаково обязательного для всех граждан той или иной страны, ценность международного права

при внутригосударственных установках, верховенство общечеловеческих ценностей над всеми остальными.

Принятые международным сообществом принципы и стандарты в области прав человека оказывают значительное влияние как на формирование национального законодательства в целом, так и на отдельные его институты. Основные международные документы в этой сфере: Всеобщая декларация прав человека (*Universal Declaration of Human Rights*) – предложенный для всех государств-членов Организации Объединенных Наций (ООН) правовой документ, принятый на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) (Международный пакт о правах человека) от 10 декабря 1948 г.; Международный пакт о гражданских и политических правах (*International Covenant on Civil and Political Rights*) – пакт ООН, основанный на Всеобщей декларации прав человека, подписан 16 декабря 1966 г., вступил в силу 23 марта 1976 г. В них в юридической форме закреплены основные гарантии достойного существования человека, защиты его прав и свобод. Основная идея этих актов – установление и реализация прав человека в отношениях с государственной властью.

С этой точки зрения отметим положения Всеобщей декларации прав человека, имеющие базовый характер для реализации права граждан на обращение, и прежде всего это касается положений ст. 8, согласно которой каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему Конституцией или законом.

Не меньшее значение имеют и положения ст. 19, устанавливающей, что каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное их выражение, это право включает свободу беспрепятственно соблюдать свои убеждения и свободу искать, получать и распростра-

нять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.

Прямое отношение к праву на обращение имеют, на наш взгляд, положения ст. 21 Декларации, согласно которой каждый человек имеет право участвовать в управлении своей страной.

Очевидно, что реализация этих и других прав, закрепленных Всеобщей декларацией прав человека, в значительной степени связаны с возможностью обращения в компетентные органы в случае их нарушения.

Более конкретное закрепление право на обращение производится и в других международно-правовых актах. Так, согласно ст. 44 Хартии Европейского союза об основных правах от 7 декабря 2000 г. (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*), каждый гражданин или гражданка Европейского союза, или каждое физическое или юридическое лицо, проживающее или имеющее юридический адрес в государстве-члене Евросоюза, имеет право направлять петиции Европейскому парламенту [7, с. 127].

Право на обращение является важнейшим политическим правом, закрепленным в конституциях (основных законах) многих зарубежных стран. Ему посвящены, например: ст. 17 Конституции (Основного закона) Федеративной Республики Германии (*Constitution of the Federal Republic of Germany*) от 23 мая 1949 г. (Каждый имеет право индивидуально или совместно с другими письменно обращаться с просьбами или жалобами в компетентные учреждения или в органы народного представительства); ст. 50 Конституции Итальянской Республики (*Constitution of the Italian Republic*), принятой в 1947 г. Конституционной ассамблеей, вступившей в юридическую силу 1 января 1948 г. (Все граждане могут направлять в палаты петиции с требованием законодательных мероприятий или с изложением общественных нужд); ст. 5 Конституции Королевства Нидер-

ландов (*The Constitution of the Kingdom of the Netherlands*), принятой 17 февраля 1983 г. (Каждый имеет право подавать петиции компетентным органам власти); ст. 27 Конституции Словакии, подписанной 3 сентября 1992 г. Президентом Словакии в Зале Рыцарей Братиславского града, вступившей в силу с 11 октября 1992 г. (*Constitution of the Slovak Republic*) (Право петиции гарантируется. Каждый имеет право индивидуально или совместно с другими лицами обращаться в государственные органы и органы территориального самоуправления с просьбами, предложениями и жалобами по вопросам, представляющим публичный или иной общий интерес).

В нашем государстве действенное право граждан (лично/представителем/коллективно) на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления утверждено ст. 33 Конституции Российской Федерации.

Положения ст. 2 Конституции Российской Федерации, согласно которой человек, его жизнь и здоровье, права и свободы, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность являются высшей ценностью, признаются в нашем государстве высшей социальной справедливостью, позволяют четко определить векторы деятельности государства и его должностных лиц по конструктивному взаимодействию в отношениях с гражданами.

Такого рода отношения состоят из любых вопросов, возникающих в реальной жизни государства и социума, они касаются как отдельных сторон жизни конкретных людей, так и вопросов, связанных с общегосударственными интересами. Отношения человека и государства в лице его органов и должностных лиц чаще всего объективизируются в форме разного рода обращений, адресатом которых выступают практически все звенья государственного механизма, в том числе и на уровне высших государственных органов.

Обращение граждан является важнейшей формой обеспечения обратной связи, а содержащаяся в них информация чаще всего влияет на принятие важных решений, затрагивающих интересы широких слоев населения. Так, информация, содержащаяся в обращениях, отражает состояние дел в соответствующих областях жизнедеятельности общества.

Наряду с этим можно выделить и другие особенности информации, формой выражения которой выступают обращения граждан. В частности, обязательным адресатом информации, содержащейся в обращениях, выступают представители органов государства или местного самоуправления. Содержащаяся в обращениях информация порождает административно-правовые последствия, на ее фундаменте возникают соответствующие правоотношения между субъектами, вовлеченными в сферу административного процесса, по итогам рассмотрения и разрешения такого обращения издается конкретный юридический акт. Следует также отметить, что обращение гражданина основывается на его личном волеизъявлении, а сама информация не формализована, имеет доверительный, подчас эмоциональный характер, отражает субъективное отношение подавшего обращение в государственный орган субъекта.

Особенности юридической природы обращений позволяют нам дифференцировать их разновидности. *Определим обращения как изложенные в письменной или устной форме предложения, уведомления, заявления (ходатайства) и жалобы.*

По нашему мнению, основой дифференцировки обращений граждан выступает целеполагание. С учетом этого представляется необходимым кратко остановиться на понимании цели как философской категории. Следует подчеркнуть, что в философии категория «цель» определяется неоднозначно. В частности, она определяется как вид, обозначающий

заранее мыслимый результат сознательной деятельности человека¹.

Интерпретациями для определения цели служат ее понимание как идеального образа желаемого будущего перспективного результата человеческих действий, предсказание создания результата, на достижение которого направлено действие. При этом одна из существенных черт человеческой цели – ее идеальный характер. Иными словами, прежде чем совершить то или иное действие / бездействие, человек мысленно строит образ того результата, который этим деянием должен быть достигнут. Цель составляет один из регуляторов человеческого поведения, она вытекает из общественного бытия. Социальный характер сознательной созидательной цели проявляется и в том, что человеческая деятельность всегда устремлена на достижение эффективного результата, имеющего определенное общественное значение, а сам механизм целеполагания служит жизненно важным фактором человеческого бытия, поскольку социальная деятельность становится формой этого бытия. Соответственно, и результаты, которые человек получает благодаря своей продуктивной деятельности, всегда имеют социальную форму и публичное предназначение, поскольку светская деятельность становится формой этого бытия.

Следовательно, очевидно, что любая деятельность индивида, в том числе и деятельность по реализации принадлежащих ему прав и свобод, восстановлению нарушенного права или исполнению возложенных на него обязанностей, тесно связана с целеполаганием, что, в свою очередь, выступает как побудительный фактор, а также стимул соответствующей деятельности. В полной мере это положение касается и реализации права граждан на обращение.

¹ Большая Советская Энциклопедия. Т. 46 / гл. ред. Б.А. Введенский. Изд. 2-е. М.: бол. Сов. энцикл., 1957. С. 498.

Анализируя такой вид обращений граждан, как *предложения*, подчеркнем, что они имеют целью обратить внимание на несовершенство регулирования той или иной отрасли общественных отношений. Дополним, что цель предложения заключается и в рекомендациях, направленных на улучшение совершенствования работы, а не в простом фиксировании недостатков без указания возможных путей и средств их устранения. Еще один аспект такого вида обращений, как предложение, – это то, что оно представляет собой самостоятельный вид обращений граждан, в которых в основном затрагиваются вопросы личного, государственного или общественного значения.

Следует обратить внимание на некоторые аспекты, характеризующие особенности предложений как разновидности обращений граждан. Прежде всего, как показывает практика, предложения могут носить как индивидуальный, так и коллективный характер. Нередко такого рода обращения исходят от группы граждан-единомышленников и являют собой плод коллективного осмысления той или иной проблемы государственной или общественной жизни.

Логично предположить, что предложения, относящиеся к модернизации разных сторон жизни общества, должны отталкиваться от имеющейся практики, в том числе и негативного характера, что само по себе несет элемент критики. Поэтому следует признать обоснованной позицию, устанавливающую такую разновидность предложения, как замечание.

В последнее время руководители государственных органов разного уровня и их должностные лица все чаще непосредственно встречаются с гражданами, в том числе во время различных телевизионных и радиопрограмм. При этом советы и рекомендации по деятельности этих органов по оптимизации их работы нередко излагаются в устной форме. Можно ли рассматривать такую форму обще-

ния, как предложение? Нам кажется, что однозначно да.

Подчеркнем, что в обращениях граждан к государственным органам могут быть отражены и сведения, касающиеся определенных достижений и успехов, положительного опыта в различных сегментах жизнедеятельности социума и государства. Особенно это характерно для последнего времени – *времени коренного укрепления позиций российского государства на международной арене*.

К какому виду следует отнести подобные обращения граждан? Представляется, что такого рода обращения не являются разновидностью предложений, поскольку они уже представляют собой важный базис для осмысления процессов, происходящих в обществе в условиях настоящего, а это является фактором, влияющим на процессы будущей модернизации существующих общественных отношений. С учетом этого обстоятельства целесообразно уточнить положения ст. 4 «Основные термины, используемые в федеральном законе» Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», закрепив наряду с понятием «предложение» также и термин «уведомление».

Важной формой обращений граждан являются *заявления* (ходатайства). Целью заявлений (ходатайств) выступает возможность реализации закрепленных в Конституции Российской Федерации и законах прав, свобод и интересов граждан. Граждане постоянно обращаются в соответствующие государственные органы с просьбой о содействии реализации своих прав. Похоже, что законодатель не случайно обратил внимание на это при определении понятия заявления, ведь реальное претворение в жизнь тех или иных прав гражданина требует упорядочения соответствующей процедурной регламентации. В такой ситуации орган или должностное лицо, уполномоченные рассмотреть дело по существу, выступают

важной стороной возникающих административных правоотношений и со своей стороны обязаны принять все меры для удовлетворения законных претензий гражданина. При анализе правовой природы такого рода обращений граждан, на наш взгляд, следует учитывать то обстоятельство, что заявления могут подаваться в компетентный орган в связи не только с реализацией надлежащего гражданину права, но и с необходимостью выполнения определенных обязанностей, возложенных на гражданина в соответствии с законодательством.

При этом соответствующие обязанности могут прямо корреспондироваться с конкретными правами граждан, существовать в тесном взаимодействии с ними. К примеру, реализация конституционной обязанности гражданина России защищать Родину, независимость и ее территориальную целостность связана с возможностью добровольного поступления на военную службу по контракту при наличии соответствующих возможностей. Примерами оснований реализации обязанности гражданина могут служить положения законодательства, связанные с соблюдением порядка регистрации, функционирования разрешительной системы.

Исходя из вышесказанного считаем целесообразным отразить это обстоятельство в тексте п. 3 ст. 4 «Основные термины, используемые в федеральном законе» Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: «Заявление – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав, свобод и *обязанностей*, или конституционных прав, свобод и *обязанностей* других лиц...».

В то же время обращает на себя внимание недостаточная четкость трактовки понятия ходатайства. В частности, определяется, что ходатайство – это обращение с просьбой о признании за лицом соответствующего статуса, прав и

свобод. Однако общее понятие обращения граждан предусматривает возможность заявления и письменного и устного ходатайства гражданина, что напрямую не отражено в диспозиции статьи. Правоприменительная практика подтверждает возможность заявления и письменных и устных ходатайств. Считаем возможным заявление устного ходатайства в производствах по делам об административных правонарушениях с последующим закреплением его содержания в процессуальном документе.

В целом же отметим, что разнообразие жизненных ситуаций, разная мотивация и ряд субъективных факторов, обуславливающих обращение граждан в государственные органы, в определенной степени стирают грань между предложениями, уведомлениями, заявлениями (ходатайствами). Так, не случайно при определении этих понятий законодатель одной из общих черт данных видов обращений определил возможность отражения в них мнения гражданина об улучшении деятельности разного рода государственных органов и урегулированности общественных отношений, условий жизни людей в целом.

Особое место среди обращений граждан занимают жалобы. Трудно переоценить значение такого рода обращений по защите прав и свобод граждан. Исторически право на подачу жалобы выступало эффективной правовой гарантией законности, являлось реальным средством восстановления нарушенных прав, важным звеном в общем механизме правового административно-правового регулирования.

Вот почему вопросам правового регулирования представления и рассмотрения жалоб постоянно уделялось существенное внимание в юридической литературе:

1. «Целью исследования является анализ проблем, связанных с надлежащим пониманием и определением круга обстоятельств, подлежащих судебному

обжалованию в порядке ст. 125 УПК РФ, выявлены причины, приводящие к неопределенности понимания предмета и пределов предусмотренной ст. 125 УПК РФ процедуры судебного обжалования, обуславливающие многочисленные трудности в правоприменительной практике. Предложены возможные пути разрешения возникающих проблем» [8, с. 29].

Рассмотрение позиции автора по поводу пределов обжалования в суде действий / бездействия и решений органов предварительного расследования и прокуратуры, которая предполагает 2 противоположных варианта решения: «1) продолжение имеющихся на настоящий день тенденций к ограничению предмета и сужению пределов обжалования действий / бездействия и решений органов дознания, предварительного следствия и прокуратуры; 2) предоставление достаточной свободы судейского усмотрения в части определения предмета и пределов обжалования в порядке ст. 125 УПК РФ», склоняемся в первом варианту развития событий, полагаем, что это приведет к минимизации возможных злоупотреблений судебными полномочиями.

2. «Материал посвящен некоторым вопросам административного регламента рассмотрения жалоб (апелляционных жалоб) налогоплательщиков на решение налоговых органов, рассмотрены вопросы административного порядка обжалования налогоплательщиками решений налоговых органов, представлены не претендующие на полноту выводы по регламентированному рассмотрению жалоб (апелляционных жалоб) налогоплательщиков на решения налоговых органов» [9, с. 306].

Считаем неверным взгляд автора о том, что «для целей обеспечения защиты прав подающих жалобу и сбалансированности интересов государственных органов необходимо совершенствовать процедуры таким образом, чтобы вышестоящий орган (должностное лицо), получивший жалобу, имел возможность не

возвращать жалобу заявителю по формальным основаниям, тем самым только затягивая разрешение спора, а оставлять жалобу без движения». Полагаем, что целесообразность использования данного института в ходе процедуры обжалования актов государственных органов, действий / бездействия их должностных лиц недопустима, в любом случае в установленные сроки и по регламентированной процедуре должен быть дан письменный ответ с обоснованием.

3. «Цель – показать существующие проблемы с рассмотрением жалоб граждан в органах прокуратуры и предложить возможные пути их решения административно-правовыми средствами; сделан вывод о том, что в органах прокуратуры имеются серьезные недостатки при рассмотрении жалоб граждан, наличие которых снижает уровень государственных гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина, умаляет в глазах граждан авторитет органов прокуратуры как структуры во многом правозащитной, бдительно стоящей на страже их интересов; сформулированы предложения по совершенствованию законодательства, реализация которых укрепит правозащитную функцию прокуратуры, сделает ее более эффективной и результативной» [10, с. 118].

Разделяем представление автора о том, что в базис процесса организации рассмотрения обращений граждан должны быть положены принципы всеобщего права на обращение и свободы направления обращений, гласности и беспристрастности при их разборе, одинаковой ответственности должностного лица и заявителя при разборе установленных вопросов. Только при таких условиях конституционная норма права на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления превращается в результативный элемент системы протекции прав, свобод и законных интересов личности.

4. «На основе концептуальных характеристик института судебного контроля в порядке ст. 125 УПК РФ выделены некоторые проблемы защиты конституционных прав личности: отсутствие единообразия в толковании норм о предмете и пределах судебного контроля; отсутствие четких стандартов доказывания при рассмотрении судами жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ; недостаток нормативных положений, определяющих формальные критерии приемлемости поданных жалоб, что влечет за собой ограничение права заинтересованных лиц на судебную защиту в случаях произвольного толкования судами положений закона» [11, с. 94].

Изучая точку зрения автора по поводу того, что по аналогии с другими статьями УПК РФ (ч. 5 ст. 318, 389.6, 401.4), регламентирующими требования к содержанию процессуальных обращений участников уголовного судопроизводства в судебные инстанции, в ст. 125 УПК РФ следует внести поправки, отметим, что такими дополнениями должны стать: а) название суда, в который она подается; б) указание на решение, действие / бездействие уполномоченного органа или должностного лица, на которое приносится жалоба; в) свидетельство на конституционные права и свободы личности, которым нанесен или может быть нанесен ущерб обжалуемым решением, действием / бездействием; г) аргументы субъекта, подавшего жалобу; д) перечень прилагаемых к жалобе материалов; е) личная подпись лица, подавшего жалобу).

5. «Поднимается проблема нормативно-правовой неурегулированности вопросов доказывания, осуществляемого в ходе рассмотрения судом жалоб на процессуальные действия (бездействие) и решения прокурора и органов предварительного расследования в период досудебного производства по уголовному делу; рассмотрены особенности предмета доказывания по судебному делу по рас-

смотрению жалобы в порядке ст. 125 УПК РФ и раскрыто его содержание» [12, с. 42].

Придерживаемся представления автора о том, что судебное обжалование в порядке ст. 125 УПК РФ процессуальных действий / бездействия и решений органов уголовного преследования, в сущности, являет собой отдельный вариант разрешения споров о протекции прав и свобод, возникающих из публичных правоотношений. Даваемые заявителю преимущества, некоторое благоприятствование в состязательном доказывании по делам последующего диспозитивного судебного контроля объяснимы спецификой предмета контроля и оправданы очевидным фактическим неравенством частного лица и властного субъекта, которое ведет производство по уголовному делу, надобностью в связи с этим сглаживания этого неравенства в целях справедливого состязания и результативного возрождения нарушенного права.

Целью подачи жалобы выступает необходимость восстановления прав и защиты законных интересов граждан, нарушенных действиями / бездействием (решениями) государственных органов и органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и объединений граждан и их должностных лиц.

Представляется, что для определения правовой природы жалобы целесообразно привести ряд черт, характеризующих данный вид обращений граждан.

Для *жалобы* характерны: 1) наличие конкретного факта нарушения прав, свобод и законных интересов граждан; 2) желание гражданина защитить или восстановить нарушенное право; 3) необходимость вмешательства компетентных органов для исправления образовавшегося положения и восстановления нарушенного права.

Указанные отличительные черты позволяют четко отделить жалобы от заявлений, хотя в отдельных публикациях эти понятия трактуются как однородные.

Завершая обсуждение результатов исследования, отметим, что: во-первых, охватываемые родовым понятием «обращения граждан» предложения, уведомления, замечания (ходатайства), жалобы представляют собой самостоятельные разновидности обращений, каждое из которых выполняет свою специфическую роль опосредованных административным правом отношений государства и личности; во-вторых, названные обращения различаются по своей социальной значимости; в-третьих, существуют дифференциации в субъективном составе рассмотрения и разрешения обращений граждан. Так, наряду с компетентными органами и должностными лицами субъектом рассмотрения жалоб и заявлений (ходатайств) выступает суд; в-четвертых, особенности юридической природы каждого из видов обращений обуславливают определенную специфику в административно-процессуальном регулировании порядка их рассмотрения и решения.

Выяснению сущности производства по обращениям граждан будет способствовать анализ факторов, что обуславливает особенности его места и значения в общей структуре административного процесса. Прежде всего это связано с особенностями юридической природы таких разновидностей обращений, как предложения, заявления (ходатайства) и жалобы граждан.

Представляется, что одним из важнейших факторов, характеризующих данный вид производства, выступает наличие наряду с делами, имеющими так называемый «положительный» характер, достаточно значительного количества конкретных административных дел, связанных с наличием правового конфликта, спора. И если положительный характер дел связан с реализацией права граждан на представление таких разновидностей обращений, как предложение и заявление, и представляет собой правоприменение, то представление и рассмотрение

жалобы носит ярко выраженный юрисдикционный характер, связанный с объективной потребностью в правоохранительной деятельности.

Юрисдикция представляет собой самостоятельный вид правоохранительной деятельности, а нам представляется — один из центральных. С ней связывается начало управления посредством права, возможность искать защиту интересов у компетентного органа и в суде. Множество ученых исследовали проблематику юрисдикции, в том числе административной:

1. «Рассматриваются понятие организации прокурорского надзора за исполнением законов органами административной и уголовной юрисдикции и современные вопросы организации такого надзора; особую роль при осуществлении которого приобретает организационная деятельность прокурора; в процессе организации надзора необходимо рассчитывать и оптимально реализовать все информационные, технические, кадровые ресурсы прокуратуры и правоохранительных органов» [13, с. 65].

Проводя анализ научного исследования автора, надлежит отдельно подчеркнуть, что на сегодняшний день при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов органами административной и уголовной юрисдикции основополагающее значение приобретает организационная деятельность прокурора. Считаем, что он должен на базисе законодательства, практики его применения в контексте общей правовой задачи в максимальном объеме оценить стратегию и тактику надзора, ответственно предусмотреть последствия принимаемых решений. При постановке предмета, задач и пределов надзора важно не только владеть знанием закона, но и в полной мере осознавать высочайшую цену ошибочных процессуальных решений при осуществлении надзора за исполнением законов органами административной и уголовной юрисдикции, которые неизбежно

влекут человеческие трагедии и питают правовой нигилизм в социуме, нанося вред государственному устройству.

2. «Проанализирована научная литература и законодательство Республики Беларусь по вопросам административной юрисдикции, ее содержания, сущности, а также субъектам, осуществляющим административно-юрисдикционную деятельность; выдвигаются понятия «административно-юрисдикционная деятельность», «субъект административной юрисдикции» [14, с. 17].

Исследуя рассуждения автора, «ограним» его точку зрения и дифференцируем субъектов административной юрисдикции: 1) по способу принятия решения: коллегиальные (административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних); индивидуальные (решения принимают руководители органов, другие уполномоченные лица); 2) по компетенции рассмотрения дел: общей компетенции (судья); специальной компетенции (комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав); отраслевой компетенции (например, должностные лица государственной противопожарной службы); 3) по порядку образования: выбираемые (административные комиссии); назначаемые (должностные лица контрольно-надзорных органов);

3. «Совершенствование законодательства Российской Федерации предполагает оптимизацию административно-процессуальных полномочий должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, реализуемых посредством административной юрисдикции, под которой в науке принято понимать, с одной стороны, рассмотрение и разрешение административно-правовых споров в связи с обращениями граждан и организаций, с другой – применение в необходимых случаях мер административно-правового принуждения к физическим и юридическим лицам за нарушение установленных законом запретов (предписаний, дозволений)» [15, с. 32].

Считаем справедливым утверждение автора, что административная юрисдикция полиции МВД России – это осуществляемая в административно-процессуальной форме государственно-властная, регулятивная, правоприменительная деятельность, состоящая во внесудебном или досудебном рассмотрении дел об административных правонарушениях, применении мер административно-правового принуждения во внесудебном или судебном порядке, а также разрешении юридических конфликтов, обусловленных последствиями реализации должностными лицами органов внутренних дел (полиции) своих служебных обязанностей и прав.

Общепринято, что к признакам, характеризующим административную юрисдикцию как вид правоохранительной деятельности, относятся: а) наличие правового спора о правонарушении; б) соревновательная процедура разрешения дела; в) наличие юрисдикционного акта, изданного по результатам рассмотрения дела.

Все эти признаки находят свое четкое выражение в производстве по жалобам граждан.

Прежде всего, как уже отмечалось ранее, целью подачи жалобы выступает необходимость восстановления прав и защита законных интересов граждан, нарушенных действиями / бездействием соответствующих органов, организаций, предприятий и их должностных лиц. Следовательно, наличие или предположение о наличии нарушения конкретных прав порождает административно-правовой спор и предусматривает возможность обращения в компетентный орган с целью его разрешения. При этом обратившаяся с жалобой сторона не является пассивным наблюдателем административного процесса разрешения дела. Напротив, ей предоставляются определенные, подчас достаточно значительные возможности активно влиять на ход рассмотрения административного дела,

использовать все предоставленные законом правовые возможности доказывания правоты своих требований, обоснованности своей позиции по конкретному факту нарушения субъективного права или законного интереса. Важно иметь возможность для подавшего жалобу субъекта лично изложить аргументы должностному лицу, проверяющему жалобу, участвовать в проверке поданной жалобы, предоставлять дополнительные материалы, пользоваться услугами защитника. Не вызывает сомнений, что все это свидетельствует о наличии состязательности процедуры разрешения административного дела.

Логическим завершением процедуры рассмотрения жалобы гражданина выступает итоговое решение по ней. Это решение, по сути, представляет собой административно-юрисдикционный акт, отражающий результат всей деятельности по исследованию и оценке фактов, содержащихся в жалобе, формально подтверждает / отрицает нарушение прав и законных интересов лица, подавшего жалобу. К сожалению, в законодательстве не получили своего четкого закрепления положения, касающиеся содержания решения по жалобе, что, однако, не отрицает наличия этого важного признака административной юрисдикции в указанном производстве.

Юрисдикционная природа производства по одному из видов обращений граждан – жалобам дает возможность в целом характеризовать производство по обращениям граждан как комплексное правовое явление и позволяет говорить о наличии разновидностей производств, основанных на особенностях правовой природы каждого из видов обращений.

При этом следует подчеркнуть тесную связь указанных производств. Так, защита и восстановление нарушенного права в значительном количестве случаев связана с первоначальной возможностью его реализации, осуществляемой путем подачи заявления об этом. Иными слова-

ми, в ходе производства по заявлению гражданин делает попытку реализовать принадлежащее ему любое конкретное право, а отказ в реализации последнего, полностью или частично, в большинстве случаев влечет за собой обжалование действия / бездействия или решение, не удовлетворившее гражданина.

Рассмотрение и решение обращения гражданина не является сиюминутным актом. В значительной степени такого рода процедуру определяют пространственно-временные, динамические характеристики, обуславливающие наличие в структуре административного процесса в целом и в отдельных его производствах определенных стадий, этапов и отдельных процессуальных действий.

Выводы

Изложенное позволяет сделать ряд выводов, касающихся *административно-правовой природы обращений граждан*.

В ходе рассмотрения и решения каждого административного дела, в том числе и дел по обращениям граждан, определяются конкретные цели, формируется круг соответствующих задач, направленных на достижение этих целей. С учетом динамики развития административно-процессуальной деятельности соответствующие цели и задачи корректируются и изменяются. Такая корректировка связана с реальным достижением результата, позволяющего возникшим правоотношениям перейти на другой качественный уровень. В то же время достижение определенных целей и реализация соответствующих задач осуществляются с помощью конкретных административно-процессуальных действий. На определенном этапе эволюции процессуальной деятельности факт достижения поставленной промежуточной цели и решения необходимых для этого задач позволяет ограничить эту совокупность административно-процессуальных действий, причем становится четким их функциональный характер.

Таким образом, формируются стадии административно-процессуальной деятельности, в ходе которых находит свое решение конкретный комплекс вопросов и достигается определенный промежуточный результат. Например, на начальной стадии производства по жалобе гражданин формирует свое субъективное мнение о сложившейся ситуации, принимает решение о необходимости подачи жалобы, формулирует соответствующую позицию, дает субъективную оценку имеющимся фактам и направляет свое обращение в компетентный орган, руководствуясь административно-процессуальными нормами, регламентирующими порядок представления данного вида обращений.

В данной ситуации есть логически заверченный комплекс операций, связанных с инициацией производства по обращению гражданина, и можно говорить о достижении определенного промежуточного результата, который приобретает свою перспективную дальнейшую эволюцию на последующих стадиях административного производства. От стадийности развития административно-процессуальной деятельности зависит также и круг субъектов, привлекаемых в сферу административного производства по обращению гражданина. Так, если на начальной стадии производства как субъект выступает только гражданин-инициатор обращения, то на следующих стадиях круг субъектов значительно расширяется за счет привлечения в сферу административного производства субъектов, уполномоченных рассматривать и разрешать обращение по существу, а также способствовать его решению.

Представляется, что стадией производства по обращениям граждан можно определить совокупность процессуальных и организационных действий, отличающихся определенной логической законченностью и кругом субъектов, связанных общностью целей и направленно-

стью задач, необходимых для их достижения.

Следует отметить, что в стадиях административно-процессуальной деятельности можно выделить элементы более низкого уровня – этапы и отдельные процессуальные действия, представляющие собой своего рода промежуточные фрагменты, для которых также характерно наличие соответствующих целей и задач, а зачастую и специфических субъектов.

На наш взгляд, под этапом административного производства по обращениям граждан следует понимать относительно обособленную часть определенной стадии производства, в ходе которой принимаются отдельные решения, влияющие на ход производства в целом или на отдельную его стадию, либо устанавливаются обстоятельства, способные повлиять на них.

К примеру, на стадии рассмотрения и решения заявления либо жалобы гражданина можно выделить этап проверки событий, изложенных в них. В свою очередь, ознакомление гражданина с материалами проверки также составляет отдельный этап этой важной стадии производства по административному делу. Примером отдельного процессуального действия может служить требование гражданина к органу, рассматривающему обращение о запросе дополнительных материалов, касающихся тех или иных обстоятельств дела.

В целом в производстве по обращениям граждан можно выделить следующие стадии:

1. *Стадия инициации производства по обращению гражданина*, в ходе которой в зависимости от вида обращения формируется субъективная позиция гражданина, приобретающая свое отражение в конкретном обращении, а именно важно то, что это обращение направляется в соответствующий орган или должностному лицу, которое может принять решение по данному обращению.

2. *Стадия рассмотрения обращения и принятия решения к нему.* В ходе этой стадии проверяется компетенция органа, получившего обращение, учитывая возможность его рассмотрения, принимаются все возможные меры по проверке фактов и обстоятельств, изложенных в обращении, дается правовая оценка сформулированной конкретной жизненной ситуации, что, в свою очередь, является основой для окончательных выводов и решения по делу.

3. *Стадия обжалования или опротестования решения по обращению гражданина.*

4. *Стадия выполнения принятого по обращению гражданина решения.* При этом необходимо учитывать ряд обстоятельств. *Во-первых*, на стадийность производства по обращениям граждан в значительной степени влияет вид конкретного обращения. Так, относительно предложений граждан вряд ли оправданно говорить о наличии стадий обжалования или опротестования, а также исполнении решения по данному виду обращения. Такая особенность обусловлена рекомендательным характером такого рода обращений. *Во-вторых*, стадия обжалования или опротестования в административном производстве по заявлениям или жалобам граждан может не существовать вообще. Это обусловлено субъективным отношением гражданина к принятому решению, а также законностью и обоснованностью решения.

Административному производству по обращениям граждан, наряду с соответствующими целями, характерна и иерархия задач производства. Целесообразно выделять общие или основные задачи административного производства по обращениям граждан и задачи отдельных стадий, этапов и процессуальных действий. Не вызывает сомнений, что для достижения определенных целей нужно решение соответствующих задач. При этом общие или основные задачи играют роль взаимосвязующего фактора стадий

административного производства, каждая из которых вносит свой вклад в решение этих основных задач, а задачи более низкого уровня играют подобную роль по отношению к этапам отдельных стадий и отдельных административно-процессуальных действий.

Учитывая важность этой категории для процессуальной характеристики деятельности в рамках производства по обращениям граждан, кажется целесообразным закрепить в законодательстве определение задач данного производства, поскольку сегодня законодатель не сформулировал этот вопрос в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». При этом отметим, что органы и должностные лица, рассматривающие обращение граждан, должны исходить из того, что обстоятельства и факты, изложенные в обращении (в большей степени это, безусловно, касается таких обращений, как заявления (ходатайства) и жалобы), должны с исчерпывающей полнотой и объективностью рассматриваться строго в сроки, установленные законодательством, а при возможности – и в более короткие сроки.

К важнейшим задачам производства относится и четкое, правильное применение как норм материального права, так и соответствующих административно-процессуальных норм. В прямой зависимости от эффективности производства по обращениям граждан находится и решение такой задачи, как надлежащее выполнение решения, принятого по обращению.

Не вызывает сомнений, что количество обращений и круг затрагиваемых в них вопросов служит достаточно объективным критерием для анализа процессов, происходящих в социуме, является важным показателем качества работы государственных органов и их должностных лиц. Исходя из этого большое значение приобретает задача определения причин и условий, способствовавших

конкретным нарушениям прав граждан, осуществления мер, направленных на недопустимость подобных фактов в дальнейшем.

С учетом изложенного кажется целесообразным дополнить Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: статьей: «*Задачи производства по обращениям граждан*» и диспозицией следующего содержания: «Задачами производства по обращениям граждан выступают: а) полное, точное и правильное применение правовых норм, связанных с рассмотрением и разрешением соответствующего обращения; б) объективное выяснение всех обстоятельств и фактов, изложенных в обращении гражданина; в) рассмотрение каждого обращения в сроки, установленные законодательством; г) неукоснительное исполнение решения, принятого в отношении обращения; д) выяснение причин и условий нарушения требований норм права, установленного в ходе рассмотрения обращения; е) принятие мер по недопущению подобных нарушений в дальнейшем».

Итак, формирование правового государства, практика преобразований в сегменте общественно-политических и социально-экономических отношений доказали безотлагательность повышения ответственности должностных лиц и результативность работы органов государственной власти, местного самоуправления по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина. Системный характер этих задач формирует требова-

ния по совершенствованию порядка организации рассмотрения письменных и устных обращений граждан.

Обращения граждан являются одним из источников информации о социально-экономическом положении различных групп населения и / или их месте проживания (район / город / село), об их настроениях и потребностях. Своевременное и качественное разрешение насущных проблем, содержащихся в обращениях, в значительной мере способствует удовлетворению нужд и запросов граждан, снятию напряженности в обществе, повышению авторитета органов власти и управления, укреплению их постоянной связи с населением.

Право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления – неотъемлемое право каждого гражданина. Оно представляет собой не только средство осуществления и охраны прав и свобод граждан, но и своеобразное средство общественного контроля над деятельностью государственного и муниципального аппарата, а также, в идеале, способ оптимизации его деятельности (гражданин в своем обращении указывает на определенные проблемы или предлагает пути их решения).

На сегодня порядок разрешения обращений граждан является надежным способом охраны и протекции законных прав, свобод граждан, особенно в тех случаях, когда их права и интересы нарушаются неправомерными действиями / бездействиями, решениями субъектов власти.

Список литературы

1. Олимпиев А.Ю., Майорова Е.И. Некоторые аспекты совершенствования правового регулирования и реализации конституционного права граждан на обращения // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 1. С. 32–34.
2. Карасев А.Т., Савоськин А.В. Дополнительные гарантии реализации конституционного права граждан на обращение в субъектах Российской Федерации // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2020. № 3(27). С. 69–74.
3. Степкин С.П. Анализ проблемы установления дополнительных гарантий реализации права граждан на обращение в регионах // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2023. № 4. С. 156–178.

4. Кирьянова О.В. Реализации гражданами права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления // *Аграрное и земельное право*. 2020. № 6(186). С. 160–161.
5. Марченко А.М. Проблемы реализации гражданами права на обращения в органы государственной власти в устной форме // *Алтайский вестник государственной и муниципальной службы*. 2020. № 18. С. 22–24.
6. Калашников С.В. О роли подзаконных актов в административно-правовом механизме реализации права граждан на обращения в органы государственной власти // *Пробелы в российском законодательстве*. 2022. Т. 15, № 2. С. 45–52.
7. Комментарий к Хартии Европейского Союза об основных правах / под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Юриспруденция, 2001. 208 с.
8. Россинский С.Б. О предмете и пределах обжалования в суде действий (бездействия) и решений органов предварительного расследования и прокуратуры // *Правовое государство: теория и практика*. 2023. № 1(71). С. 29–35.
9. Староверова О.В. Некоторые вопросы административного регламента рассмотрения жалоб (апелляционных жалоб) налогоплательщиков на решения налоговых органов // *Вестник экономической безопасности*. 2022. № 6. С. 306–310.
10. Гришковец А.А. Актуальные проблемы рассмотрения в органах прокуратуры заявлений, жалоб и иных обращений граждан и возможные пути их оптимального решения // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2022. № 3. С. 118–135.
11. Осипов А.Л. Некоторые проблемы защиты конституционных прав личности при рассмотрении судами жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2024. № 1(113). С. 94–103.
12. Бурмагин С.В. Особенности доказывания при рассмотрении судом жалоб на действия (бездействие) и решения должностных лиц, осуществляющих досудебное производство по уголовному делу // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2023. № 7. С. 42–48.
13. Агеев А.Н. Организация прокурорского надзора за исполнением законов органами административной и уголовной юрисдикции // *Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации*. 2022. № 3(89). С. 65–70.
14. Мах И.И. О субъектах административной юрисдикции // *Вестник Академии МВД Республики Беларусь*. 2021. № 2(42). С. 17–21.
15. Шевцов А.В. О содержании понятия «административная юрисдикция полиции МВД России» // *Труды Академии управления МВД России*. 2020. № 1(53). С. 32–39.

References

1. Olimpiev A.Yu., Mayorova E.I. Some aspects of improving legal regulation and implementation of the constitutional right of citizens to appeal. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii = Vestnik of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2020;(1):32-34. (In Russ.)
2. Karasev A.T., Savoskin A.V. Additional guarantees for the implementation of the constitutional right of citizens to appeal in the constituent entities of the Russian Federation. *Vestnik Ural'skogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii = Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2020;(3):69-74. (In Russ.)
3. Stepkin S.P. Analysis of the problem of establishing additional guarantees for the implementation of the right of citizens to appeal in the regions. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11: Pravo = Moscow University Bulletin. Series 11: Law*. 2023;(4):156-178. (In Russ.)
4. Kiryanova O.V. Realization by citizens of the right to appeal to state bodies and local governments. *Agrarnoye i zemel'noye pravo = Agrarian and Land Law*. 2020;(6):160-161. (In Russ.)
5. Marchenko A.M. Problems of citizens exercising the right to appeal to public authorities orally. *Altayskiy vestnik gosudarstvennoy i munitsipal'noy sluzhby = Altai Bulletin of State and Municipal Service*. 2020;(18):22-24. (In Russ.)
6. Kalashnikov S.V. On the role of by-laws in the administrative-legal mechanism for realizing the right of citizens to appeal to public authorities. *Probely v rossiyskom zakonodatel'stve = Gaps in Russian Legislation*. 2022;15(2):45-52. (In Russ.)

7. Kashkin S.Yu. (ed.) Commentary on the Charter of fundamental rights of the European Union. Moscow: Jurisprudence; 2001. 208 p. (In Russ.)

8. Rossinsky S.B. On the subject and limits of appeal in court against actions (inaction) and decisions of preliminary investigation bodies and the prosecutor's office. *Pravovoye gosudarstvo: teoriya i praktika = The Rule of Law. State: Theory and Practice*. 2023;(1):29-35. (In Russ.)

9. Staroverova O.V. Some issues of the administrative regulations for considering complaints (appeals) of taxpayers against decisions of tax authorities. *Vestnik ekonomicheskoy bezopasnosti = Bulletin of Economic Security*. 2022;(6):306-310. (In Russ.)

10. Grishkovets A.A. Actual problems of consideration in the prosecutor's office of applications, complaints and other appeals of citizens and possible ways of their optimal solution. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn' = Legal Policy and Legal Life*. 2022;(3):118-135. (In Russ.)

11. Osipov A.L. Some problems of protecting the constitutional rights of an individual when considering complaints by the courts in accordance with Art. 125 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation. *Vestnik Universiteta imeni O.Ye. Kutafina (MGYUA) = Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2024;(1):94-103. (In Russ.)

12. Burmagin S.V. Features of proof when considering complaints by the court against the actions (inaction) and decisions of officials conducting pre-trial proceedings in a criminal case. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika = Laws of Russia: experience, analysis, practice*. 2023;(7):42-48. (In Russ.)

13. Ageev A.N. Organization of prosecutorial supervision over the execution of laws by administrative and criminal jurisdiction bodies. *Vestnik Universiteta prokuratury Rossiyskoy Federatsii = Bulletin of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation*. 2022;(3):65-70. (In Russ.)

14. Makh I.I. On the subjects of administrative jurisdiction. *Vestnik Akademii MVD Respubliki Belarus' = Bulletin of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus*. 2021;(2):17-21. (In Russ.)

15. Shevtsov A.V. On the content of the concept of "administrative jurisdiction of the police of the Ministry of Internal Affairs of Russia". *Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii = Proceedings of Management Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2020;(1):3239. (In Russ.)

Информация об авторе / Information about the Author

Беженцев Александр Анатольевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права юридического факультета, Северо-Западный институт управления – филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (РАНХиГС), г. Санкт-Петербург, Российская Федерация,
e-mail: adovd@mail.ru,
ORCID: 0000-0002-9909-9869,
SPIN-код: 5243-1039,
AuthorID: 271235

Alexander A. Bezhentsev, Candidate of Sciences (Juridical), Associate Professor, Associate Professor of the Department of criminal law Faculty of Law, North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, St. Petersburg, Russian Federation,
e-mail: adovd@mail.ru,
ORCID: 0000-0002-9909-9869,
SPIN code: 5243-1039,
AuthorID: 271235