

**Иваненко Игорь Николаевич**

канд. юрид. наук, доцент

**Гунай Аминат Чемалевна**

студентка

**Учуева Анастасия Александровна**

студентка

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный  
аграрный университет им. И.Т. Трубилина»  
г. Краснодар, Краснодарский край

## **ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН**

***Аннотация:** в статье проанализированы проблемы административно-правового регулирования обращений граждан. Авторами внесены предложения по реформированию действующих норм, регулирующих институт обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления.*

***Ключевые слова:** обращения граждан, административно-правовое регулирование, Конституция Российской Федерации, население, государство, граждане.*

Конституция Российской Федерации наделяет человека и гражданина совокупностью личных, политических, экономических, социально-культурных прав и свобод. Однако реалии современного мира таковы, что некоторые права и свободы, гарантируемые Конституцией РФ, становятся практически нереализуемы для рядового человека или гражданина в связи с наличием ряда существенных проблем, возникающих в процессе попытки претворения их в жизнь. На наш взгляд, наиболее часто данная ситуация складывается в сфере реализации политических прав и свобод.

Необходимость установления продуктивного диалога между населением и государством в лице уполномоченных органов государственной власти и органов местного самоуправления, направленного на улучшение деятельности

государственного аппарата и решение наиболее острых для граждан проблем, а также повышение доверия населения к властным институтам, повлекли за собой формирование различных «каналов обратной связи», среди которых особое значение имеют обращения граждан.

Институт обращений граждан имеет конституционно-правовое закрепление, а его легальное определение, закрепленное в ст. 33 Конституции Российской Федерации, звучит следующим образом: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». Данный факт является причиной двойственности правоотношений, регулируемых данной конституционно-правовой нормой и нормами Федерального закона от 02.05.2006 №59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон об обращениях граждан), так как, с одной стороны, обращения граждан – это воплощение конституционно закрепленного права, относящееся к сфере регулирования конституционного права, однако, с другой стороны, регламентация обращений граждан регулируется нормами административного права.

Значимость института обращения граждан в системе публичного администрирования в первую очередь обусловлена ролью выполняемых им функций: правозащитной – предупреждение правонарушений, устранение их последствий и восстановление нарушенных прав; информационной – донесение и разъяснение сведений о проблемах населения государственному аппарату; коммуникационной – обращения граждан как «канал обратной связи и воздействия» между населением и государством. Возникновение каких-либо препятствий для осуществления любой из вышеуказанных функций влечет за собой искажение сущности института обращений граждан и, как следствие, делает невозможным реализацию конституционного права на обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления в полной мере как способа получения своевременной необходимой помощи по конкретным вопросам.

Именно затруднения, возникающие при необходимости получения своевременной необходимой помощи, являются причиной формирования масштабного дефицита доверия к власти, что, в свою очередь, является первостепенной проблемой института обращения граждан.

В качестве причины возникновения данной проблемы исследователи чаще всего отмечают так называемую «бумажную волокиту», значительно затрудняющую возможность граждан донести свои требования и пожелания до органов государственной власти ввиду сложностей, возникающих в процессе оформления обращений из-за того, что данный процесс предусматривает большое наличие формальностей, а также наличие в правовом регулировании института обращения граждан пробелов, не позволяющих ускорить эти процессы.

Так, В.А. Максимов в рамках исследования проблем реализации законодательства об обращениях граждан акцентировал внимание на наиболее часто встречающейся на практике проблеме, а именно на сложностях, возникающих при классификации обращений граждан. Наличие случаев, когда классификация обращений по видам, перечень которых закреплен в ст. 4 Закона об обращениях граждан, не представляется возможной ввиду отсутствия у конкретного обращения признаков, позволяющих отнести его к предложениям, заявлениям или жалобам, является ярким примером трудностей, возникающих еще на первых этапах взаимодействия граждан с органами государственной власти и местного самоуправления через данный способ формирования взаимно продуктивного диалога и существенно замедляющих и затрудняющих процедуру получения гражданами своевременной помощи от государства [1].

Рассматривая юридическую природу обращений граждан, В.А. Мещерягина также пришла к выводу, что определения каждого из видов обращений граждан, данные законодателем в Законе об обращениях граждан, являются неудачными, вызывающими затруднения в практическом применении данных норм и фактически стирающими сколько-нибудь ощутимые границы между данными понятиями, что также не способствует повышению эффективности

деятельности государственных органов и реализации прямого назначения обращений граждан [2].

Невозможно не согласиться, что данная проблема является одной из наиболее важных для практической реализации права граждан на обращения.

В первую очередь, необходимо рассмотреть проблемы, вытекающие из легального определения видов обращений граждан в соответствии со статьей 4 Федерального закона №59-ФЗ.

Так, согласно ст. 4 Закона об обращениях граждан:

1) предложение – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

2) заявление – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

3) жалоба – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Также в рамках проводимого исследования следует обратить внимание на термин «запрос», легальное определение которого дается законодателем в ч.4 ст.1 Федерального закона от 09. 02. 2010 №8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»:

4) запрос – обращение пользователя информацией в устной или письменной форме, в том числе в виде электронного документа, в государственный орган или

орган местного самоуправления либо к его должностному лицу о предоставлении информации о деятельности этого органа.

Анализируя вышеприведенный текст статей данных Федеральных законов, мы обратили внимание на некоторые недостатки, имеющиеся в содержащихся в них определениях.

Так, определение термина «запрос» дается через термин «обращение», тогда как запрос не содержит признаков, необходимых для квалификации его как обращения в соответствии с понятием обращения, данным в ч. 1 ст. 4 Закона об обращениях граждан.

Также, на наш взгляд, значительным упущением законодателя является то, что он не учел, что в случае рассмотрения сообщений о недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, достаточно сложным представляется процесс их отграничения от рекомендаций с целью совершенствования деятельности государственных органов и органов местного самоуправления или просьб гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав в зависимости от цели подачи данного заявления.

На наш взгляд, сложности с квалификацией обращений граждан также связаны с невозможностью соотнесения обращений, встречающихся на практике, с теми их видами, что представлены в ст. 4. Закона об обращениях граждан. На наш взгляд, наиболее целесообразным было бы расширение перечня видов обращений, закрепленного в данном Федеральном законе, посредством введения в него понятий «ходатайство» и «петиция».

Ходатайство – официальная просьба или представление, адресованное государственным органам или общественной организации вышестоящей инстанции [3]. Целью подачи ходатайства является желание признания за субъектом определенного статуса, прав и свобод. Основной задачей адресата данного вида обращения субъекта является проверка содержащейся в ходатайстве информации и определение степени отношения обратившегося лица к категории лиц, установленных законодательством и имеющих право на признание за ними определенного статуса или прав. Ходатайство является одним из наиболее

распространенных видов обращений в Российской Федерации, поэтому отсутствие его в перечне видов обращений, предусмотренном Законом об обращениях граждан, является серьезным пробелом в правовом регулировании.

В рамках данной проблемы следует упомянуть и массовые обращения граждан. По мнению К.В. Подъячева, среди множества разновидностей обращений наибольшее значение с точки зрения реализации партиципаторной функции имеют петиции [4].

Петиция – это письменное коллективное обращение граждан в государственные или муниципальные органы, содержащее в себе коллективное мнение, оценки, требования, просьбы, пожелания и т. д.

Ч. 1 ст. 2 Закона об обращениях граждан предусмотрено право граждан подавать коллективные жалобы, однако в отдельный вид они законодателем выделены не были, несмотря на то, что это позволило бы рассматривать их отдельно от частных обращений и значительно ускорило бы процесс реагирования на обращения граждан.

На основании всего вышеизложенного возможно внести следующие предложения по реформированию действующих норм, регулирующих институт обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления:

1. Термин «запрос» следует изложить в формулировке, не противоречащей определению термина «обращение». Например, запрос – прошение пользователя информацией в устной или письменной форме, в том числе в виде электронного документа, в государственный орган или орган местного самоуправления либо к его должностному лицу о предоставлении информации о деятельности этого органа.

2. Следует расширить перечень видов обращений граждан, приведя его в следующий вид: предложение, заявление, жалоба, ходатайство, петиция.

3. Законодательно закрепить порядок подачи и сроки рассмотрения петиций, а также дифференцировать их по следующим уровням: федеральный, региональный, муниципальный.

4. Необходимо, на наш взгляд, определить и закрепить единую структуру для каждого из видов обращений, включающую в себя вводно-описательную, конкретизирующую и заключительную части.

Данные преобразования приведут к значительному ускорению и упрощению рассмотрения, а, следовательно, и реагирования на обращения граждан, что в последствии станет повлечет за собой рост авторитета органов государственной власти у населения.

### ***Список литературы***

1. Максимов А.В. Проблемы реализации законодательства об обращениях граждан // Актуальные проблемы юриспруденции в современном мире. – 2016.

2. Мещерягина В.А. Юридическая природа конституционного права на обращение как субъективного права // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – №10.

3. Румянцев О.Г. Юридический энциклопедический словарь / О.Г. Румянцев, В.Н. Додонов. – М.: Инфра-М, 1997. – 341 с.

4. Подъячев К.В. Модернизация института обращений граждан в органы государственной власти как одно из направлений трансформации системы государственного управления в условиях глобализации // Модернизация экономики и глобализация. – 2008.