

предложения реформирования в Украине / Автор-составитель А. А. Банчук. – М. : Книги для бизнеса, 2007. – 912 с.

3. Кодекс административного судопроизводства Украины от 6 июля 2005 № 2747-IV // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

4. О мировых судьях в Российской Федерации : Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ. Принят Гос Думой 11 ноября 1998 года. Одобрен Советом Федерации 2 декабря 1998 года.

5. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года № 155-II [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon.kz/211955-administrativnyjj-kodeks.html>.

6. Герасимчук Н. М. Административно-деликтное законодательство Федеративной Республики Германии: становление, развитие и современное состояние : автореф. дис. ... канд. юр. наук по специальности 12.00.07. – Львов, 2006. – 21 с.

7. Орехов А. И. Иностраный (европейский) опыт пересмотра дел об административных правонарушениях и возможности его внедрения в отечественное административно-деликтное законодательство / А. И. Орехов // Европейские перспективы: научный журнал. – № 4. – Ч. 1. – 2012. – С. 60–65.

8. Негодченко А. В. Обеспечение прав и свобод человека органами внутренних дел: организационно-правовые основы : дис. ... д-ра юрид. наук / Национальный университет внутренних дел. – Харьков, 2003. – 477 с.

9. Заросило В. А. Сравнительный анализ административной деятельности милиции Украины и полиции зарубежных стран (Великобритании, США, Канады и Франции) : дис. ... к. ю. н. / Национальная академия внутренних дел Украины. – М., 2002. – 20 с.

10. Кодекс Украины об административных правонарушениях от 07.12.1984 г. № 8073-X // ВВР УССР. – 1984. – № 51. – С. 1122.

## ЭВОЛЮЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ ГАРАНТИЙ ПРАВА ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ НА ОБРАЩЕНИЕ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

А. МИРОШНИЧЕНКО,  
соискатель

кафедры административного права и административной деятельности  
Донецкого юридического института МВД Украины

### SUMMARY

The article deals with the problems of the administrative approval of legal safeguards to the citizens to law enforcement agencies in Ukraine are analyzed scientific papers and the state of the current legislation in the context of the chosen topic, the proposals on the improvement of laws and regulations. Administrative and legal guarantees of the rights of citizens to direct application to the state authorities, experiencing during their successive formation and the formation of the influence of many ideological, political, social and other factors in the development of society at the moment is an organic combination of the two main forms of management - standard edition and individual acts of governance.

**Key words:** treatment of citizens, the executive, judicial guarantees, application, complaint, suggestion.

\* \* \*

Статья посвящена проблемам утверждения административно правовых гарантий на обращение граждан в правоохранительные органы в Украине, проанализированы научные труды и состояние действующего законодательства в контексте избранной тематики, разработаны предложения по усовершенствованию нормативно-правовых актов. Административно-правовые гарантии реализации гражданами права направлять обращения в органы государственной власти, испытывая во время своего последовательного формирования и становления влияния многих идеологических, политических, социальных и других факторов развития общества на данный момент представляют собой органическое сочетание двух основных управленческих форм – издание нормативных и индивидуальных актов управления.

**Ключевые слова:** обращение граждан, исполнительная власть, юридические гарантии, заявление, жалоба, предложение.

*Постановка проблемы. Становление и развитие гарантий права обращения граждан в правоохранительные органы, представляет особое внимание в современной административно-правовой как науке так и практике. Речь идет прежде всего об утверждении гуманистических ориентиров для дальнейшего формирования в различных сферах деятельности, научно обоснованной государственной политики, т. е. ценностей, которые должны появляться одновременно как движущие силы и показатели исторического и социального прогресса общества и соответственно-практического значения достижений науки.*

**Актуальность темы исследования.** Современная административно-правовая наука находится в таком состоянии, когда потребность в разработке ее общих мировоззренческих и методологических принципов и категориального аппарата считается не только насущной необходимостью, но и выступает как приоритетное направление ее развития. Воплощение в жизнь общечеловеческих идеалов равенства,

справедливости, ответственности перед человеком напрямую зависит от уровня их обеспечения действенными и научно обоснованными средствами и механизмами.

В этой связи еще в начале XX века известный русский социолог, демократ и идеолог народничества Н. К. Михайловский отмечал: «идеи равенства, свободы, братства народов, всеобщего мира и благополучия – не простая утопия, а такие же незыбле-



мые истины разума, как закон физического развития природы. Человек испытывает потребность в них, как в свете и воздухе [1, с. 430].

**Состояние исследования.** Научным обоснованием данного исследования являются труды ученых советского периода: Б. Бабия, В. Е. Бражникова, М. И. Козюбры, Б. М. Пономарева, П. С. Ромашкина, а также отечественных и российских ученых современного периода: М. Котляревской, О. К. Костюкевича, Л. А. Лазаренко, Л. А. Нудненко, В. А. Соболя, Н. Ю. Хаманевой. Следует заметить, что в большинстве исследований внимание специалистов сконцентрировано преимущественно вокруг общетеоретических проблем обеспечения прав человека и гражданина, тогда как вопросам развития законодательства, устанавливающего соответствующие гарантии реализации гражданами предоставленных им прав обращаться в органы государственной власти, не было уделено должного внимания.

**Цель и задачи статьи.** Целью предложенной вниманию работы является анализ юридической природы административно правовых гарантий права физических лиц на обращение в правоохранительные органы, а также разработка соответствующих практических рекомендаций.

Для достижения поставленной цели были определены следующие задачи: проанализировать научные работы, а также состояние действующего законодательства в контексте избранной тематики; разработать предложения по усовершенствованию законодательства в соответствующей сфере.

**Изложение основного материала.** Реализация административно-правовых гарантий права на обращение в правоохранительные органы имеет ряд задач: во-первых, отделить соответствующую группу гарантий, входящую в единую систему, от остальных гарантий, во-вторых, определить составляющие данной системы, в-третьих, определить классификационные признаки гарантий права на обращение, в-четвертых, выделить соответствующие субъекты управленческой деятельности, реализующие полномочия (функции) правоохранительных органов.

Термин «гарантия» от французского – *garantie*, переводится как обеспечение и означает предусмотренное законом или договором обеспечение обязательства по полному выполнению договора надлежащим образом; под юридическими гарантиями понимают законодательно закрепленные средства охраны прав и свобод граждан, способы их реализации, а также средства охраны правопорядка, интересов общества и государства [2].

Объединив изложенное выше, можно сделать вывод, что термин «гарантия» имеет два неотъемлемых свойства: во-первых, гарантия защищает, во-вторых – реализует. Как первое, так и второе должно исходить от сильной влиятельной государственной власти.

Отсутствие концептуального подхода к современному развитию института гарантий права на обращения граждан в правоохранительные органы и принципов реформирования этого института негативно отражается на законодательном процессе в этой сфере, следствием чего часто является бессистемные подготовка и принятие законодательных актов, их несогласованность между собой, законодательное закрепление различных, а иногда и противоположных подходов к неоднозначному определению правового статуса правоохранительных органов и других субъектов, вступающих с ними в определенные правоотношения.

Конституционные основы правового регулирования обращений граждан устанавливают равные возможности для всех и каждого направлять обращения, но следует отметить, что в административно-правовом аспекте институт права обращения граждан имеет свои особенности. Позиция, которая заложена в действующем Законе Украины «Об обращениях граждан», как это следует из его названия, в основном обеспечивает реализацию права на обращение для граждан Украины, но есть некоторые исключения. Так в ст. 1 Закона указано, что граждане Украины имеют право обратиться в органы государственной власти, местного самоуправления, объединений граждан, учреждений,

организаций независимо от форм собственности, предприятий, средств массовой информации, должностных лиц в соответствии с их функциональными обязанностями с замечаниями, жалобами и предложениями, касающимися их уставной деятельности, заявлением или ходатайством относительно реализации своих социально-экономических, политических прав и законных интересов и жалобой об их нарушении.

В отношении лиц, которые не являются гражданами Украины и законно находящиеся на ее территории, установлено такое же право на подачу обращений, как и для граждан Украины, если иное не предусмотрено международными договорами.

Начиная с 25 октября 1991 года для Украины вступил в силу Первый факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, в соответствии со ст. 1 которого Украина признает компетенцию Комитета по правам человека, созданного на основании части IV этого Пакта, принимать и рассматривать сообщения от отдельных лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушений определенных прав гарантированным документом. Согласно этому протоколу Комитет может признавать неприемлемыми те сообщения, которые являются анонимными или такие, которые, по его оценке, представляют собой злоупотребление правом.

Способами реализации института гарантирования права обращения граждан является зафиксированный в Законе Украины «Об обращении граждан» порядок направления изложенных в письменной или устной форме предложений (замечаний), заявлений (ходатайств) и жалоб. Этот порядок предусматривает четкое разграничение обращений граждан на предложения (замечания), где даются советы, рекомендации относительно деятельности субъектов государственной власти; заявления о содействии реализации закрепленных Конституцией и действующим законодательством их прав и интересов или сообщений о нарушении действующего законодательства или недостатках в деятельности пред-



приятый, учреждений, организаций независимо от форм собственности; ходатайство, которое также относится к заявлениям – письменные обращения с просьбой о признании за лицом соответствующего статуса, прав или свобод и т. п.; жалобы – обращение с требованием о восстановлении прав и защите законных интересов граждан, нарушенных действиями (бездействием), решениями государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, организаций, объединений граждан, предприятий и должностных лиц.

В одном из исходных принципов утверждения гуманистических и социальных ориентиров построения отношений государства и индивида была заложена идея о реальности прав и свобод – то есть, зафиксированных в праве норм наличием конкретных возможностей для их осуществления. Под термином «наличие» М. К. Михайловский понимал права и свободы, не только провозглашенные государством (закрепленные в объективном праве), но и имеющиеся «налицо» у граждан, ими пользующимися, а государство их не только гарантирует, но и помогает осуществлять [3, с. 74].

По мнению исследователей Л. А. Нудненко и Н. Ю. Хаманева, краткий исторический экскурс показывает, что институт обращений уходит своими корнями в далекое прошлое, во времена представления челобитных. Период отсчета современного этапа развития этого института начался с 1917 г. [4, с. 6].

В начале XX века одной из первых попыток урегулировать отношения граждан с органами государственного управления стало принятие 12 октября 1927 года Административного кодекса УССР, который считается первой попыткой кодификации административного права не только в УССР, но и в СССР. В частности, порядок обжалования действий административных органов было изложен в разделе 15 Административного кодекса УССР [5, с. 459-460]. Однако впоследствии, даже без официальной отмены, Административный кодекс перестали применять.

В 30-е годы действовало несколь-

ко нормативных актов, которые закрепляли право на обжалование и регулировали порядок производства по жалобам. Однако в конце 60-х годов стало ясно, что законодательство, регулирующее эту сферу общественных отношений, является устаревшим и таким, что не отвечает требованиям времени. В связи с этим возникла необходимость дальнейшего совершенствования законодательства по вопросу о порядке рассмотрения обращений граждан [4, с. 6].

Гарантии прав граждан вытекают как из общего законодательства, так и оформляются рядом специальных нормативных актов и обеспечиваются деятельностью определенных государственных органов. Закрепление права граждан на обращение на уровне Конституции страны является проявлением стремления ее общества и правительства к развитию этого института, в частности к наполнению юридическим содержанием соответствующих гарантий реализации предоставленных прав и свобод. В Конституции СССР 1977 года и других актах союзного законодательства различались такие виды обращений, как предложения, заявления и жалобы. Статьей 49 было определено, что «каждый гражданин СССР имеет право вносить в государственные органы и общественные организации предложения по улучшению их деятельности, критиковать недостатки в работе». Статьей 58 гражданам предоставлялось право «обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов» [6, с. 20-21]. Анализ содержания этой нормы позволяет утверждать о ее недостаточной определенности и дает основания согласиться с мнением Л. А. Лазаренко, которая также обращает внимание на то, что нельзя понять, о каких именно видах обращений говорится: Конституция называет лишь предложения и заявления, но ничего не говорил о жалобах, ходатайствах и замечаниях [7, с. 12].

Аналогичные положения содержались и в Конституции СССР. Несмотря на наличие отдельных шероховатостей, конституционные нормы стали тем основанием, на котором в дальнейшем осуществлялась вы-

работка предложений относительно четкого законодательного урегулирования отношений, возникающих в связи с применением, рассмотрением и решением различных видов обращений граждан. На этом этапе произошли коренные изменения государственной политики в направлении создания гарантий прав личности и создания механизма, который позволял бы каждому человеку беспрепятственно и эффективно защитить свои интересы, а также активно участвовать в рассмотрении обращений и принятии решений, касающихся его личных прав.

В советское время, так же, как и в современных условиях, нередко случались ситуации, когда жалобы граждан оставались без удовлетворения или удовлетворялись лишь частично. Это становилось причиной спора между заявителями и соответствующими государственными органами – спор возникал в связи с обжалованием гражданами действий должностных лиц, государственного или общественного органа. При этом Конституцией СССР были заложены возможности для реализации гражданами этого права как в административном, так и в судебном порядке: «Действия должностных лиц, связанные с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющие права граждан, могут быть в установленном порядке обжалованы в суде [6, с. 21]. Более подробно эти положения были урегулированы в источниках различных отраслей права, в частности административного. Как отмечал Б. М. Пономарев, «... административное законодательство, гарантируя право граждан на обращение в государственные органы, создает реальные условия для его осуществления. В каждом учреждении, предприятии и организации существует строгий порядок приема населения, правила рассмотрения и разрешения писем, жалоб и заявлений трудящихся» [8, с. 26].

Законодательство СССР оказывало гражданам право обращаться в любой государственный орган и к любому должностному лицу. Кроме вышеупомянутых, среди таких нормативно-правовых актов следует



назвать Постановление ЦК КПСС от 29 августа 1967 г. «Об улучшении работы по рассмотрению писем и организации приема трудящихся» [9], Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (в редакции Указа Президиума Верховного Совета СССР от 4 марта 1980 г. «О внесении изменений и дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»). В частности, в последнем документе обращения граждан рассматривались как «важное средство осуществления и охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением, существенный источник информации, необходимой при решении текущих и перспективных вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства», как «одна из форм участия трудящихся в управлении государственными и общественными делами» [10]. Указ обязывал все государственные и общественные органы обеспечивать необходимые условия для осуществления права граждан обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами в письменной или устной форме.

Основное содержание этого документа заключался в том, что предложения и заявления граждан должны быть не только приняты, но и в обязательном порядке рассмотрены соответствующими должностными лицами, которые обязаны давать на них ответы и принимать необходимые меры. Соответственно устанавливались и основные требования к оформлению обращений: например, в жалобе (заявлении) указывается название органа, которому она адресована, краткое изложение сути дела, обоснования высказанного в просьбе, ходатайстве или предложении. С учетом пожеланий трудящихся об усилении борьбы с анонимными обращениями и клеветой, которые несовместимы с принципом гласного, открытого и свободного обсуждения всех основных вопросов общегосударственного и местного значения,

Президиум Верховного Совета СССР Указом от 2 февраля 1988 г. постановил: письменное обращение гражданина должно быть им подписано с указанием фамилии, имени, отчества и содержать, помимо изложения существа предложения, заявления или жалобы, также данные о месте его проживания, работы или учебы. Обращения не содержащие таких сведений, признаются анонимным и рассмотрению не подлежат [8, с. 24].

Данным Указом был установлен предельный срок для рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан – один месяц. В случаях, когда необходимо было проведение специальной проверки, получения дополнительных материалов и т.п., этот срок было разрешено продлить, но не более чем на один месяц. Принципиально важным следует признать положения Указа о том, что предложения, заявления и жалобы граждан, поступающие от редакций газет, журналов и других средств массовой информации, а также связанные с ними выступления и другие опубликованные в печати материалы рассматриваются в аналогичном порядке и в такие же сроки.

Советские ученые, труды которых оказали наибольшее влияние на дальнейшее становление основ нормативно-правового регулирования реализации гражданами права на обращение, отмечали, что «подобный, гарантированный Конституцией СССР оперативный и демократический порядок рассмотрения и разрешения предложений, заявлений и жалоб граждан не известен буржуазному законодательству. Оно предусматривает «право петиций», но не возлагает на государственные органы и должностных лиц обязанности в установленный срок принимать по ним решения» [11, с. 164]. Такое утверждение было вполне обоснованным, поскольку в тогдашнем законодательстве многих других стран выступления в средствах массовой информации вообще не рассматривались как основания для любых обязательных действий должностных лиц. Впрочем, толкование такого права с позиций советской идеологии следует признать неполным и односторон-

ним, поскольку по законодательству других стран возможность граждан подавать петиции существовала и продолжает активно использоваться наряду с правом направлять другие виды обращений. Такой тезис вполне убедительно был доказан в исследованиях отечественных правоведов современности, в частности А. К. Костюкевичем предложено выделение такого вида обращений граждан, как петиция, и разработаны отдельные процедурные аспекты ее подачи и рассмотрения [12, с. 10].

На сегодня не только нормативно-правовые акты гарантируют соблюдение права гражданина направлять обращения. В повседневной работе различных органов государственной власти издаются индивидуальные акты, удовлетворяющие те или иные интересы граждан и которые, являясь средством обеспечения осуществления прав человека. Соответственно, к административно-правовым гарантиям реализации гражданами права направлять обращения в органы исполнительной власти можно отнести издание индивидуальных актов различными исполнительно-властными структурами.

На наш взгляд, еще в советское время именно административному законодательству, которое в этот период проходило важный этап своего становления, было вменено в обязанности гарантирование прав человека при рассмотрении жалобы, предложения или заявления, а так же принятия по результатам их рассмотрения соответствующих мер. Наряду с этим, обеспечение не означало и на данный момент не может толковаться как то, что все жалобы граждан должны всегда удовлетворяться. Стабильно высокий показатель количества обращений граждан в органы государственной власти свидетельствует о том, что на пути достижения действенности системы защиты прав человека остается еще много препятствий. Поэтому насущной необходимостью сегодняшнего дня является не расширение (обновление, совершенствование и др.) нормативно-правовой базы, в которой закрепляются различные гарантии реализации гражданами права направлять



обращения, а прежде всего, улучшение результатов работы должностных лиц государственных органов исполнительной власти всех уровней – во-первых, путем обеспечения условий для их объективного и беспристрастного рассмотрения, во-вторых, воспитание во всех без исключения работниках государственного сектора сознательного стремления добросовестно и оперативно содействовать решению вопросов, изложенных в жалобах и заявлениях, поскольку только при этих условиях возможно укрепление авторитета государственной власти в обществе.

**Выводы.** На основании изложенного можно прийти к выводу, что административно-правовые гарантии реализации гражданами права направлять обращения в органы государственной власти, испытывая во время своего последовательного формирования и становления влияния многих идеологических, политических, социальных и других факторов развития общества на данный момент представляют собой органическое сочетание двух основных управленческих форм – издание нормативных и индивидуальных актов управления. В свою очередь обеспечение органами исполнительной власти прав человека путем издания такого рода актов ни в коем случае не может рассматриваться как показатель эффективности и результат работы с обращениями граждан – такая деятельность имеет сугубо обеспечительный характер и заключается в создании государством реальных условий для использования каждым человеком предоставленных ему возможностей реализовать свои права или защитить интересы. Оценивая особенности юридического закрепления гарантий права граждан на обращение в органы государственной власти на разных этапах исторического развития нашей страны, следует отметить и то, что независимо от общественно-политического устройства государства и форм фиксации в законодательстве его отношений с гражданами нередки случаи, когда жалобу или заявление основано не на законе, а на субъективном убеждении самого человека

или вызвано недостаточной осведомленностью в некоторых вопросах.

#### Список использованной литературы:

1. Михайловский Н. К. Из дневника и переписки Ивана Непомнящего. Дневник / Н. К. Михайловский // Отечественные записки. – 1874. – № 12. – Отд. 2. – С. 430–437.

2. Юридические термины. Толковый словарь / В. Г. Гончаренко, П. П. Андрушко, Т. П. Базовая и др.; Под ред. В. Г. Гончаренко. – 2-е изд., стереотипное. – М.: Просвещение, 2004. – 320 с.

3. Левченков А. И. Права и свободы в государствах переходного типа: приоритеты и перспективы / А. И. Левченков // Философия права. – 2009. – № 1. – С. 73–76.

4. Нудненко Л. А. Новый закон об обращении граждан: достоинства и недостатки / Л. А. Нудненко, Н. Ю. Хамаева // Государство и право. – 2007. – № 3. – С. 5–12.

5. Музыченко П. П. История государства и права Украины: учебное пособие. – М.: Общество «Знание», КОО, 1999. – 662 с.

6. Советские конституции. Справочник / Под общ. ред. член-корр. АН СССР П. С. Ромашкина. – М.: Госполитиздат, 1963. – 349 с.

7. Лазаренко Л. А. Конституционное право на обращение человека и гражданина и его обеспечение в Украине: автореф. дис. ... на соискание науч. степени кандидата юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Лазаренко Л. А. – К.: Киевский национальный университет внутренних дел, 2010. – 20 с.

8. Советский закон и гражданин: Юрид. дел.: в 2 ч. / Под ред. Б. М. Бабы, Н. И. Козюбры. – 4-е изд., доп. – М.: «Мысль», 1988. – Ч. 1 / Б. Н. Бабий, Н. И. Козюбра, В. Е. Бражников и др. – 440 с.

9. Об улучшении работы по рассмотрению писем и организации приема трудящихся: Постановление ЦК КПСС от 29 августа 1967 г. // Правда. – 1967. – 17 сентября.

10. О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. в редакции

Указа Президиума Верховного Совета СССР от 4 марта 1980 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1980. – № 11. – Ст. 192.

11. Конституция СССР: Политико-правовой комментарий / Под ред. Б. Н. Пономарева. – М.: Политиздат, 1982. – 398 с.

12. Костюкевич А. К. Административно-правовое регулирование реализации права граждан на обращение: автореф. дис. ... на соискание науч. степени кандидата юридических наук: спец. 12.00.07 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Костюкевич А. К. – М.: Межрегиональная академия управления персоналом, 2011. – 20 с.