

всех ранее обозначенных показателей, четко оценить качество обслуживания. В дальнейшем показатели используются для сравнения показателей действующих учреждений для принятия управленческих решений об изменении характеристик их деятельности. Для более эффективной деятельности учреждений необходимо планомерно проводить мониторинг соотношения результатов и ожиданий, что является важнейшей составляющей и реализацией принципа баланса интересов при оценке эффективности управления.

На эффективность деятельности значительное влияние оказывают внешние факторы. К ним можно отнести качество помещений и расположение, наличие технических средств и работы информационных каналов. Деятельность должна быть, в первую очередь, направлена на формирование оптимального эффективного механизма. При этом должны учитываться кадровые и финансовые ресурсы, соблюдаться законно установленные требования.

Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1 : федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.04.2022) // СПС КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/f7871578ce9b026c450f64790704bd48c7d94bcb/?ysclid=le2m8dezve52650109 (дата обращения: 10.02.23).

Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 04.11.2022) // СПС КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/?ysclid=le2mbu4ca1668317890 (дата обращения: 10.02.23).

О методических рекомендациях по организации проведения мониторинга качества предоставления государственных (муниципальных) услуг : <письмо> Минэкономразвития от 29.04.2011 РФ № 8863-ОФ/Д09 // СПС КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_115551/7f266d290263c05e24528e95b195786d967ee647/ (дата обращения: 10.02.23).

Костина С. Н., Банных Г. А., Воронина Л. И. Организация предоставления государственных и муниципальных услуг: учеб. пособие. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та. 2019.

УДК 321.011.5

М. В. Вольховская¹

Уральский федеральный университет (Екатеринбург)

Обращения граждан в органы публичной власти: понятие и содержание

В статье произведено лексико-правовое исследование термина «обращение». Сделан вывод о том, что термин «обращение» должен приме-

¹ Научный руководитель: К. А. Уланов, кандидат исторических наук, ст. преподаватель УрФУ.

няться только в сочетании с дополнительным словом, уточняющим его содержание. При этом признаками обращения являются: 1) обязательность рассмотрения, 2) особый субъект волеизъявления, 3) объективная сторона в виде действия, 4) специальная процессуальная форма, 5) цель и 6) адресат. Перечисленные шесть признаков являются необходимыми и достаточными и позволяют отграничить их от иных смежных категорий.

Ключевые слова: обращение гражданина, понятие обращения, заявитель, форма обращения, цель обращения.

Конституция Российской Федерации, устанавливая основы конституционного строя и исходные ценностные установки, закрепляет систему основополагающих прав и свобод человека и гражданина. Одним из таких прав и элементов конституционного правопорядка выступает гарантированная государством возможность граждан направлять обращения в целях реализации или защиты своих прав, свобод и законных интересов. При этом не без гордости отметим, что ни во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., ни в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. это право прямо не указано, что свидетельствует о высоком уровне конституционных гарантий в нашем государстве

В последние годы этот институт претерпевает существенное реформирование, что выражается в появлении новых разновидностей волеизъявлений граждан, нетрадиционных способов их подачи и дополнительных гарантий надлежащего их рассмотрения.

С точки зрения русского языка слово «обращение» является отглагольным существительным и имеет множество значений. В частности, «обращение» определяется как: поведение в отношении кого-либо или чего-либо, взаимодействие с кем-либо (например, бережное обращение с документом); высказывание, предназначенное кому-либо (обращение Президента к народу); оборот, хождение, обмен, вращательное действие. Поэтому в нормативных и иных официальных документах данное понятие необходимо использоваться только в связке с иным термином, уточняющим его содержание (например, «обращение гражданина») в значении «волеизъявление» [Ожегов, 1989, с. 641].

При этом «волеизъявление» представляет собой как процесс формулирования содержания обращения, так и объявление своей воли адресату. В этом контексте волеизъявление охватывает как внутренние процессы формулирования обращения, его причины, обстоятельства, отношение к излагаемому, так и активное поведение человека по направлению обращения в объективной действительности с использованием различных каналов связи. Поэтому волеизъявление всегда является дей-

ствием, завершаемым предъявлением соответствующего требования в письменной, устной или конклюдентной (знаковой) форме.

Официальные акты определяют обращение гражданина как «направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления» [О порядке рассмотрения..., 2006, ст. 4].

Ученые-теоретики при этом под обращением граждан традиционно понимают конституционно гарантированное волеизъявление человека (группы граждан или организации), соответствующее нормативно установленным правилам, выражающееся в виде требования о реализации или защите прав, свобод и законных интересов, адресованного органам публичной власти [Савоськин, 2017, с. 86]. Ясно, что теоретическое определение раскрывает в большей степени внутреннее содержание обращения, тогда как для законодателя важнее закрепление внешних форм обращения.

В этой связи любое обращение должно быть облечено в специальную процессуальную форму, которая представляет собой нормативно установленный набор обязательных требований к волеизъявлению, несоблюдение которых влечет его юридическую ничтожность. Так, например, гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляет письменное обращение, либо фамилию, имя и отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя и отчество (последнее – при наличии), почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, далее излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату [Там же, ст. 7].

Говоря об обращении граждан как о взаимодействии человека с государством, необходимо понимать, что его особенности проявляются, во-первых, в направлении такого взаимодействия (от человека к государству); во-вторых, в наличии особой формально определенной процедуры взаимодействия, запускаемой, однако, только вследствие свободного волеизъявления человека; в-третьих, в неравном положении субъектов взаимодействия, когда одна сторона выступает как управомоченная, а вторая – как обязанная. Конечно, законодатель через правовое регулирование стремится достичь сбалансированного механизма взаимодействия человека с государством, которым заявителю создаются демократичные и удобные (но ограниченные требованиями законности и разумности) условия для выражения воли и ока-

зания влияния на адресата, а на государство возлагаются соразмерные обязанности по рассмотрению и разрешению обращения [Савоськин, 2017, с. 87].

Мы предлагаем под обращением граждан как формой взаимодействия с публичной властью понимать именно послание (волеизъявление), адресованное органам государственной власти и местного самоуправления (публичной власти). Многочисленные послания, направляемые гражданами в общественные организации, в СМИ и тому подобное, несомненно, имеют немалое социальное значение, но на них не распространяются нормы и правила, применяемые к обращениям граждан в органы власти, и они не подпадают под действие соответствующих нормативно-правовых актов. Процедуры их рассмотрения не унифицированы, и юридически значимых последствий они сами по себе не влекут. В этом контексте признаками обращения являются:

- 1) обязательность рассмотрения;
- 2) особый субъект волеизъявления;
- 3) объективная сторона в виде действия;
- 4) специальная процессуальная форма;
- 5) цель, и
- 6) адресат.

Перечисленные шесть признаков являются необходимыми и достаточными, а сформулированная дефиниция не только характеризует обращения граждан с фактической и юридической точек зрения, но и позволяет отграничить их от иных смежных категорий.

Анализ законодательства и литературы показывает, что институт обращений граждан в органы власти выполняет три функции. Сущность *первой* заключается в том, что обращения как юридический институт являются одним из средств защиты прав граждан: они позволяют предупредить правонарушение, а если оно уже совершено – устранить его последствия и восстановить нарушенное право. Эту функцию можно назвать правозащитной. *Вторая* функция состоит в том, что обращения граждан являются ценнейшим источником сведений для государственного аппарата о проблемах граждан. Эту функцию можно назвать информационной. Наконец, *третья* заключается в следующем: обращения граждан могут быть средством коммуникации между государством и гражданами, служить своего рода каналом воздействия, с помощью которого граждане смогут так или иначе воздействовать на властные решения, участвовать в процессе их принятия. С этой точки зрения обращения представляют собой важнейший элемент коммуникации между гражданином и государством, государством и обществом, в этом смысле особо важными и значимыми

становятся не столько жалобы (и прочие обращения, указывающие на существующие проблемы и правонарушения), сколько предложения [Подъячев, 2007, с. 11].

Так, предложение – это 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 [О порядке рассмотрения..., 2006, ст. 4]. 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 [Там же]. Жалоба – это просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц [Там же, ст. 7].

При этом заявителями могут быть обладающий дееспособностью человек, группа граждан или организация (вне зависимости от наличия или отсутствия статуса юридического лица, а также от количества ее учредителей). Субъект волеизъявления позволяет отличать обращения граждан от иных видов обращений, например, направляемых должностными лицами, поскольку обращения граждан – это волеизъявления именно частных лиц и частных организаций (использующих свое конституционное право), а не представителей публичных образований (реализующих свое полномочие).

Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102027595> (дата обращения: 06.11.2022).

О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федеральный закон от 02. 05. 2006 № 59-ФЗ // Собр. зак-ва Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. Изд. 20, стереотип. М.: Рус. яз. 1989.

Подъячев К. В. Обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления как форма гражданского участия: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М. 2007.

Савосвкин А. В. «Обращения граждан» как правовая категория // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акад. наук. 2017. Т. 17. Вып. 3. С. 85–99.