

УДК:342.951

DOI: 10.34670/AR.2023.35.40.021

## Вопросы совершенствования правового регулирования законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации

**Усейнов Мирас Исмаилович**

Старший преподаватель кафедры  
конституционного и муниципального права,  
Волгоградский государственный университет,  
400062, Российская Федерация, Волгоград, просп. Университетский, 10;  
e-mail: miras\_useinov@mail.ru

### Анотация

Статья посвящена проблеме законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, вопросам, касающимся теории и практики на современном этапе. Особую значимость данной работе придает проблема правового регулирования законодательства в области прав человека, которые являются исходными началами. Они присущи всем людям от рождения, независимо от того, являются они гражданами государства, в котором живут, или нет, а права гражданина включают в себя те права, которые закрепляются за лицом только в силу его принадлежности к государству (гражданство). Автор приводит конкретные предложения по решению данных проблем. Актуальность статьи заключается в том, что приведенный автором закон регулирует не только правоотношения, которые связаны с порядком рассмотрения обращений граждан РФ, но и правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, а также правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, осуществляющих публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями и их должностными лицами. Автор отмечает, что в настоящее время, при возросшей миграции населения разных стран, и прежде всего рабочей силы и беженцев, а также в связи с развитием широких контактов в мире бизнеса, науки и культуры в каждой стране постоянно находится, а часто и оседает много людей, которые по разным причинам или временно не приобретают гражданство государства пребывания.

### Для цитирования в научных исследованиях

Усейнов М.И. Вопросы совершенствования правового регулирования законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 9А. С. 183-189. DOI: 10.34670/AR.2023.35.40.021

### Ключевые слова

Конституция, права, свобода, закон, гражданство, гражданин, иностранный гражданин, лицо без гражданства, статус, государство, управление.

## Введение

С момента распада СССР Российская Федерация стремилась к построению правового, демократического государства, правовая система которого основана на верховенстве закона. Все вопросы защиты прав человека и гражданина перешли в ведение исполнительных, законодательных и правоохранительных органов Российской Федерации. Государственная власть в Российской Федерации, в соответствии с Конституцией, осуществляется на основе теории разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти действуют самостоятельно в соответствии с Конституцией и законами РФ.

Как известно, для каждого государства конституция имеет особое значение. Это основной закон государства, акт прямого действия, обладающий высшим юридическим статусом и обеспечивающий базовые условия жизни граждан. В основном законе страны отражены сила и потенциал государства и права, их ценностные основы.

Согласно ст. 2 Конституции РФ, человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства [Конституция Российской Федерации, www].

Как мы видим, в данной норме Конституции РФ закреплены понятия «права человека» и «права гражданина». В теории права сложилось так, что эти две категории прав обычно упоминаются одновременно, однако их содержание не тождественно. Важно отметить, что права человека проистекают из естественного права, а права гражданина – из позитивного, хотя и те и другие носят неотъемлемый характер.

Права человека являются исходными, они присущи всем людям от рождения, независимо от того, являются они гражданами государства, в котором живут, или нет, а права гражданина включают в себя те права, которые закрепляются за лицом только в силу его принадлежности к государству (гражданство).

Таким образом, каждый гражданин того или иного государства обладает всем комплексом прав, относящихся к общепризнанным правам человека, и дополнительно всеми правами гражданина, признаваемыми в данном государстве.

Права гражданина – своеобразное ограничение равенства между людьми, поскольку их лишаются лица, живущие в стране, но не имеющие гражданства. Эти права обычно предполагают возможность участия в государственных делах, в выборах высших органов государственной власти, допуска в своей стране к государственной службе и т.д. Следовательно, лица, не имеющие гражданства, этих прав в данном государстве не имеют. Такая позиция, допускаемая международным сообществом, объясняется правомерным желанием каждого государства предоставить указанные права только лицам, устойчиво связанным с судьбой страны и в полной мере несущим конституционные обязанности. Это не означает, что иностранные граждане и лица без гражданства не имеют никаких прав и не несут обязанностей (например, соблюдать конституцию, уплачивать налоги, право обращений в государственные органы и др.).

## Основная часть

Как уже отмечалось выше, в Конституции Российской Федерации целая глава посвящена правам и свободам человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина признаются

и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии Конституцией РФ.

Отсюда следует вывод, что, исходя из общих принципов права, правовое положение иностранных граждан определяется, прежде всего, статусом прав человека, а потом только как иностранные граждане и лица без гражданства, и этот статус охраняется каждым государством в силу его нормативно-правовых актов и международного права.

Таким образом, необходимо отметить, что за терминологическим различием человека и гражданина стоит различие правового статуса, т.е. объема прав и обязанностей.

Правовой статус личности – это закрепленное нормами права положение человека и гражданина в обществе, государстве. При этом ведущая роль принадлежит конституционному праву, устанавливающему конституционные основы правового статуса личности [Дзидзоев, Ковтун, Терещенко, 2022, 101].

Это дает основание говорить о том, что большинство прав и обязанностей человека и гражданина в административно-правовых отношениях производны от их конституционных прав и обязанностей. Как отмечает Б.В. Россинский, административно-правовой статус человека и гражданина является составной частью общего правового статуса личности и урегулирован нормами конституционного и административного права. Другие права и обязанности не регламентируются конституционными нормами, но, соответствуя духу Конституции РФ, общей конституционной концепции положения личности в России, устанавливаются иными правовыми актами, с чем мы согласны [Россинский, Старилов, 2009, 166].

Общеизвестно, что комплекс прав и обязанностей личности в правовых отношениях составляет правовое положение человека и гражданина, и эти отношения возникают у человека и гражданина при взаимодействии с другими субъектами права. Например, отношения, складывающиеся в сфере государственного управления. Как правило, эти отношения регулируются нормами различных отраслей права (конституционного, административного, финансового, бюджетного, гражданского и др.).

Как уже отмечалось выше, административно-правовой статус гражданина РФ является составной частью общего правового статуса личности, и это определяется, прежде всего, Конституцией РФ, Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации», другими федеральными законами, иными правовыми актами. А правовая основа административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства определяется Конституцией РФ, Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», другими федеральными законами, межгосударственными договорами, заключенными Российской Федерацией, и другими правовыми актами.

Здесь необходимо отметить, что иностранный гражданин – это физическое лицо, которое не является гражданином РФ и не имеет доказательства о наличии гражданства (подданства) иностранного государства, также и лицо без гражданства – это физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

В Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» понятие «иностраный гражданин» включает в себя понятие «лицо без гражданства», за исключением случаев, когда федеральным законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан.

Обратим внимание на то, как большой юридический словарь дает определение физического лица: это гражданин (иностранный гражданин, лицо без гражданства) как субъект гражданского права, в отличие от юридического лица, являющегося коллективным образованием [Сухарев, Крутских, Сухарева, 2003].

Необходимо подчеркнуть, что иностранные граждане пользуются правами наравне с гражданами РФ, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом или международным договором РФ (ч. 3 ст. 62 Конституции РФ; ст. 4 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Сущность вышеизложенного сводится к тому, что стремительное развитие государства и права, вызванное активными преобразованиями в обществе – информатизацией, цифровизацией, автоматизацией и т.д., рождает проблемы и вызовы, которые обуславливают необходимость переосмысления взаимоотношений личности, общества и государства, а также границ вмешательства государства в сферы жизнедеятельности общества. Мы находимся на заре века информации, и этот век предлагает большее количество возможностей, чем когда-либо.

Заметим, что за последние годы наметилась положительная тенденция показателя индекса правовой грамотности населения, граждане начали понимать и непосредственно активно участвовать в защите своих прав и свобод. Об этом свидетельствует количество обращений, поданных в суд за защитой различных прав и свобод, которое с каждым годом растет.

Подчеркнем, что одним из основных конституционных прав граждан Российской Федерации является право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ), в Конституционный Суд РФ (ст. 125 Конституции РФ) [Конституция Российской Федерации, www].

Это право граждан на подачу различного вида обращений также закреплено в ряде федеральных законодательных актов и законов субъектов РФ, например в федеральных законах «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», «О гражданстве Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О беженцах», Законах РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», «О вынужденных переселенцах», КоАП РФ, Налоговом кодексе РФ, Трудовом кодексе РФ и других актах.

Из вышеперечисленных нормативно-правовых актов следует выделить Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 № 59-ФЗ.

Во-первых, следует заметить, что данным законом регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Во-вторых, правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом. И в третьих, установленный законом порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами, правоотношения, связанные с рассмотрением

указанными органами, должностными лицами обращений объединений граждан, в том числе юридических лиц, а также правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, осуществляющих публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями и их должностными лицами.

Как мы видим, данный закон регулирует не только правоотношения, которые связаны с порядком рассмотрения обращений граждан РФ, но и правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, а также правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, осуществляющих публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями и их должностными лицами.

На наш взгляд, необходимо внести в название данного федерального закона поправку, а именно: Федеральный закон Российской Федерации «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц».

Важно отметить, что сегодня, при возросшей миграции населения разных стран, и прежде всего рабочей силы и беженцев, а также в связи с развитием широких контактов в мире бизнеса, науки и культуры в каждой стране постоянно находится, а часто и оседает много людей, которые по разным причинам или временно не приобретают гражданство государства пребывания. Наша страна входит в число стран-лидеров по иммиграции населения, для чего необходимо корректное название нормативно-правового акта.

## Заключение

Таким образом, подводя итоги вышесказанного, можно утверждать, что на сегодняшний день название законодательства «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не совсем точно и неактуально, что требует изменения.

Общеизвестно, что правовые нормы призваны регулировать общественные отношения, поведение людей, при каждом конкретном случае которые установлены правом в соответствии с потребностями общества и государства.

## Библиография

1. Дзидзоев Р.М., Ковтун О.А., Терещенко Н.Д. Конституционное право Российской Федерации. Майкоп: ЭЛИТ, 2022. 582 с.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».
3. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (последняя редакция). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_59999](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999).
4. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (последняя редакция). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37868](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868).
5. Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. 4-е изд., пер. и доп. М.: Норма, 2009. 166 с.
6. Сухарев А.Я., Крутских В.Е., Сухарева А.Я. Большой юридический словарь. М.: Инфра-М, 2003.
7. Cann S. J. Administrative law. – Sage Publications, 2005.
8. Endicott T. Administrative law. – Oxford University Press, 2021.
9. Barnett H. Constitutional and administrative law. – Routledge, 2019.
10. Metzger G. E., Stack K. M. Internal administrative law //Mich. L. Rev. – 2016. – Т. 115. – С. 1239.

## Issues of improving the legal regulation of legislation on the procedure for considering appeals of citizens of the Russian Federation

**Miras I. Useinov**

Senior Lecturer of the Department of constitutional and municipal law,  
Volgograd State University  
400062, 10 Universitetskiy ave., Volgograd, Russian Federation;  
e-mail: miras\_useinov@mail.ru

### Abstract

The article is devoted to the problem of legislation on the procedure for considering appeals from citizens of the Russian Federation, issues related to theory and practice at the present stage. Of particular importance to this work is the problem of legal regulation of legislation in the field of human rights, which are the starting points. They are inherent in all people from birth, regardless of whether they are citizens of the state in which they live or not, and the rights of a citizen include those rights that are assigned to a person only by virtue of his belonging to the state (citizenship). The author provides specific proposals for solving these problems. The relevance of the article lies in the fact that the law cited by the author regulates not only legal relations that are related to the procedure for considering appeals from citizens of the Russian Federation, but also legal relations related to the consideration of appeals from foreign citizens and stateless persons, as well as legal relations related to the consideration of appeals from citizens and associations citizens, including legal entities performing publicly significant functions by state and municipal institutions, other organizations and their officials. The author notes that at present, with the increased migration of the population of different countries, and above all labor and refugees, as well as in connection with the development of wide contacts in the world of business, science and culture, many people are constantly located, and often settle, in each country and, for various reasons or temporarily, do not acquire citizenship of the host state.

### For citation

Useinov M.I. (2023) *Voprosy sovershenstvovaniya pravovogo regulirovaniya zakonodatel'stva o poryadke rassmotreniya obrashcheniy grazhdan Rossiyskoy Federatsii* [Issues of improving the legal regulation of legislation on the procedure for considering appeals of citizens of the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (9A), pp. 183-189. DOI: 10.34670/AR.2023.35.40.021

### Keywords

Constitution, rights, freedom, law, citizenship, citizen, foreign citizen, stateless person, status, state, administration.

### References

1. Dzidzoev R.M., Kovtun O.A., Tereshchenko N.D. (2022) *Konstitutsionnoe pravo Rossiyskoy Federatsii* [Constitutional law of the Russian Federation]. Maykop: EIIT Publ.
  2. *Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 s izmeneniyami, odobrennymi v khode obshcherossiyskogo golosovaniya 01.07.2020)* [Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote)]
-

- 
- on December 12, 1993, with amendments approved during the all-Russian vote on July 1, 2020)]. *SPS «Konsul'tantPlyus»* [SPS Consultant].
3. *O poryadke rassmotreniya obrashcheniy grazhdan Rossiyskoy Federatsii: feder. zakon ot 02.05.2006 N 59-FZ (poslednyaya redaktsiya)* [On the procedure for considering appeals from citizens of the Russian Federation: Federal Law of May 2, 2006 No. 59-FZ (latest edition)]. Available at: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_59999](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999) [Accessed 16/09/2023].
  4. *O pravovom polozhenii inostrannykh grazhdan v Rossiyskoy Federatsii: feder. zakon ot 25.07.2002 № 115-FZ (poslednyaya redaktsiya)* [On the legal status of foreign citizens in the Russian Federation: Federal Law of July 25, 2002 No. 115-FZ (latest edition)]. Available at: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37868](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868) [Accessed 16/09/2023].
  5. Rossinskiy B.V., Starilov Yu.N. (2009) *Administrativnoe pravo* [Administrative law], 4th ed. Moscow: Norma Publ.
  6. Sukharev A.Ya., Krutskikh V.E., Sukhareva A.Ya. (2003) *Bol'shoy yuridicheskiy slovar'* [Large legal dictionary]. Moscow: Infra-M Publ.
  7. Cann, S. J. (2005). *Administrative law*. Sage Publications.
  8. Endicott, T. (2021). *Administrative law*. Oxford University Press.
  9. Barnett, H. (2019). *Constitutional and administrative law*. Routledge.
  10. Metzger, G. E., & Stack, K. M. (2016). Internal administrative law. *Mich. L. Rev.*, 115, 1239.