

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН
А К А Д Е М И Я

С. М. СЕЛИМАНОВА

ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН:
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Ташкент 2013

*Одобрено редакционно-издательской коллегией
Академии МВД Республики Узбекистан*

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор **О. Т. Хусанов**;
кандидат юридических наук, доцент **С. Т. Ахмедова**

Селиманова С. М.

С 29 **Обращения граждан: административно-правовые аспекты:**
Учебное пособие. – Т.: Академия МВД Республики
Узбекистан, 2013. – 45 с.

В учебном пособии рассматриваются сущность, понятие, виды и значение обращений граждан как института права. Анализируется законодательство, касающееся административно-правового регулирования разрешения обращения граждан, правоприменительная практика в данной сфере. Пособие дополняет разделы «Субъекты административного права» и «Административная ответственность» курса «Административное право».

Для преподавателей, соискателей, слушателей, курсантов и студентов высших юридических образовательных учреждений, практических работников правоохранительных органов.

ББК 67.99 (5У) 1. я 73

ВВЕДЕНИЕ

В докладе Президента Республики Узбекистан Ислама Каримова на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан «Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране» отдельное внимание было уделено дальнейшему совершенствованию института обращений граждан, в частности указывалось, что «...необходимо отработать правовые механизмы, обеспечивающие сокращение сроков рассмотрения обращений»¹.

В Конституции Республики Узбекистан (ст.35) закреплено право граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, а также предусматриваются различные формы этого участия.

Проблема доступа граждан к государственным органам является чрезвычайно актуальной и практически значимой. Социальные и экономические преобразования немыслимы без участия граждан в управлении делами государства, без учета их интересов при принятии решений различными органами власти, без обратной связи гражданин – государство.

Президент нашей страны Ислам Каримов, выступая на внеочередной сессии Ташкентского городского Кенгаша народных депутатов, отдельно отметил, что «по вопросам обращений, жалоб и заявлений граждан в государственные органы в городе Ташкенте имеются ряд недостатков... об этом свидетельствует увеличение обращений граждан, проживающих в г.Ташкенте, в Аппарат Президента на 11% по сравнению с предыдущим периодом.

Никогда нельзя забывать о том, что за каждым обращением стоит живой человек, за ними стоят чья-то боль, скорбь, если надо сказать – горе, а также несправедливость, допущенная некоторыми чиновниками.

¹ Каримов И.А. Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране: Доклад на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан. – Т., 2010. – 52 с.

Чем больше мы в этих вопросах будем равнодушны и безразличны, тем больше будет увеличиваться недовольство людей»¹.

Право на обращение является абсолютным, неограниченным и неотчуждаемым правом гражданина. Каждый гражданин Республики Узбекистан может обратиться в любой государственный орган, к любому должностному лицу, по любому значимому для него поводу. Обязанность перечисленных органов, их руководителей и должностных лиц – принимать обращения, регистрировать их, рассматривать эти обращения и давать на них своевременные ответы.

С вступлением в силу Закона Республики Узбекистан «Об обращениях граждан»² от 6 мая 1994 г. была создана новая нормативная база, призванная повысить эффективность участия граждан в управлении делами государства и контроля за деятельностью государственного аппарата. Необходимо отметить, что новая редакция данного Закона была принята 13 декабря 2002. представляет собой сложный и достаточно разветвленный институт административного права, который стал модернизированным, совершенствованным механизмом реализации обращений, учета новых реалий, на протяжении многих лет функционирует и служит эффективным средством демократизации общества, формирования правового государства, широким каналом участия граждан в управлении делами государства.

Основной формой контроля здесь выступает подача гражданином обращения в государственный орган. Это урегулировано в ст.3 Закона Республики Узбекистан «Об обращениях граждан», который закрепляет, что «граждане Республики Узбекистан имеют право обращаться в государственные органы с заявлениями, предложениями и жалобами».

Это предполагает необходимость комплексного научного исследования и анализа такого института административного права, как обращения граждан, и выработки системы мер устранения возникающих сложностей практического применения норм законодательства в данной области.

¹ Выступление Президента Республики Узбекистан И. А. Каримова на внеочередной сессии Ташкентского городского Кенгаша народных депутатов // Народное слово. – 2012. – 17 марта.

² Закон Республики Узбекистан «Об обращениях граждан» // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. – 2003. – № 1. – С.7.

СУЩНОСТЬ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН КАК ИНСТИТУТА ПРАВА. ПОНЯТИЕ, ОСОБЕННОСТИ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

Одной из важнейших разновидностей общественного контроля в сфере государственного управления является контроль отдельных граждан. В его основе лежит конституционное право человека и гражданина обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления¹.

Право на обращения является абсолютным, неограниченным и неотчуждаемым правом гражданина. Основной формой контроля здесь выступает подача гражданином обращения в государственный орган. Это урегулировано в ст.3 Закона Республики Узбекистан «Об обращениях граждан», которая закрепляет, что «Граждане Республики Узбекистан имеют право обращаться в государственные органы с заявлениями, предложениями и жалобами.

Осуществление гражданами права на обращения не должно нарушать права, свободы и законные интересы других лиц, общества и государства.

Граждане иностранных государств и лица без гражданства имеют право обращаться в государственные органы Республики Узбекистан в соответствии с настоящим Законом»².

Отношения в области обращений граждан в органы самоуправления граждан регулируются в порядке, установленном законодательством. Не подлежат рассмотрению обращения граждан, если законодательными актами предусмотрен иной порядок их рассмотрения³.

Согласно законодательству термином обращение охватываются заявление, предложение или жалоба гражданина, направленные в орган центральной или местной власти. Несмотря на некоторые

¹ Конституция Республики Узбекистан. – Т., 2012. – С.4.

² Закон Республики Узбекистан «Об обращениях граждан» // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. – 2003. – № 1. – Ст.7.

³ См.: Хусанов О.Т. Обращение граждан – форма участия народа в управлении государством и народом. Вопросы совершенствования... – Т., 1987. – 78 с.

отличия в содержательном плане, все перечисленные виды обращений граждан могут нести существенную информацию о деятельности различных государственных органов и быть использованы как повод для проведения контрольных мероприятий соответствующими субъектами контроля.

Закон закрепляет добровольность при использовании гражданами права на обращения и недопустимость дискриминации при использовании гражданами права на обращения и гарантирует безопасность гражданина в связи с его обращением, т.е.: 1) запрещение преследования гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц; 2) недопущение разглашения сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия.

Закрепленные в законодательстве положения призваны не только оградить гражданина, направившего обращение, от чиновничьего произвола при его рассмотрении, но и повысить эффективность этого вида общественного контроля¹. К иным законодательным гарантиям можно отнести: обязательность принятия и рассмотрения обращений граждан (ст.12), сроки рассмотрения обращения (ст. 16); обязательность уведомления гражданина, направившего обращение, о его переадресации (ч.2 ст.17); запрет на направление обращения для рассмотрения в тот государственный орган или тому должностному лицу, действие (бездействие) которых обжалуется (ч.2 ст.17); обязательность принятия обращения к рассмотрению (ст. 12); объективность, всесторонность, своевременность рассмотрения обращения, возможность личного участия заявителя (ст. 19); обязательность принятия мер, направленных на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина (ст.20); письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

Важной гарантией реализации прав граждан на обращения является законодательное установление сроков рассмотрения

¹ См.: *Огибалов Ю.А.* Материально-правовые и процессуальные гарантии обеспечения демократии и свободы личности. – Тверь, 1993. – 179 с.

обращений, поступивших в государственный орган или должностному лицу, в соответствии с их компетенцией.

Вопросы участия граждан в управлении государством в Республике Узбекистан освещены в фундаментальных трудах Х. Р. Алимova, С. Т. Ахмедовой, Н. Т. Исмаилова, Е. С. Каньязова, Б. Э. Касымова, Е. Д. Кутыбаевой, А. А. Ли, И. Х. Маматова, А. А. Махмудова, Б. Ш. Мирбабаева, А. Х. Саттарова, У. Т. Таджиханова, И. А. Хамедова, Л.Б.Хвана, Э. Хожиева, А. Т. Хусанова и др.

Проблемы, связанные с определением понятия обращений граждан, их формами, видами обращений, особенностями административно-правового регулирования порядка принятия, рассмотрения и разрешения обращений граждан рассмотрены в трудах зарубежных ученых-административистов: А.Б.Агаповой, А. Багандова, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, И.И. Веремеенко, И.А. Галагана, В.И. Гоймана, А.П.Коренева, Е.С.Попковой, А.С.Пучнина, Н.И.Раздымалиной, Н.В.Сильченко, В.Д.Сорокина, М.С.Студеникиной, Л.Л. Попова, Ю.А. Тихомирова и др.

Следует заметить, что законодатель провел градацию обращений граждан не только по видам, но и по срокам. Так, часть 1 ст. 18 закрепляет единый для всех органов публичной власти предельный срок рассмотрения предложения – в десятидневный срок со дня регистрации письменного обращения, а по предложениям, которые требуют дополнительного изучения – до одного месяца со дня поступления. Тем самым законодатель установил четкие сроки рассмотрения обращений граждан и тем самым гарантировал право граждан на быстрое разрешение их предложений.

Заявления или жалобы рассматриваются в срок до одного месяца со дня поступления в государственный орган, который обязан разрешить вопрос по существу, а не требующие дополнительного изучения и проверки – не позднее пятнадцати дней.

В тех случаях, когда для рассмотрения заявления или жалобы необходимо проведение проверки, истребование дополнительных материалов¹ либо принятие других мер, сроки рассмотрения заявления или жалобы могут быть в порядке исключения продлены руководителем соответствующего государственного органа, но не

¹ См.: Тихонова Б.Ю. Субъективные права граждан, их охрана и защита: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – 21 с.

более чем на один месяц, с сообщением об этом лицу, подавшему заявление или жалобу.

Закрепление в законодательстве максимального срока рассмотрения обращения не ограничивает права государственного органа или должностного лица установить более сжатые сроки рассмотрения обращений. Указание на это имеется в ст.25 Закона Республики Узбекистан от 2 сентября 1993 г. «О государственной власти на местах»¹.

По нашему мнению, органы и должностные лица должны устанавливать сокращенные сроки рассмотрения заявлений, жалоб и ходатайств отдельных категорий граждан, а руководители государственных органов и органов местной власти и органов самоуправления граждан обязаны предпринимать меры к установлению сокращенных сроков рассмотрения отдельных обращений граждан. К таким видам обращений можно отнести обращения, содержащие вопросы защиты прав ребенка, предложения по предотвращению возможных аварий и иных чрезвычайных ситуаций². Рассмотрение подобных обращений, как правило, должно производиться безотлагательно.

Основаниями для продления срока рассмотрения обращения согласно законодательству являются: а) исключительность случая; б) направление запроса в другие государственные органы, органы местного самоуправления, должностным лицам с целью получения необходимых для рассмотрения обращения документов и материалов.

Содержание понятия «исключительность случая» в законодательстве не раскрывается. Оно носит оценочный характер и устанавливается непосредственно руководителем государственного органа или уполномоченным должностным лицом. К исключительным случаям можно отнести особую сложность проблем, поставленных в обращении, требующих глубокого изучения и проведения специальных исследований, а также факты отсутствия на службе по уважительным причинам (болезнь, командировка и др.) непосредственных исполнителей, делающих невозможным рассмотрение обращений в установленные сроки.

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. – 1993. – № 9. – Ст.320.

² См.: Эррера Р. Право человека и свобода слова // Правозащитник. – 1997. – № 5. – С.45.

На практике необходимость продления срока рассмотрения обращения возникает, например, когда по подятым в обращении вопросам проводится комплексная проверка, в том числе и с выездом на место, или решение поставленных в письменном обращении вопросов относится к компетенции нескольких государственных органов или должностных лиц¹.

Руководитель государственного органа, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Письменное обращение² подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган или должностному лицу. Порядок приема, учета, регистрации обращений граждан, их формирования в производства, составления, оформления, размножения, систематизации и хранения документов, а также контроля за их исполнением в государственных органах, как правило, устанавливается соответствующими инструкциями по работе с обращениями граждан и инструкциями по делопроизводству. Например, в Министерстве внутренних дел действует «Инструкция о порядке приёма граждан и рассмотрения их предложений, заявлений и жалоб в органах внутренних дел, образовательных учреждениях, Караульных войсках, организациях и учреждениях МВД» от 7 февраля 2003 г. утвержденная приказом МВД. Положения этого документа распространяются на организацию работы с документами, в том числе и с обращениями граждан, независимо от вида носителя, включая их подготовку, регистрацию, учет и контроль исполнения, осуществляемые с помощью автоматизированных (компьютерных) технологий.

В случаях, когда письменное обращение содержит вопросы, решение которых не входит в компетенцию данного государственного органа или должностного лица, законодательство требует в течение пяти дней со дня регистрации перенаправить подобное письменное обращение в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

¹ См.: Журавлева О. Об обжаловании в суд действий и решений: как повысить его эффективность // Российская юстиция. – 1998. – № 1. – С. 17-19.

² См.: Зайцев И.М. Административные иски // Российская юстиция. – 1996. – № 4. – С.8-11.

При этом обязательным является уведомление гражданина, направившего обращение, о его переадресации. Исключение составляют письменные обращения, в которых текст не поддается прочтению¹. В этом случае ответ на обращение не дается и оно не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, о чем сообщается гражданину, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению.

Несколько иной порядок предусмотрен в тех случаях, когда обращение поступает в центральный аппарат министерства, государственного комитета, службы или агентства, а разрешение затронутых в нем вопросов относится к компетенции территориального подразделения этого органа власти². В соответствии с Инструкцией МВД такие обращения граждан могут направляться для рассмотрения и ответа заявителю в находящиеся в ведении министерства их территориальные органы, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. При этом обращение регистрируется в органе исполнительной власти в обычном порядке, а затем по указанию руководителя направляется в подведомственный государственный орган или территориальное подразделение для рассмотрения по существу и ответа заявителю с указанием даты регистрации обращения в органе исполнительной власти. От этой даты регистрации исчисляются сроки рассмотрения обращения. Дополнительного уведомления гражданина, направившего обращение, о его переадресации в этих случаях не производится.

В случае, если решение поставленных в письменном обращении вопросов относится к компетенции нескольких государственных органов, то письменное обращение регистрируется в том государственном органе, в который оно поступило, а затем копия обращения в течение семи дней со дня регистрации направляется в соответствующие государственные органы или соответствующим должностным лицам³.

¹ Масленников М. Можно ли считать жалобу административным иском // Российская юстиция. – 1998. – № 5. – С.13-15.

² См.: Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное производство // Журнал российского права. – 2000. – № 9. – С.36-37.

³ См.: Ma'muriy huquq: Darslik / Umumiy tahriri ostida Н.Т. Odilqoriev, В. Е. Qosimov. – Т., 2010. – 340 б.

К сожалению, в действующих нормативно-правовых актах вопросы взаимодействия государственных органов (должностных лиц) при работе с обращениями граждан четко не прописаны.

Установление запрета на направление обращения для рассмотрения в тот государственный орган или тому должностному лицу, действие (бездействие) которых обжалуется, абсолютно оправданно, в противном случае происходит искажение самой природы такого важного института демократического государства, которым является право граждан на обращения в органы публичной власти.

Соблюдение данного запрета является обязательным для всех государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц. За его нарушение в законодательных актах установлена ответственность¹.

Обязательность принятия обращения к рассмотрению регулируется ч.1 ст.12 Закона Республики Узбекистан «Об обращениях граждан», который является одним из основных принципов работы с обращениями. Он означает, что государственный орган или должностное лицо обязано рассмотреть обращение, поступившее в соответствии с их компетенцией. Реализация этого принципа предполагает совершение ответственными лицами по каждому поступившему обращению установленных процедур, позволяющих решить вопрос о том, подлежат ли обращения разрешению теми органами или должностными лицами, в адрес которых они поступили, и определить порядок их разрешения.

Обязательность рассмотрения обращения не означает его обязательного разрешения². Обращения граждан считаются разрешенными, если рассмотрены все поставленные в них вопросы, приняты необходимые меры и даны письменные ответы.

Процедуры рассмотрения обращений устанавливаются нормативными актами государственного органа или органа местного самоуправления. Как правило, этим вопросам посвящены соответствующие разделы инструкций и иных документов, регламентирующих работу с обращениями граждан.

¹ См.: *Борисов Г.А.* Процессуально-правовая ответственность в современном законодательстве // Журнал российского права. – 2003.– № 2. – С.12-14.

² См.: *Вахитов Ш.* Отказ в принятии заявлений по гражданским делам // Российская юстиция. – 1998.– № 20. – С.24-26.

В «Инструкции о порядке приёма граждан и рассмотрения их предложений, заявлений и жалоб в органах внутренних дел, образовательных учреждениях, караульных войсках, организациях и учреждениях МВД» от 7 февраля 2003 г., говорится о том, что в органах внутренних дел ведется приём граждан и рассматриваются индивидуальные и коллективные предложения, заявления и жалобы граждан и организаций по вопросам сфер деятельности органов внутренних дел, порядка исполнения функций и выполнения возложенных на них задач, поступающие в письменной форме, в форме электронных сообщений или в форме устного личного обращения к должностному лицу во время приема граждан.

Поступившие в органы внутренних дел письменные обращения граждан вне зависимости от содержания докладываются руководителю (заместителю) органа внутренних дел либо направляются руководителям соответствующих структурных подразделений.

Обращения граждан, поступившие в Министерство внутренних дел, могут направляться для рассмотрения и ответа заявителю в находящиеся в ведении МВД, их территориальные органы, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

При рассмотрении обращения государственными органами гражданин имеет право получать информацию о ходе рассмотрения обращения, лично излагать доводы и давать объяснения, знакомиться с материалами проверки обращения и с результатами рассмотрения, представлять дополнительные материалы или ходатайствовать об их истребовании из других органов, пользоваться услугами адвоката или своего представителя¹.

Должностные лица государственных органов, рассматривающие обращение, обязаны обеспечивать гражданам возможность ознакомления с документами, решениями и иными материалами, затрагивающими их права, свободы и законные интересы².

¹ См.: Скитович В.В. Правосудие по делам, возникающим из административно-правовых отношений: исторический опыт и перспективы // Государство и право. – 1995. – № 8. – С.18-22.

² См.: Бакаева Ф.Х. Правоприменительная деятельность государства и обеспечение прав человека: проблемы теории и практики //Право.– 1998.– №4. – С.34-36.

Объективность, всесторонность, своевременность, возможность личного участия заявителя относятся к основным принципам рассмотрения обращения.

Объективность рассмотрения обращения означает непредвзятое и справедливое отношение к рассмотрению обращения любого человека, нацеленное на установление и оценку фактических обстоятельств, изложенных в обращении. При этом не должны иметь значения пол, раса, возраст, национальность, вероисповедание, имущественное и социальное положение обратившегося лица¹. Должностное лицо, рассматривающее обращение, должно быть беспристрастным в оценке как фактов, изложенных в обращении, так и обжалуемых действий (бездействия) органов публичной власти. Принцип объективности не допускает односторонности, приоритета узковедомственной, чиновничьей заинтересованности над общественными интересами, правами и свободами конкретной личности. Он исключает влияние профессиональных и дружеских связей, личных знакомств на результаты рассмотрения обращения.

Всесторонность рассмотрения обращения предполагает комплексность, непосредственность, тщательность изучения всех вопросов, поднятых в обращении. Для этого проверяются все доводы, факты и сведения, приведенные в обращении, а также документы и материалы, прилагаемые к нему. При необходимости для рассмотрения обращения государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо запрашивает дополнительные документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц. Принцип всесторонности предполагает и существование таких форм рассмотрения обращения, как выезд на место и личное участие заявителя².

Своевременность означает требование от всех государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц объективного и всестороннего рассмотрения обращения в установленные сроки. Своевременность рассмотрения обращений граждан является обязанностью государственных служащих. Неисполнение указанной

¹ См.: Комментарий к Конституции Республики Узбекистан. – Т., 2001. – С.143.

² См.: *Бобоев Х. Б.* Инсон ҳуқуқлари ҳар недан азиз // Тафаккур. – 1997. – №1. – 10-14 б.

обязанности является основанием для наступления различных видов юридической ответственности.

Принцип возможности личного участия гражданина в рассмотрении его обращения тесно взаимосвязан с иными названными принципами. Личное участие обеспечивает как объективность, так и всесторонность рассмотрения обращения. При этом гражданин имеет право лично излагать свои доводы лицу, рассматривающему обращение, представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, а также знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну¹.

Обязательность принятия мер, направленных на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина, означает, что в результате рассмотрения обращения может быть принято одно из следующих решений:

а) о полном удовлетворении просьбы, содержащейся в обращении;

б) о частичном удовлетворении просьбы, содержащейся в обращении;

в) об отказе в удовлетворении просьбы, содержащейся в обращении (в связи с ее необоснованностью, отсутствием объективных возможностей и т.д.);

г) о разъяснении по поставленным вопросам.

Одновременно с этим государственный орган или должностное лицо определяет меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина². Все меры расписываются отдельно по каждому пункту с указанием ответственных исполнителей, содержания мероприятий, сроков исполнения, а также определяются лица, осуществляющие контроль за исполнением намеченных мер.

Все официальные решения, принимаемые по рассмотрению обращений, оформляются надлежащим образом в виде различных

¹ См.: *Рахмонкулов Х. Р.* Фуқаролик: ҳуқуқлар, бурчлар, эркинликлар. – Т., 1991. – 172 б.

² См.: *Тихонова Б.Ю.* Субъективные права граждан, их охрана и защита: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – 21 с.

документов. В зависимости от значимости поднятых в обращении вопросов это могут быть правовые акты (нормативные и ненормативные) или иные документы (указания, поручения, служебные задания и др.).

Государственный орган, должностное лицо, как правило, принимают свое решение в форме нормативного правового акта (указ, постановление, приказ и т.п.), когда необходимо скорректировать регулирование отношений в сфере их компетенции либо ненормативного акта (например, приказ о привлечении виновных лиц к ответственности, распоряжение об устранении выявленных недостатков)¹. В этом случае решение оформляется в соответствии с имеющимися стандартами, в которых закреплены основные требования к их составлению и изданию.

Текстуальное содержание правового акта, принимаемого в виде постановления, приказа или распоряжения по результатам обращения гражданина, обычно состоит из двух частей: констатирующей и резолютивной (распорядительной). В констатирующей части излагаются основания (мотивы) для издания акта, а в распорядительной указываются конкретные мероприятия (меры), которые надлежит предпринять по реализации поднятых в обращении вопросов.

Иные, кроме правовых актов, документы принимаются в том случае, когда выполнить просьбу заявителя либо реализовать содержащиеся в обращении предложения или рекомендации можно посредством принятия оперативных мер. Например, отдав соответствующее письменное указание и проконтролировав его исполнение. Кроме того, решения по обращениям, принимаемые государственным органом, должностным лицом, могут быть облечены и в устную форму. Однако при этом затрудняется контроль за их исполнением².

Письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов должен быть мотивированным со ссылкой на конкретные нормативные правовые акты. Как правило, ссылки на те, или иные статьи нормативных правовых актов без дальнейшего разъяснения их

¹ См.: Хусанов О. Т. Обращения граждан – форма участия народа в управлении государством и народом. Вопросы совершенствования... – Т., 1987. – 78 с.

² См.: Павлушкина А.А. Защита публичного интереса как универсальная процессуальная форма // Журнал российского права. – 2003. – № 6. – С.11-14.

требований не допускаются. Текст ответа должен составляться в официальном стиле, излагаться четко, последовательно, кратко, исчерпывающе давать ответ на все поставленные в обращении вопросы. Не рекомендуется использовать в тексте служебные аббревиатуры, а также направлять гражданам ответы с исправлениями, неточностями и ошибками (в том числе в реквизитах).

При подтверждении фактов, изложенных в обращении, в ответе указывается, какие конкретные меры приняты по фактам, изложенным в обращении¹. В частности, это может быть указание об отмене или изменении обжалуемого решения, принятого государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом, необходимости привлечения или привлечении должностного лица, принявшего незаконное решение, к установленной законом ответственности. При необходимости разъясняется порядок обжалования принятого решения.

По результатам рассмотрения обращения может быть принят правовой акт (например, о выделении земельного участка, об оказании материальной помощи). В этом случае реквизиты (экземпляр такого акта) направляются заявителю.

Ответ гражданину по существу поставленных в обращении вопросов дается в письменной форме на официальном бланке за подписью руководителя государственного органа или органа местного самоуправления, должностного лица либо уполномоченного на то лица. Круг уполномоченных лиц определяется нормативным актом государственного органа, должностного лица².

Ответ на коллективное обращение направляется на имя первого подписавшего его лица или в отдельных случаях – каждому из подписавших такое обращение.

Если ответ автору сообщается в устной форме, то составляется справка, в которой указывается, кто, когда и в какой форме дал ответ, а также излагается его содержание.

Ответ на обращение, поступившее в государственный орган или должностному лицу по информационным системам общего пользования, направляется по почтовому адресу, указанному в обращении.

¹ См.: *Сатторов А.Х.* Қонун ва инсон ҳуқуқлари. – Т., 1999. – 35 б.

² См.: *Хамонева Н.Ю.* Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. – М., 1997. – 74 с.

Помимо направления ответа заявителю государственным органом, должностным лицом организуется фактическое выполнение мероприятий по реализации принятого решения. Кроме того, нормативные акты могут предусматривать совершение и иных действий. Так, если жалоба признана подлежащей удовлетворению полностью или частично, орган государственной власти или должностное лицо, принявшие решение по жалобе, обязаны принять необходимые меры для восстановления нарушенного права гражданина, принести ему извинения в письменном виде, а также по просьбе гражданина проинформировать об этом заинтересованных в рассмотрении жалобы лиц.

Таким образом, законодательство Республики Узбекистан содержит определенные гарантии как реализации права на обращение, так и повышения эффективности общественного контроля граждан за деятельностью государственного аппарата. Вопрос их практического использования в первую очередь зависит от общественной активности и желания самих граждан.

ВИДЫ И ЗНАЧЕНИЕ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

Конституция Республики Узбекистан закрепляет право граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей; в ней предусматриваются различные формы этого участия¹. В то же время следует отметить, что существуют определенные пробелы в механизме реализации этого права.

Проблема доступа граждан к государственным органам является чрезвычайно актуальной и практически значимой. Социальные и экономические преобразования немыслимы без участия граждан в управлении делами государства, без учета их интересов при принятии решений различными органами власти, без обратной связи граждан – государство².

Многие вопросы нашли свое отражение в действующем законодательстве, в соответствии с которым граждане имеют право обращаться в любые органы государственной власти, и не только в случаях ущемления их законных прав и интересов.

Действующее законодательство под обращениями граждан понимает изложенные в письменной или устной форме предложения, заявления, жалобы, ходатайства, в том числе и коллективные обращения граждан.

Предложение – обращение конкретного характера, направленное на совершенствование организации и деятельности органов государственной власти и органов организационно-правовых форм и форм собственности, общественных объединений. Они направлены также на совершенствование правовой основы государственной и общественной жизни. Следует отметить, что предложения граждан не связаны с нарушением их прав и законных интересов.

¹ См.: Конституция Республики Узбекистан. – Т., 2012. – С.4.

² См.: Салищева Н.Г. О некоторых способах защиты прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности исполнительной власти. – М., 1994. – С. 143.

Заявление – вид обращения гражданина по поводу реализации принадлежащих ему прав, свобод, закрепленных Конституцией и законодательством Республики Узбекистан¹.

Органы и должностные лица, принявшие заявление от гражданина, обязаны: рассмотреть заявление по существу безотлагательно, но не позднее 10-дневного срока с момента его регистрации. В случае необходимости проведения специальной проверки и истребования дополнительных материалов срок рассмотрения может быть продлен до 1 месяца; принять обоснованное решение и обеспечить его исполнение; сообщить гражданину, подавшему заявление, о результатах рассмотрения и принятом решении в течение 5 дней; в случае неудовлетворения требований заявления, довести до сведения заявителя мотивы отказа, а также указать возможный порядок обжалования принятого по заявлению решения.

Отказ в принятии заявления, а также решение, принятое по заявлению гражданина, но не удовлетворяющее его, может быть обжаловано в вышестоящие в порядке подчиненности органы или должностным лицам, либо в суд².

Жалоба – обращение гражданина по поводу восстановления прав и законных интересов, нарушенных действием (бездействием), решениями органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностными и выборными лицами, руководителями предприятий, организаций, учреждений и общественных объединений³.

Жалоба подается в те вышестоящие в порядке подчиненности органы и на имя тех должностных лиц, в непосредственном подчинении которых находятся органы и должностные лица, решения, а также неправомерные действия (бездействия) которых обжалуются.

Орган или должностное лицо по результатам рассмотрения жалобы принимает одно из следующих решений: о полном или частичном удовлетворении жалобы, восстановлении нарушенного

¹ См.: Комментарий к Конституции Республики Узбекистан. – Т., 2001. – С.143.

² См.: *Ахмедова С.Т.* Основные принципы и формы реализации законности в административной деятельности органов внутренних дел // Право. – 1998.– № 2. – С.60-62.

³ См.: Комментарий к Конституции Республики Узбекистан. – Т., 2001. – С.121-131.

права гражданина; об отказе в полном или частичном удовлетворении жалобы. Решение по жалобе должно содержать изложение мотивов и фактов, которые положены в его основу; ссылки на конкретные статьи закона или иного нормативного правового акта; указание об отмене или изменении обжалуемого решения; срок исполнения принятого решения и другие положения.

Ходатайство – письменное обращение гражданина с просьбой о признании определенного статуса прав и свобод, гарантий и льгот, предусмотренных законодательством. В то же время, следует иметь в виду, что к ходатайству должны быть приложены подтверждающие документы, оформленные по специально установленной форме¹.

Коллективное обращение – письменное обращение двух и более граждан, содержащее частный интерес, или же обращение, принятое на собрании, митинге, которое подписано организаторами этого собрания или митинга.

Решение о коллективном обращении на собрании может быть принято путем голосования или сбора подписей. Как правило, коллективное обращение носит общественный характер и подлежит рассмотрению так же, как и индивидуальные обращения, поданные в письменной форме.

Обращения граждан могут быть выражены как в письменной, так и в устной форме. Устные обращения поступают во время личного приема руководителями государственных органов или органов местного самоуправления. Данные обращения рассматриваются только в тех случаях, когда указанные в них факты и обстоятельства вполне очевидны и не требуют дополнительной проверки, а личности обратившихся известны или установлены². Ответы на такого рода обращения даются, как правило, в устной форме. Если обстоятельства или факты, изложенные в устном обращении, требуют дополнительной проверки, то оно регистрируется и ставится на контроль, а результаты его рассмотрения сообщаются заинтересованным лицам в установленном порядке и в определенные сроки.

Для письменных обращений установлены следующие требования: они должны содержать наименование и адрес органа или должностного

¹ См.: Комментарий к Конституции Республики Узбекистан. – Т., 2001. – С.143.

² См.: Комаров С.А. Общая теория государства и права: Курс лекций. – М., 1995. – 390 с.

лица, которым они адресованы; изложение существа предложения, заявления, жалобы или ходатайства; указание Ф.И.О., места жительства, даты и наличие личной подписи обратившегося гражданина. Отсутствие этих необходимых реквизитов влечет за собой признание обращения анонимным и рассмотрению не подлежит. Не рассматриваются также обращения, содержащие оскорбления чести и достоинства других лиц¹.

В то же время в отношении анонимных обращений есть определенные изъятия: если такое обращение гражданина содержит сведения о совершении преступления или о готовящемся преступлении, то оно направляется в правоохранительные органы и проверяется в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством.

Для рассмотрения всех видов обращений граждан, поданных в письменной форме, установлены единые предельные сроки – до 10 дней. Обращения, требующие дополнительного, специального изучения или проверки, рассматриваются безотлагательно в срок не более 1 месяца. Срок исчисляется с момента регистрации обращения.

В случаях, когда для решения вопросов, затронутых в обращении, требуется проведение специальных проверок, истребование дополнительных материалов и т.п., сроки рассмотрения обращений могут быть продлены, но не более чем на 1 месяц. При этом общий срок рассмотрения обращений не может превышать 2 месяца.

Обращения остаются без рассмотрения, если:

– обращение того же лица уже было рассмотрено и по нему было вынесено решение, а новых обстоятельств обращение не содержит, а по вопросам, содержащимся в обращении имеется вступившее в законную силу судебное решение;

– оно направлено лицом, которое решением суда, вступившем в законную силу, признанно недееспособным;

– обращение подано в интересах третьих лиц, которые возражают против его рассмотрения.

Законодательством об обращении граждан также предусмотрена ответственность самих граждан. Она наступает, если в обращении гражданина содержатся материалы клеветнического характера, выражения, оскорбляющие честь и достоинство и порочащие деловую

¹ См.: Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалоб // Право и жизнь. – М., 2003. – № 4. – С.43-44.

репутацию других лиц¹. Граждане в таких случаях привлекаются в установленном законодательством порядке к административной или уголовной ответственности. Граждане, которые систематически предъявляют заведомо необоснованные требования, которые влекут значительные материальные затраты на рассмотрение и проверку их обращений, могут быть привлечены к ответственности в судебном порядке, с компенсацией понесенных затрат за их счет.

Рассмотренные вопросы правового регулирования отношений граждан и органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц в процессе реализации конституционной нормы об участии граждан в управлении делами государства в форме обращений позволяет сделать вывод, что обращения граждан являются юридически значимыми действиями, порождающими обязанности органов и должностных лиц. Вместе с тем они являются юридическими гарантиями (условиями и средствами), обеспечивающими фактическую реализацию и охрану прав граждан в отношениях с государственными структурами и их должностными лицами.

¹ См.: Жуйков В.М. Судебная защита прав граждан и юридических лиц. – М., 1997. – С. 181.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ПО РАЗРЕШЕНИЮ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

Право обращения с заявлениями, предложениями и жалобами каждого лица непосредственно самим и вместе с другими, закрепленное в статье 35 Конституции Республики Узбекистан полностью освещено в действующем законодательстве¹. Постоянное совершенствование работы с обращениями граждан является одной из важных задач государственных органов.

Обязательность рассмотрения обращений граждан – заявлений, предложений и жалоб в порядке и сроки, определенные в законе, и их законного, обоснованного и справедливого разрешения является конституционным требованием².

В соответствии с этим, допущение без уважительных причин бюрократизма (волокиты) при разрешении обращений, безосновательное отклонение рассмотрения обращений, дача по ним необоснованных, противоречащих закону заключений или за обращение или критику, изложенную в обращении, а также нарушение законодательства об обращениях граждан, причиняя серьезный ущерб правам граждан или охраняемым законом интересам граждан, общества и государства, предусматривает административную или уголовную ответственность.

Во всех органах государственной власти должны быть созданы необходимые условия для осуществления гражданами права обжалования судебных решений, гарантированного в Конституции и законах. Обязательно написание и наличие вывески правил о порядке и сроках обращения на узбекском языке и языках общения большинства населения в зданиях органов государственной власти в местах приёма граждан.

¹ См.: Комментарий к Конституции Республики Узбекистан. – Т., 2001. – С.143.

² См.: *Бернам У.* Судебная реформа: проблемы гражданской юрисдикции. – Екатеринбург, 1996. – 215 с.

Каждый государственный орган при вынесении решения или осуществлении действия по обращениям граждан должен разъяснить правила их обжалования¹.

Лица, имеющие право обращения, порядок, сроки, права и обязанности обращающегося, права, обязанности и задачи лиц, рассматривающих обращения, – эти вопросы регулируются нормами Закона «Об обращениях граждан», а также специальных законов – уголовно-процессуального, гражданско-процессуального, административного законодательства.

Статья 18 Закона Республики Узбекистан «Об обращениях граждан» устанавливает, что заявления или жалобы граждан рассматриваются в срок до одного месяца со дня поступления в государственный орган, который обязан разрешить вопрос по существу, а не требующие дополнительного изучения и проверки не позднее пятнадцати дней. При этом, если для рассмотрения заявления или жалобы необходимо проведение проверки, истребование дополнительных материалов либо принятие других мер, сроки рассмотрения заявления или жалобы могут быть в порядке исключения продлены руководителем соответствующего государственного органа, но не более чем на один месяц, с сообщением об этом лицу, подавшему заявление или жалобу.

В Инструкции о служебной деятельности инспекторов (старших инспекторов) профилактики, утвержденной приказом министра внутренних дел Республики Узбекистан от 15 июня 2009 г., установлено, что заявления граждан рассматриваются инспекторами в течение 15 дней, а при необходимости проведения дополнительной проверки – 1 месяц². Однако в данном ведомственном акте не были раскрыты сущность и понятие терминов «изучение и проверка», а именно не определено, в каких случаях необходимо продление срока рассмотрения обращений граждан. В положениях Инструкции также не нашли своего полного отражения нормы Закона, в частности, основания продления срока рассмотрения заявления, каким

¹ *Вершинин А.П.* Охранительное материально-правовое отношение и право на судебную защиту // Вопросы теории охранительных правоотношений: Материалы научной конференции. – Ярославль, 1991. – С.173-177.

² См.: Приказ МВД Республики Узбекистан от 15 июня 2009 г. «Об утверждении инструкции о служебной деятельности инспекторов (старших инспекторов) профилактики».

должностным лицом осуществляется продление, а также нормы, регулирующие порядок рассмотрения иных видов обращения.

Приведенные выше пробелы в значительной степени обуславливают нарушения, допускаемые отдельными инспекторами при рассмотрении заявления и жалоб граждан, что находит свое подтверждение в результатах изучения правоприменительной практики, проведенной в рамках мониторинга. К числу наиболее распространенных нарушений можно отнести необоснованное продление срока рассмотрения заявления более 15 дней, которое не требует проведения дополнительной проверки.

К примеру, заявление гражданина А. от 14 ноября 2006 г. рассматривалось 72 дня, а гражданина М. от 27 декабря 2006 г. 35 дней, гражданина М. от 22 января 2007 г. – 21 день. Практически все заявления, выборочно изученные в ходе мониторинга в службе профилактики рассматривались в среднем 20-30 дней. Подобные нарушения характерны большинству служб профилактики, где был проведен мониторинг¹.

По нашему мнению, конкретизация порядка и оснований продления срока рассмотрения обращения граждан в органах внутренних дел позволит создать эффективный механизм реализации норм Закона «Об обращениях граждан»², а также устранить недостатки, имеющие место при обращении.

Должностные лица ответственные за приём граждан и ведение работы с обращениями обязаны своевременно решать вопросы приема или отказа в приеме обращений граждан³. Следует отметить, что обращения, поступившие посредством почтовой связи или других учреждений и должностных лиц либо направленные другими учреждениями и должностными лицами в случаях, когда вопрос их разрешения не относится к их компетенции, должны быть направлены не позже пятидневного срока соответствующему

¹ См.: Аналитические материалы по итогам мониторинга за реализацией норм Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности в системе МВД // Центр по мониторингу за реализацией нормативно-правовых актов при Министерстве юстиции Республики Узбекистан. – Т., 2009.

² См.: Закон Республики Узбекистан «Об обращениях граждан» // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. – 2003. – № 1. – Ст. 7.

³ См.: Ахмедова С.Т. Основные принципы и формы реализации законности в административной деятельности органов внутренних дел // Право. – 1998. – № 2. – С. 60-62.

учреждению или должностным лицам, о чем нужно известить также гражданина.

В некоторых случаях в опорных пунктах милиции, где проводилось изучение, не только не ведется обобщение и анализ обращений, но даже не осуществляется регистрация письменных заявлений и жалоб граждан. Подобные обращения направляются в районное отделение органов внутренних дел без соответствующей регистрации в журнале. В то же время, ведение имеющихся журналов по учету приема граждан не всегда налажено в опорных пунктах на должном уровне, что в значительной степени затрудняет изучение и оценку состояния работы с устными обращениями. Например, в некоторых изученных опорных пунктах милиции в соответствующих графах журналов не отражается содержание устных обращений¹.

По нашему мнению, подобные проблемы, которые обусловлены в значительной степени упущениями и недостатками организационного характера, требуют принятия оперативных мер по устранению в рабочем порядке.

Отказ в приеме обращений допускается лишь на основаниях, определенных в законе. Закон не возлагает на обращающегося обязанность юридически четкого изложения своих требований и указания обосновывающих их норм материального права. В соответствии с этим нельзя отказать в приеме обращений по этим основаниям².

Согласно статье 314 Кодекса об административной ответственности³ решение, вынесенное по делу об административном нарушении, имеют право обжаловать лишь лицо, в отношении которого вынесено решение, потерпевший, а также их законные представители или защитники (адвокаты и др.).

Обращения граждан, не являющихся участниками судебного процесса, в апелляционном, кассационном и надзорном порядке по судебным делам в суды не принимаются и не рассматриваются. Если

¹ См.: Аналитические материалы по итогам мониторинга за реализацией норм Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности в системе МВД // Центр по мониторингу за реализацией нормативно-правовых актов при Министерстве юстиции Республики Узбекистан. – Т., 2009.

² См.: Закон Республики Узбекистан «Об обращениях граждан» // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. – 2003. – № 1. – С.17.

³ См.: Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности. – Т., 2010.

гражданин обратился в государственный орган, в полномочия которого не входит разрешение поставленных вопросов, то в срок не позднее пяти дней направляется соответствующим органам с сообщением об этом гражданину¹. Данная норма также распространяется на подобные обращения, направленные депутатами, средствами массовой информации, органами самоуправления граждан, представительными органами, государственными и негосударственными структурами, учреждениями, их должностными лицами и другими.

В соответствии с требованиями статьи 17 Закона «Об обращениях граждан» обращения граждан, если они направлены в государственный орган, к компетенции которого решение поставленных вопросов не относится, направляются не позже чем в пятидневный срок в соответствующие органы, о чем сообщается гражданину. Запрещается безосновательно передавать обращения для рассмотрения в другие государственные органы или направлять в государственные органы или должностным лицам, решения или действия которых обжалуются. Если в обращениях граждан нет необходимых сведений для направления в соответствующие органы, то эти обращения в этот же срок с обоснованным разъяснением возвращаются гражданину.

Если возникает необходимость в дополнительной информации, сведениях и материалах для всесторонне полного и объективного рассмотрения обращений граждан, то должностное лицо государственного органа, рассматривающее обращение, может собрать дополнительную информацию².

Государственный орган, рассматривающий обращения граждан в необходимых случаях должен обеспечить рассмотрение обращения на месте.

¹ См.: Постановление Пленума Верховного суда Республики Узбекистан «О практике рассмотрения обращений граждан по судебным делам» от 28 декабря 1998 г. // Сборник Постановлений Пленума Верховного суда Республики Узбекистан. 1991-2006. Т.1. – Т., 2006. – С. 455-463.

² *Кострова Н.М.* Право на обращение в суд за судебной защитой: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2000. – 21 с.

В некоторых случаях, когда нет возможности рассмотрения обращения в отсутствие обратившегося лица или других лиц, то они могут быть вызваны должностным лицом государственного органа¹.

К числу наиболее распространенных нарушений установленного законом порядка рассмотрения заявлений и жалоб граждан относится несвоевременное направление заявителю ответа по результатам рассмотрения обращения. В отдельных случаях ответы заявителям вообще не направляются, что было выявлено в ходе проведения мониторинга.

Например, по заявлениям, которые выборочно изучены в ходе мониторинга в службе профилактики, не были направлены ответы заявителям, что в равной степени относится к работе с обращениями, которые содержат сведения о правонарушениях².

Кроме того, ответы, направляемые по результатам рассмотрения обращений, не всегда содержат разъяснений о предоставленном заявителю праве обратиться в вышестоящий орган в случае несогласия с принятым решением. Так, в ходе изучения заявлений и жалоб, рассмотренных в 2006-2007 гг, установлено, что ни в одном ответе, направленном заявителю, не было разъяснено право на обжалование принятого решения в вышестоящий орган или суд, хотя этого требуют нормы статьи 21 Закона Республики Узбекистан «Об обращениях граждан»³ и статьи 4 Закона «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»⁴.

В соответствии с действующим законодательством граждане и во время рассмотрения их обращения имеют право представить дополнительные документы или просить орган, рассматривающий обращения, истребовать документы от соответствующего лица или ведомства, а также лицо, проверяющее обращение, тоже может истре-

¹ Хусанов О.Т. Обращения граждан – форма участия народа в управлении государством и народом. Вопросы совершенствования... – Т., 1987. – 78 с.

² См.: Аналитические материалы по итогам мониторинга за реализацией норм Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности в системе МВД // Центр по мониторингу за реализацией нормативно-правовых актов при Министерстве юстиции Республики Узбекистан. – Т., 2009.

³ См.: Закон Республики Узбекистан «Об обращениях граждан» // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. – 2003. – № 1. – Ст.7.

⁴ См.: Закон Республики Узбекистан «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. – 1995. – № 9. – Ст.183.

бовать соответствующие документы, нельзя допускать волокиту вследствие не рассмотрения обращений из-за незначительных причин¹.

Одно из важных условий объективной работы с обращениями — не давать обращения для рассмотрения тому лицу, решения и действия которого обжалуются². Нарушение данного правила приводит к искусственному росту количества обращений, в результате чего подаются повторные обращения и возникает правомерное недовольство граждан.

На практике имеются случаи нарушения указанного предписания. Например, направленное на имя министра внутренних дел заявление гражданина С. об отказе начальника районного ОВД принять заявителя, 16 июня 2007 г. было передано областным управлением в орган, действия которого обжаловались, т.е. в орган внутренних дел. Всего было выявлено 17 случаев направления обращений в орган или должностному лицу, действия или решения которого обжалуются³.

Должностное лицо, ответственное за ведение работы с обращениями, обязано рассмотреть обращения объективно, полно, всесторонне и в законные сроки; проверить законность, обоснованность и справедливость решений, действий должностного лица, явившихся причиной обращения, наряду с выяснением причин и условий возникновения правонарушений выразить соответствующее отношение к ним; обеспечить восстановление нарушенных прав граждан, реальное исполнение решения, принятого в связи с обращением.

¹ См.: *Исмаилов Н.Т.* Административная ответственность юридических лиц. — Т., 2006. — 247 с.; *Исмаилов Н.Т.* Маъмурий жавобгарлик тўғрисидаги қонун ҳужжатлари бўйича юридик шахсларнинг жавобгарлиги // Қонун ҳужжатлари мониторинги: назария ва амалиёт масалалари. — Т., 2006. — Б. 230–233.

² См.: Закон Республики Узбекистан «Об обращениях граждан» // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. — 2003. — № 1. — Ст.7.

³ См.: Аналитические материалы по итогам мониторинга за реализацией норм Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности в системе МВД // Центр по мониторингу за реализацией нормативно-правовых актов при Министерстве юстиции Республики Узбекистан. — Т., 2009.

Должностные лица обязаны строго соблюдать сроки рассмотрения обращений, определенные в процессуальных законах¹.

Начальник государственного органа лично ответственен за соблюдение сроков и порядка рассмотрения обращений граждан.

Изучение материалов в сфере организации работы по рассмотрению обращений граждан свидетельствует о нарушении сроков, которые установлены Законом Республики Узбекистан «Об обращениях граждан» и приказом министра внутренних дел от 7 февраля 2003 г. для рассмотрения заявлений и жалоб. В частности, имеют место факты рассмотрения поступивших заявлений и жалоб в течение срока, превышающего 15 дней, несмотря на отсутствие оснований для проведения дополнительной изучения и проверки. Например, практически все выборочно изученные заявления и жалобы в службах профилактики рассматривались в течение 20-30 дней².

Допускаются также нарушения установленного законом месячного срока рассмотрения обращений, которые требуют проведения дополнительного изучения или проверки. При этом в материалах не всегда имеются мотивированные рапорты о продлении срока рассмотрения заявления или жалобы, а также документы, подтверждающие проведение дополнительных проверок по данным обращениям.

К примеру, заявление гражданина А. от 14 ноября 2006 г. рассматривалось службой профилактики в течении 72 дней, хотя в материалах отсутствуют документы, подтверждающие проведение дополнительной проверки по данному заявлению³.

Выявлены также случаи нарушения порядка рассмотрения заявлений, содержащих сообщения о правонарушениях. В частности, не соблюдаются сроки, установленные ст. 329 УПК Республики Узбекистан⁴

¹ См.: *Селиманова С.М.* Теоретические и практические вопросы применения административных взысканий (по материалам органов внутренних дел): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Т., 2007. – 23 с.

² См.: Аналитические материалы по итогам мониторинга за реализацией норм Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности в системе МВД // Центр по мониторингу за реализацией нормативно-правовых актов при Министерстве юстиции Республики Узбекистан. – Т., 2009.

³ См.: Там же.

⁴ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Республики Узбекистан. – Т., 2010.

для рассмотрения данной категории обращений и решения вопроса о возбуждении уголовного дела по приведенным в заявлении или жалобе основаниям. В частности, заявление гражданки М. от 24 февраля 2007 г. о нанесении несовершеннолетнему сыну телесного повреждения в службе профилактики рассматривалось в течение 85 дней¹.

Исходя из этого, по нашему мнению, необходима точная регистрация времени поступления обращений для учета срока разрешения любого обращения со дня их поступления в государственный орган, каждое обращение может быть передано исполнителю и приложено к документам дела лишь после его регистрации в канцелярии органа, это правило также распространяется и на повторные жалобы, а это в свою очередь является средством определения законности сроков подачи обращений.

Срок оставления обращения без рассмотрения с разъяснением обращающемуся с указанием порядка и срока устранения соответствующих недостатков не прибавляется к сроку его разрешения.

Если в обращении приводятся обстоятельства о нарушении норм законодательства при рассмотрении ранее поданного обращения и имеется необходимость проведения служебного расследования по поводу действий должностного лица, обращение направляется для проведения такого расследования в соответствующий орган. Должностное лицо, участвовавшее в проведении служебного расследования и подписавшее составленное в связи с этим заключение, не может в последующем участвовать в рассмотрении этого обращения.

В Постановлении Пленума Верховного суда Республики Узбекистан «О практике рассмотрения обращений граждан по судебным делам» от 28 декабря 1998 г. отмечается, что в соответствии с Законом «О судах» и действующими процессуальными законами правильная организация приема граждан руководителями судов, прежде всего, является их законной обязанностью. Поэтому необходимо уделять постоянное внимание точному определению согласно закону дней, часов приема, не допускать безосновательного переноса определенного дня, времени и места, изменения графика приема руководителем суда в случае отсутствия уважительных причин: необходимая служебная командировка, отпуск, болезнь. Руководители судов обязаны

¹ См.: Аналитические материалы по итогам мониторинга за реализацией норм Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности в системе МВД // Центр по мониторингу за реализацией нормативно-правовых актов при Министерстве юстиции Республики Узбекистан. – Т., 2009.

организовать централизованную, точную и единую регистрационную систему приема обращений в каждом суде¹.

Рассмотрение обращений в государственные органы является не только средством реализации и защиты прав граждан, посредством их возникает возможность выявления и устранения недостатков в деятельности государственных органов². В результате обобщения (анализа) практики разрешения обращения можно определить, какие имеются недостатки в осуществлении правосудия, на что нужно усилить внимание и какие принять меры. Если увеличиваются обоснованные жалобы об определенном государственном органе или должностном лице, нужно обратить внимание на возможность наличия недостатков в деятельности этого органа или лица, снижение уровня соблюдения законов, нарушение законных прав и интересов граждан. Поэтому все руководители государственных органов должны постоянно анализировать поступающие заявления и жалобы, выяснять причины допускаемых недостатков и намечать конкретные меры по устранению имеющихся недостатков.

Недостатки, связанные с ведением статистики обращений граждан, в равной степени выявлены и в работе инспекторов с устными обращениями, которые в соответствии с требованиями законодательства подлежат обязательному принятию и рассмотрению. По статистической отчетности службы профилактики невозможно определить, какие обращения превалируют при устных обращениях и как они были разрешены. По ответам около половины опрошенных граждан видно, что инспекторы не придают особого значения устным обращениям и не осуществляют их регистрацию, либо рекомендуют гражданам обратиться в другие органы.

Вышеприведенное свидетельствует, что с учетом направленности деятельности службы профилактики по предупреждению правонарушений необходимо приступить к совершенствованию ведения статистической отчетности о динамике, структурном составе и иных показателях обращений граждан. Представляется целесообразным внедрить отдельный учет заявлений, жалоб и предложений граждан по

¹ См.: Постановление Пленума Верховного суда Республики Узбекистан «О практике рассмотрения обращений граждан по судебным делам» от 28 декабря 1998 г. // Сборник Постановлений Пленума Верховного суда Республики Узбекистан. 1991-2006. Т.1. – Т., 2006. – С.455-463.

² См.: Рахмонкулов Х. Р. Фуқаролик: ҳуқуқлар, бурчлар, эркинликлар. – Т., 1991. – 172 б.

более расширенному перечню, не ограничившись их отнесением к категории «иные заявления и жалобы». Исходя из приоритетности работы по профилактике правонарушений, ведение учета по наиболее частым обращениям граждан даст возможность службе профилактики совершенствовать учет заявлений или жалоб о правонарушениях и выработать соответствующие упреждающие меры профилактического характера. Внедрение такого учета обращений также облегчает налаживание эффективного процесса их обобщения для разработки предложений по дальнейшему усилению воздействия позитивных факторов при административной практике и своевременного упреждения негативных явлений, выявляемых в ходе рассмотрения обращений.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ РАЗРЕШЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В УСЛОВИЯХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ

Социальная информация, отражающая общественное мнение, которое сложилось под влиянием непосредственных контактов с сотрудниками службы профилактики, стала еще одним важным способом оценки состояния правовой базы, регламентирующей административную деятельность органов внутренних дел, включая службу профилактики.

С учетом специфики функционирования института профилактики, задачи предупреждения, профилактики правонарушений, организаторская и воспитательная работа занимают одно из центральных мест в деятельности инспекторов. В этой ситуации возрастает роль правового воспитания как важнейшего нормативно-организующего и стабилизирующего фактора¹. Наряду с другими средствами, правовое воспитание оказывает мощное воздействие на поведение людей, формирует у них необходимые юридические взгляды, ориентиры, ценности, связанные с их правомерной деятельностью.

В работе служб профилактики с обращениями граждан имеются отдельные недостатки, что препятствует эффективной защите прав граждан, а также своевременному выявлению и устранению причин и условий, порождающих заявления и жалобы². Результаты мониторинга свидетельствуют, что заявления и жалобы граждан являются важным источником сведений о правонарушениях, квалифицированное реагирование на которые позволяет своевременно предупредить и пресечь нарушения закона, обеспечить защиту нарушенных прав и возмещение ущерба. Отображая состояние и тенденции, характеризующие те или иные процессы в различных сферах общественной жизни общества и государства, они выступают

¹ См.: Ma'muriy huquq: Darslik /H.T.Odilqoriev, B.E. Qosimov umumiy tahriri ostida.. – Т., 2010. – 340 б.

² См.: Кострова Н.М. Право на обращение в суд за судебной защитой: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2000. – 21 с.

своеобразным барометром проблем, которые вызывают наибольшую озабоченность населения.

Несмотря на значительную работу, проводимую органами внутренних дел по рассмотрению заявлений и жалоб, в данной сфере имеются отдельные недостатки. Они носят субъективный характер, что выражается в формальном и поверхностном отношении должностных лиц к организации работы по обеспечению рассмотрения обращений граждан¹.

Территориальным подразделениям службы профилактики необходимо должным образом организовать работу по обобщению и анализу заявлений и жалоб, поступающих от граждан. Несмотря на то, что Законом Республики Узбекистан «Об обращениях граждан» установлена обязанность по проведению обобщения и анализа заявлений и жалоб с целью своевременного выявления и устранения причин, порождающих нарушение прав, свобод и законных интересов граждан, интересов общества и государства, работа в данном направлении не всеми подразделениями службы профилактики налажена на должном уровне.

Так, в большинстве подразделений, деятельность которых изучена в ходе мониторинга, обобщение обращений в основном сводится к составлению статистических таблиц, анализ которых осуществляется в рамках проведения оперативных совещаний при руководителях территориального органа. При этом принятые по результатам обсуждений решения оформляются протоколами оперативного совещания, содержание большинства из которых не позволяет обнаружить признаков проведенного анализа и выработанных на его основе мер².

Не в полной мере налажена системная работа рабочими комиссиями, созданными в соответствии с приказом МВД Республики Узбекистан от 7 февраля 2003 г. на уровне областей и районов, которые призваны осуществлять деятельность по обобщению и анализу обращений, а также устранению причин и условий заявлений

¹ См.: Ахмедова С.Т. Основные принципы и формы реализации законности в административной деятельности органов внутренних дел // Право. – 1998. – № 2. – С.60-62.

² См.: Аналитические материалы по итогам мониторинга за реализацией норм Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности в системе МВД // Центр по мониторингу за реализацией нормативно-правовых актов при Министерстве юстиции Республики Узбекистан. – Т., 2009.

и жалоб. В большинстве случаев подобные комиссии практически бездействуют, что не может служить обеспечению своевременного выявления и устранения причин, порождающих нарушения прав, свобод и законных интересов граждан, а также интересов общества и государства.

Не всегда, не представлены материалы, отражающие результаты деятельности рабочих комиссий, такие как протоколы заседаний комиссии, подготовленные обобщения, аналитические справки и др. Зачастую единственным документом, подтверждающим существование подобной комиссии, является приказ руководителя территориального органа внутренних дел о ее создании¹.

Отдельными руководителями не уделяется должное внимание налаживанию полноценной работы с обращениями граждан, в результате чего ответственность за проведение обобщения и анализа поступающих заявлений и жалоб ни на кого не возложена.

В частности, в некоторых службах профилактики не были созданы рабочие комиссии. Кроме того, в ходе мониторинга не было представлено никаких материалов, проливающих свет на результаты работы по рассмотрению обращений, проводимой службами профилактики².

Изученные в ходе мониторинга материалы свидетельствуют, что в службе профилактики не ведется отдельный учет повторных обращений, а существующая система регистрации и учета не отображает информации, необходимой для выделения подобной категории заявлений и жалоб граждан. В этих условиях существенное затруднение вызывает проведение анализа повторных обращений и отслеживание динамики их поступления в целях выработки необходимых средств реагирования. Как следствие, большинством служб профилактики не были представлены материалы, проливающие свет на результаты деятельности в этой сфере, а также предпринятые меры.

В то же время обращает на себя внимание практика обращений граждан с отказом от ранее поданного заявления или жалобы, в том числе содержащих сообщения о преступлениях, которая встречается

¹ См.: Там же.

² См.: Аналитические материалы по итогам мониторинга за реализацией норм Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности в системе МВД // Центр по мониторингу за реализацией нормативно-правовых актов при Министерстве юстиции Республики Узбекистан. – Т., 2009.

в деятельности отдельных подразделений службы профилактики. При этом имеющие место отказы граждан от претензий, ранее предъявленных работникам органов внутренних дел зачастую не рассматриваются на предмет привлечения к ответственности заявителей за клевету или оскорбление в установленном законом порядке. Подобные факты требуют пристального изучения вышестоящими органами внутренних дел на предмет обеспечения законности, а также объективности и всесторонности при рассмотрении подобного рода обращений граждан¹.

Отдельными инспекторами допускаются нарушения закона, выражающие в стремлении сокрыть от учета правонарушения, сведения о которых содержатся в заявлениях и жалобах граждан. Например, при рассмотрении заявления Т. от 2 января 2007 г., в котором сообщалось о пропаже с водонасосной станции «Дамхужа» запасных частей, в службе профилактики было принято решение о прекращении проверки изложенных в заявлении фактов, ограничившись получением трех объяснительных и одной характеристики. Рассмотрев заявление с нарушением установленного законом срока, который составил 27 дней, заявителю даже не было сообщено о результатах рассмотрения заявления и принятом решении².

Отсутствие оценки и соответствующей реакции со стороны руководства органов внутренних дел на местах позволяет предположить, что оно разделяет взгляды указанных инспекторов на подобное применение норм законодательства. Инспекторы, работая с населением, выступают организаторами и исполнителями работы по оказанию профилактического воздействия на лиц, склонных к совершению правонарушения. Характер отношений службы профилактики с населением выступает в качестве показателя их взаимодействия, а также отражает особенности правосознания граждан и работников органов внутренних дел, поскольку связь

¹ См.: *Махмудов А.А.* Пути искоренения нарушений законности в деятельности органов внутренних дел // *Хуқуқ фанини ривожлантириш ва юқори малакали юристлар тайёрлашнинг долзарб муаммолари.* – Т., 2004. – С. 337–340.

² См.: *Аналитические материалы по итогам мониторинга за реализацией норм Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности в системе МВД // Центр по мониторингу за реализацией нормативно-правовых актов при Министерстве юстиции Республики Узбекистан.* – Т., 2009.

профилактики правонарушений и правовой культуры носит взаимообусловленный характер.

В основном причины и условия, способствующие совершению правонарушений, связаны с недостаточно высоким уровнем правового сознания и правовой культуры населения¹. Граждане, в свою очередь, выступают за активизацию мер по повышению правосознания и правовой культуры работников органов внутренних дел².

Основным направлением улучшения работы с обращениями граждан является кардинальное улучшение деятельности государственных органов и должностных лиц по повышению уровня правосознания, правовой культуры и правовой грамотности населения. Большая результативность правового воспитания населения может быть достигнута путем создания широкого поля правовой информации и тесного взаимодействия государственных органов со СМИ для воздействия с их помощью на правосознание населения и повышение его правовой культуры. Также следует активизировать взаимодействие с институтами гражданского общества³, которые в состоянии содействовать повышению правовой грамотности граждан путем задействования образовательных и просветительских мер комплексного характера.

Наряду с этим, необходимо больше сфокусировать внимание на таких важных направлениях правовой пропаганды, как организация «круглых столов», «семинаров», распространение материалов на правовую тематику, комментарий. Целесообразно в этой связи усиление и совершенствование форм правовой пропаганды за счет расширения тематики подобных мероприятий, где в большей степени требуются эффективные усилия по профилактике и предупреждению правонарушений.

Необходимость улучшения правового воспитания населения актуализирует всемерное задействование возможностей научно-исследовательских учреждений совместно с другими такими

¹ См.: *Ахмедова С.Т.* Основные принципы и формы реализации законности в административной деятельности органов внутренних дел // *Право*. – 1998. – № 2. – С.60-62.

² См.: *Тихонова Б.Ю.* Субъективные права граждан, их охрана и защита: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – 21 с.

³ См.: *Бобоев Х. Б.* Инсон хукуклари хар недан азиз // *Тафаккур*. – 1997. – №1. – 10-14 б.

учреждениями для всестороннего изучения научно-теоретических основ повышения правовой культуры и правосознания граждан через призму особенностей деятельности службы профилактики и положительного опыта и наработок, используемых на данном этапе в системе МВД.

Позитивные факторы и проблемные моменты во взаимодействии населения и органов внутренних дел, а также рост потребности в знании общественного мнения по вопросам, связанным с деятельностью правоохранительных органов, обуславливают повышение значимости укрепления связей инспекторов с населением и негосударственными некоммерческими организациями. В связи с тенденцией увеличения правонарушений следует уделять повышенное внимание реализации мер, нацеленных на профилактику и предупреждение правонарушений, путем активизации разъяснительной работы среди населения и использования различных методов правовой пропаганды.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результаты изучения административно-правового регулирования института обращений граждан показали, что в целом эффективность работы государственных органов и должностных лиц в данном направлении зависит от уровня правосознания, правовой культуры и правовой грамотности населения. Большая результативность в правовом воспитании населения может быть достигнута путем создания широкого поля правовой информации об обращениях и мерах, принятых по ним, а также тесного взаимодействия государственных органов и должностных лиц со СМИ для воздействия с их помощью на правосознание населения и повышение его правовой культуры.

По нашему мнению, также следует активизировать взаимодействие с институтами гражданского общества, которые в состоянии оказать помощь повышению правовой грамотности граждан путем задействования образовательных и просветительских мер комплексного характера.

Исходя из вышесказанного следует признать, что в настоящий момент сформирован и действует правовой институт регламентирующий принятие, рассмотрение и разрешение обращений граждан в Республике Узбекистан.

ЛИТЕРАТУРА

Конституция Республики Узбекистан. – Т., 2012. – 25 с.

Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности. – Т., 2010. – Ст. 1-21, 284-292.

Закон Республики Узбекистан «Об обращениях граждан» // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. – 2003. – № 1. – Ст.7.

Закон Республики Узбекистан от 2 сентября 1993 г. «О государственной власти на местах»// Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан. – 2005. – № 12.– Ст. 418.

Закон Республики Узбекистан «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» //Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. – 1995. – № 9. – Ст.183.

Закон Республики Узбекистан «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» //Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. – 1995. – № 9. – Ст.183.

Каримов И.А. Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране. – Т., 2010. – 52 с.

Каримов И.А. Последовательное продолжение курса на модернизацию страны – решающий фактор нашего развития: Доклад на торжественном собрании, посвященном 18-летию Конституции Республики Узбекистан // Народное слово. – 2010. – 8 дек.

Доклад Президента Ислама Каримова на внеочередном собрании Самаркандского областного Кенгаша народных депутатов // Народное слово. – 2010.– 18 дек.

Инсон манфаати, ҳуқуқ ва эркинликларини таъминлаш, ҳаётимизнинг янада эркин ва обод бўлишига эришиш – бизнинг бош мақсадимиздир: Президент Ислам Каримовнинг Ўзбекистон Республикаси Конституциясининг 20 йиллигига бағишланган тантанали маросимдаги маърузаси // // <http://press-service.uz>.

Постановление Пленума Верховного суда Республики Узбекистан «О практике рассмотрения обращений граждан по судебным делам» от 28 декабря 1998 года // Сборник Постановлений Пленума Верховного суда Республики Узбекистан. 1991-2006. Т.1. – Т., 2006. – С.455-463.

Аналитические материалы по итогам мониторинга за реализацией норм Кодекса Республики Узбекистан об администра-

тивной ответственности в системе МВД // Центр по мониторингу за реализацией нормативно-правовых актов при Министерстве юстиции Республики Узбекистан. – Т., 2009.

Международный Пакт о гражданских и политических правах // Сборник международных договоров и законов Республики Узбекистан. – Т., 1995.– 395 с.

Конвенция о защите прав и основных свобод человека // Сборник международных договоров и законов Республики Узбекистан. – Т., 1995. – 395 с.

Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах // Сборник международных договоров и законов Республики Узбекистан. – Т., 1995. – 395 с.

Всеобщая декларация прав человека // Сборник международных договоров и законов Республики Узбекистан. – Т., 1995. – 395 с.

Адушкин А.Ю. Реформирование административно-деликтного законодательства Республики Узбекистан: итоги и проблемы // *Хуқуқ–Право–Law.* – 2004. – №3. – С. 71–78.

Алехин А.П. Административное право. – М., 1997. – 349 с.

Алимов Х.Р., Исмоилов Н.Т. Маъмурий хуқуқбузарлик тўғрисида иш юритишни таъминлаш чоралари. – Т., 1996. – 123 с.

Алимов Х.Р., Махмудов А.А. Административная ответственность Республики Узбекистан: Учебное пособие. – Т., 2001. С. 5-47.

Ахмедов А.И. Административные взыскания, применяемые органами внутренних дел. – Т., 1988. – С. 11.

Бакаева Ф.Х. Правоприменительная деятельность государства и обеспечение прав человека: проблемы теории и практики // *Право.* – 1998. –№4. – С.34-36.

Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. Часть общая. – М., 2000. – 491 с.

Бобоев Х. Б. Инсон хуқуқлари хар недан азиз // *Тафаккур.* – 1997. – №1. –10-14 б.

Борисов Г.А. Процессуально-правовая ответственность в современном законодательстве // *Журнал российского права.* – 2003. – № 2. – С.12-14.

Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное производство // *Журнал российского права.* – 2000. – № 9. – С.36-37.

Вахитов Ш. Отказ в принятии заявлений по гражданским делам // *Российская юстиция.* – 1998. – № 20. – С.24-26.

Гурвич М.А. Судебное решение: теоретические проблемы. – М., 2006. – 206 с.

Грибанов В.П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав. – М., 2002. – 193 с.

Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалоб // *Право и жизнь.* – М., 2003. – № 4. – С.43-44.

Исламов З.М. К вопросу о формировании правовой политики независимого Узбекистана // *Хуқуқ–Право–Law.* – 2003. – №1. – С. 6–9.

Исмаилов Н.Т. Административная ответственность юридических лиц. – Т., 2006. – 247 с.

Исмаилов Н.Т. Маъмурий жавобгарлик тўғрисидаги қонун ҳужжатлари бўйича юридик шахсларнинг жавобгарлиги. // *Қонун ҳужжатлари мониторинги: назария ва амалиёт масалалари.* – Т., 2006. – Б. 230–233.

Комментарий к Конституции Республики Узбекистан. – Т., 2001. – С.121-131.

Коркунов Н.М. Очерки теории административной юстиции. – М., 2003 – 193 с.

Ma'muriy huquq: Darslik /Odilqoriev Н.Т., Qosimov В.Е. umumiy tahriri ostida. – Т., 2010. – 340 б.

Махмудов А.А. Пути искоренения нарушений законности в деятельности органов внутренних дел // *Хуқуқ фанини ривожлантириш ва юқори малакали юристлар тайёрлашнинг долзарб муаммолари.* – Т., 2004. – С. 337–340.

Овсянко Д. М. Административное право. – М., 2000.

Рахмонкулов Х. Р. Фуқаролик: ҳуқуқлар, бурчлар, эркинликлар. – Т., 1991 – 172 б.

Рашидова С. Ш. Инсон манфаатлари химоя остида // *Қонун номи билан.* – 1997. – № 1-2. – 14-16 б.

Саидов А.Х. Права человека. – Т., 2001. – С. 90.

Салищева Н.Г. О некоторых способах защиты прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности исполнительной власти. – М., 1994. – 143 с.

Сатторов А. Қонун ва инсон ҳуқуқлари. – Т., 1999.– 35 б.

Селиманова С.М., Бахрамов Х.Х. Административная ответственность: обстоятельства, влияющие на назначение наказания // *Хуқуқ–Право–Law.* – Т., 2005. – № 3.

Таджиханов У. Закон. Человек. Государство. – Т., 1997. – С.45-47.

Таджиханов У.Т. Верховенство закона: от идеи к осуществлению. – Т., 1997. – С. 19–21.

Умаров Т. Фуқаролик муносабатларида инсон манфаатлари. – Т., 1997 – 78 б.

Уразаев Ш.З. Власть и закон. – Т., 1991. – С. 47.

Феофанов Ю. Жалоба или иск? // Известия. – 2008. – 12 июля.

Хамонева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. – 74 с.

Хван А.Б. Административное право Республики Узбекистан: Курс лекций. – Т., 2010.

Хусанов О. Т. Обращение граждан – форма участия народа в управлении государством и народом. Вопросы совершенствования... – Т., 1987. – 78 с.

Шергин А.П. Правовые основания и тактика административного задержания. – М., 1986. – С. 47.

Эррепа Р. Право человека и свобода слова // Правозащитник. – 1997. – № 5. – С.45.

Якуба О.М. Административная ответственность. – М., 2008. – С. 46.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
СУЩНОСТЬ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН КАК ИНСТИТУТА ПРАВА. ПОНЯТИЕ, ОСОБЕННОСТИ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН.....	5
ВИДЫ И ЗНАЧЕНИЕ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН.....	18
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ РАЗРЕШЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В УСЛОВИЯХ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ.....	34
ЛИТЕРАТУРА.....	41

СЕЛИМАНОВА Светлана Михайловна,
кандидат юридических наук, доцент

**ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН:
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

Учебное пособие

Редактор **И. В. Солохина**
Технический редактор **М. Р. Исаметова**

Подписано в печать 17.04.2013 г. Объем 3,0 уч.-изд.л.
Тираж 20. Заказ № . Цена договорная

Академия МВД Республики Узбекистан
100197, г.Ташкент, ул. Интизор 68.