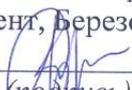


Министерство образования и науки РФ  
Автономная некоммерческая организация высшего образования  
Самарский университет государственного управления  
«Международный институт рынка»

«Юридический факультет»  
Кафедра «Государственного и муниципального управления и правового обеспечения государственной службы»  
Программа высшего образования  
Направление подготовки «Государственное и муниципальное управление»

**ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ**

Заведующий кафедрой:  
к.ю.н., доцент, Березовский Д.В.

  
\_\_\_\_\_  
(подпись)

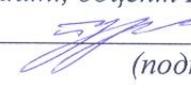
**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА**

**«ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН  
В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОМ) ОРГАНЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ  
(НА ПРИМЕРЕ САМАРСКОЙ ГУБЕРНСКОЙ ДУМЫ)»**

Выполнил:  
Федорова В.А., гр. ГМУ-43

  
\_\_\_\_\_  
(подпись)

Научный руководитель:  
к.и.н., доцент Буранок А.О.

  
\_\_\_\_\_  
(подпись)

*оценка отлично*

Самара  
2017

## Оглавление

Введение.....	3
1. Реализация права граждан на обращение в органы публичной власти: историко-теоретический аспект.....	7
1.1. Право граждан на обращения в органы публичной власти: понятие, сущность и содержание .....	7
1.2. Возникновение, становление и развитие права на обращение в органы публичной власти в России .....	10
1.3. Зарубежный опыт организации работы с обращениями граждан.....	17
2. Работа с обращениями граждан в законодательном (представительном) органе.....	25
2.1. Опыт организации работы по рассмотрению обращений граждан в органах публичной власти (на примере Самарской Губернской Думы) .....	25
2.2. Информационные ресурсы как один из инструментов эффективной работы с обращениями граждан в органах публичной власти (на примере Самарской Губернской Думы).....	35
2.3. Предложения и рекомендации по работе с обращениями граждан в органах публичной власти (на примере Самарской Губернской Думы) .....	38
Заключение. ....	<b>Ошибка! Закладка не определена.</b>
Список использованной литературы.....	49
Приложение 1 .....	53
Приложение 2. ....	58
Приложение 3 .....	61
Приложение 4. ....	62
Приложение 5. ....	63

## Введение

Обращения граждан - одно из важнейших и древнейших средств «обратной связи», которые помогают устранить «закрытость» власти и задействовать граждан в процессе управления делами государства. Обращения граждан имеют не мало важное значение в укреплении связей государственного аппарата с населением, а также необходимы для решения вопросов общественной жизни государства. В современном мире во взаимодействии между государством и обществом необходимо укрепление демократии.

Наиболее важной и обсуждаемой проблемой 21 века является отдаленность власти от населения и для решения проблемы требуется универсальный, всесторонний подход в изучении. Эта проблема касается всех уровней власти. Работники государственных органов власти регулярно находятся во взаимодействии с населением, именно от них зависит решение их сугубо важных проблем.

Основным направлением демократизации в России является формирование результативной системы социального контроля общества над органами публичной власти. Формой реализации является именно использование гражданами права на обращения в органы государственной власти с целью защитить свои нарушенные права или наоборот сформулировать свое мнение по различным социальным или общественным проблемам и рекомендовать идеи по усовершенствованию и модернизации дальнейшей работы органов государственной власти.

Право на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления - неотъемлемое право каждого гражданина, которое четко закреплено в статье 33 Конституции Российской Федерации.

Суверенизация в России и демократические преобразования, настоятельно диктуют необходимость безвозмездного основательного изучения института обращений граждан, так же все возможные пути его дальнейшего развития организационных, политических, юридических гарантий прав и законных интересов личности. Сегодня в демократическом государстве обращения граждан имеют правозащитную функцию. Обращения граждан и организаций принято считать важнейшим источни-

ком информации, которая необходима для принятия управленческих решений в сфере своей деятельности, удовлетворения интересов граждан, реагирования на желания и потребности общества. Реализация и защита прав человека зависит от четкости и уровня организации работы с обращениями граждан, а также от своевременности принятия и изменения законодательных актов в стране. Муниципалитеты также имеют возможность самостоятельно регулировать отношения граждан с органами власти, путём принятия собственных законодательных актов. На уровне муниципальных образований вопросы реализации права граждан в органы государственной власти закреплены в Уставах муниципальных образований. Местная власть отстаивает интересы граждан, являясь уровнем публичной власти, наиболее приближенным к населению, направлено на обеспечение и защиту прав и интересов населения, которые проживают на определённой территории. Уровень местной власти должен своевременно и в полном объеме решать обращения населения и отстаивать законные интересы граждан

Актуальностью темы исследования является важность данного направления деятельности органов государственного управления, которая позволяет создавать механизм обратной связи между властными структурами и населением, что в итоге это позволяет учитывать общественное мнение граждан в своей деятельности. Учитывая это, необходимо совершенствовать работу с обращениями граждан в органах власти и управления в условиях административной реформы с учетом нормативных документов. Актуальность избранной темы обусловлена:

- важностью данного направления деятельности органов государственного управления, позволяющего создавать механизм обратной связи между населением и властными структурами, а, следовательно, учитывать общественное мнение граждан в своей деятельности;
- необходимостью совершенствования работы с обращениями граждан в органах власти и управления в условиях административной реформы, а также с учетом новых нормативных документов в этой области управления;

- потребностью в изучении и анализе сложившейся практики работы с обращениями граждан, определении конкретных путей совершенствования подобной работы в органах государственного управления.

Объект исследования данной работы является общественные отношения, которые возникают при обращении граждан в органы государственной власти на примере Самарской Губернской Думы

Предмет исследования - деятельность Самарской Губернской Думы по рассмотрению обращений граждан.

Целью дипломной работы является анализ деятельности Самарской Губернской Думы по организации работы с обращениями граждан и предложения по его совершенствованию.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

рассмотрение правовой основы деятельности законодательного представительного органа;

изучение структуры и основных рабочих органов законодательного представительного органа;

изучение основных вопросов при рассмотрении обращений граждан;

анализ нормативной правовой базы деятельности законодательного представительного органа;

выявить основные проблемы с обращениями граждан;

разработка предложений по совершенствованию работы с обращениями граждан в соответствии с современными требованиями.

Нормативно-правовую основу исследования составляют законодательные и подзаконные акты Российской Федерации и Самарской области. Основными из них являются Конституция РФ, Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», который является базовым законом в рассматриваемой сфере, а также важнейшим инструментом взаимодействия публичной власти и гражданского общества.

В написании работы также использованы материалы, собранные из литературных трудов таких авторов, как Б.А. Кистяковский, В.К. Подъячев, В.В. Архипов, В.П. Шейнов, А.В. Якушев, Франк Хефер, П. Романов, И.Троцкий.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников и литературы, а также приложений. В первой главе рассматриваются правовые основы деятельности законодательного представительного органа, структура и основные рабочие органы законодательного представительного органа; во второй главе анализируются основные вопросы, возникающие при рассмотрении обращений граждан в Самарскую Губернскую Думу, а также способы повышения эффективности работы с обращениями граждан.

# **1. Реализация права граждан на обращение в органы публичной власти: историко-теоретический аспект**

## **1.1. Право граждан на обращения в органы публичной власти: понятие, сущность и содержание**

Важнейшим конституционным правом граждан в сфере государственного управления является право на обращение в органы государственной власти: граждане РФ имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ) [5].

Данная конституционная норма находит свое дальнейшее развитие в Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» (далее — ФЗ № 59), который вступил в юридическую силу 02.11.2006.

Федеральный закон № 59-ФЗ является важнейшим инструментом взаимодействия публичной власти и гражданского общества, позволяющим своевременно выявлять «слабые места» в правовом регулировании и правоприменении, решать заявленные в обращениях граждан и организаций личные и коллективные проблемы, в том числе посредством внесения изменений в действующее законодательство.

Обращение гражданина — направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления [24].

Обращения можно классифицировать по некоторым основным критериям:

- 1) по субъектам (индивидуальные и коллективные; которые подаются физическими лицами и юридическими лицами);
- 2) по форме (устные; письменные; в форме электронного документа);
- 3) по адресату (направленные в органы государственной власти; в органы местного самоуправления; должностному лицу);
- 4) по содержанию:

- предложение — предоставленные гражданином пожелания по усовершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, улучшению общественных отношений, совершенствованию социально-экономической и других сфер деятельности государства и общества;
- заявление — официальное сообщение гражданина с просьбой об участии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение с претензией о несоблюдении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;
- жалоба — просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод иди законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц [26].

Порядок подачи и рассмотрения обращений органами государственной власти и местного самоуправления регулируется Федеральным законом № 59, включает следующие положения.

1. Право на обращение имеют граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства (за исключением случаев, установленных международным договором РФ или федеральным законом), объединения граждан, в том числе юридические лица.

2. Граждане могут обращаться лично (ст. 13 ФЗ № 59 — порядок проведения личного приема граждан должностным лицом), а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам [40].

3. Праву граждан обращаться в органы государственной власти корреспондирует обязанность уполномоченных органов и должностных лиц работать с обращениями граждан (принимать их, рассматривать в установленные законом сроки и принимать решения). Лица, виновные в нарушении установленного порядка рас-

смотрения обращений граждан, несут ответственность, предусмотренную законодательством РФ (ст. 5.59 КоАП РФ).

4. Гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение 7 дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения.

5. Закон не предусматривает сроков для подачи обращения.

6. Гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает:

- либо наименование государственного органа (органа местного самоуправления), в которые направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица;

- свои фамилию, имя, отчество (в противном случае ответ на обращение не дается — ч. 1 ст. 11 ФЗ № 59);

- почтовый адрес, если ответ должен быть направлен в письменной форме, адрес электронной почты, если ответ должен быть в форме электронного документа (в противном случае ответ на обращение не дается — ч. 1 ст. 11 ФЗ № 59);

- излагает суть предложения, заявления или жалобы; - ставит личную подпись и дату;

- вправе приложить к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

7. Права гражданина при рассмотрении обращения предусмотрены ст. 5, 16 ФЗ № 59, права и обязанности соответствующих органов и должностных лиц — ст. 10 ФЗ №59.

8. Письменное обращение рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации. В исключительных случаях руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, 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.

9. В случае если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу. О данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение.

10. Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обязаны дать мотивированный ответ по существу поставленных в обращении вопросов [1].

Обращения граждан позволяют укрепить законность, повысить эффективность работы органов управления, исправить их ошибки. Обращения выступают и как форма обратной связи, по каналам которой руководители получают информацию о положении дел на местах, об отношении граждан к деятельности властных субъектов.

## **1.2. Возникновение, становление и развитие права на обращение в органы публичной власти в России**

Социальное правовое государство величайшее достижение человеческой мысли. Правовое государство ценный результат развития мировой культуры. Идея правового социального государства была предложена самым известным представи-

телем античной софистики Протагором в связи со сформулированным им высшим гуманистическим принципом «человек-мера всех вещей».

Формирование правового государства неделимо связано с происхождением «первого поколения» прав человека. К правам «первого поколения» стоит относить гражданские и политические права человека. Государство, как общественное образование выделяется тем, что способно адекватно и незамедлительно реагировать на вновь возникающие в обществе динамические процессы. Изменения в политической, экономической, нравственной сферах общества требуют создания новых границ взаимоотношений государства и индивида [36].

Как результат возникают новые формы взаимоотношения человека и государства. Государство обязано оказывать содействие в реализации прав человека «нового поколения», то есть утверждению достоинства личности. Утверждение достоинства личности напрямую связано с соблюдением прав и интересов личности. Это является основной идеей социального государства.

Возникшая теория социального государства стала объектом изучения многих русских либеральных мыслителей. Так, В.С. Соловьев и П.И. Новгородцев выдвинули идею права человека на достойное человеческое существование.

Б.А. Кистяковский подчеркивал, что в силу изменившихся исторических условий человек должен обладать не только политическими и гражданскими правами, но и правом невмешательства государства в осуществление прав человека, а также участие каждого в направлении государственной деятельности [20].

Таким образом, социальная ориентированность государства на социальные права граждан безоговорочно поддерживается мировым сообществом. Однако стоит подчеркнуть, что большинство стран в настоящее время находятся лишь на пути к возможности в полной мере охранять социальные права граждан. Данная проблема возникает в силу экономической нестабильности большинства стран мирового сообщества. Россия не является исключением. В настоящее время данная проблема неспособности в полной мере защищать социальные права граждан стоит перед Россией достаточно остро и требует незамедлительного разрешения.

Среди широкого спектра социальных прав граждан наибольший интерес для изучения вызывает право на обращение граждан в органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Корни института права граждан на обращения в российском государстве уходят в далекую историю. Впервые право на обращения граждан было закреплено Иваном III в принятом им в 1497 году Судебнике. Судебник 1497 года является первым документом, письменно закрепляющим право граждан на обращение с челобитной к царю Российской империи. Судебник Ивана III также закреплял и право граждан обращаться с иском в судебные органы [32].

Стоит подчеркнуть, что становление института обращений граждан в допетровский период проходило в несколько этапов. Как правило, каждый из этапов ознаменовался принятием письменного документа, закрепляющего вновь принятые положения.

В 1550 году был принят новый Судебник, в котором конкретизировались такие понятия как обращение в целом, субъекты обращений, порядок работы властных структур с обращениями граждан и их рассмотрения и меры ответственности не только должностных лиц властных структур, но и самих жалобщиков.

Важный этап в становлении института обращений граждан ознаменовало принятие Соборного Уложения 1649 года. В соответствии со статьями указанного Уложения жалобщикам было запрещено обращаться с челобитными непосредственно к царю. Согласно Соборному Уложению 1649 года были учреждены приказ. Указанный орган управления стал обязательной инстанцией, предшествующей обращению граждан с челобитными к суду самого государя. Однако Соборное Уложение предусматривало и исключение из общего правила. Так, если гражданин получал отказ в принятии обращения или в случае нерешения принятого дела, жалобщик получал право непосредственного обращения к монарху [31].

Таким образом, в допетровское время обращение граждан с челобитными в приказы или непосредственно к царю являлись важным способом обратной связи различных слоев населения и государства.

При проведении административной реформы император Петр I не оставил без внимания и реформирование порядка принятия и рассмотрения обращений граждан. В соответствии с реформой император создал Сенат и коллегии. Однако желаемого результата это не принесло, император Петр I так и не смог освободиться от большого количества челобитных, поступающий непосредственно к императору [27].

Император писал, что «челобитники...езде докучают, прошения свои приносят его величеству самому, не дая нигде покоя» и 23 февраля 1722 года Петр I принял Указ «О генерале рекетмейстере», который вводил новую должность рекетмейстера. Стоит отметить, что именно в соответствии с данным Указом была впервые образована специальная служба по работе с челобитными [25].

Следующий этап в развитии института обращений граждан был ознаменован принятием Манифеста Екатерины II от 14 июня 1763 года. Основное значение манифеста состояло в том, что во-первых, он устанавливал четкий порядок рассмотрения обращений граждан по существу, во-вторых, Манифест впервые в истории разделил обращения граждан на административные и уголовные, определив для каждого свой порядок рассмотрения.

Новые изменения в систему органов, занимающихся рассмотрением и разрешением обращений граждан, были внесены в соответствии с Манифестом «Об образовании Государственного Совета» от 1 января 1800 года, разработанным М.М. Сперанским. Манифест 1800 года утверждал, что в составе Государственного Совета должна быть создана Комиссия прошений, присылаемых на имя императора, которая возглавлялась одним из членов Государственного Совета. Указом от 21 марта 1890 года данная Комиссия была переименована в Канцелярию Его Императорского Величества по принятию прошений на Высочайшее Имя приносимых. Однако внешнее изменение не внесло какой-либо новизны в деятельность органа, по рассмотрению обращений граждан [29].

После Октябрьской революции 1917 года всех ранее принятых нормативных правовых актов, регламентирующих порядок принятия и рассмотрения обращений граждан в государственные органы, было прекращено. В первые годы советской

власти полностью отсутствовали нормативные документы, устанавливающие порядок работы с обращениями граждан. Первым советским документом, регламентирующим прием и рассмотрение обращений граждан стоит считать Постановление IV Всероссийского Съезда Советов от 8 ноября 1918 года «О точном соблюдении законов». Указанное Постановление закрепляло тот факт, что все должностные лица Советского государства, независимо от их положения, обязаны были принимать обращения и жалобы граждан [39].

Следующим этапом развития института обращений граждан в Советском государстве является принятие Декрета СНК РСФСР от 30 декабря 1919 года «Об устранении волокиты». Данным документом устанавливается определенный порядок подачи и рассмотрения обращений граждан в государственные органы. Также впервые был создан орган, контролирующий порядок приема и рассмотрения заявлений граждан – органы государственного контроля, в составе которых создавались специальные бюро по рассмотрению и разрешению обращений граждан.

В августе 1958 года впервые был поднят вопрос о привлечении к деятельности по приему, рассмотрению и разрешению обращений граждан общественности. Для закрепления данного положения ЦК КПСС принял Постановление «О серьезных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся».

Однако в то время остро стоял вопрос волокиты при приеме и рассмотрении обращений граждан. Конкретные меры по устранению этого негативного явления в деятельности государственных органов были закреплены в принятом 25 февраля 1960 года ЦК КПСС и Советом Министров СССР «О мерах по устранению канцелярско – бюрократических извращений при оформлении трудящихся на работу и разрешении бытовых нужд граждан».

В 1967 году ЦК КПСС принял новое Постановление «Об улучшении работы по рассмотрению писем и организации приема трудящихся», касающееся более эффективной работы государственных органов по рассмотрению обращений граждан [11]. В указанном Постановлении впервые подчеркивался тот факт, что обращения граждан в государственные органы власти является одним из важнейших способов укрепления и расширения связи партии с народом, участия граждан в управлении

государством, средством выражения общественного мнения и источником информации.

Основным нормативным правовым актом советского государства являлся Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». Указ содержал в себе основные положения, регламентирующие деятельность государственных органов и должностных лиц по приему, рассмотрению и разрешению обращений граждан, а именно правила, сроки рассмотрению обращений граждан, которые были обязательны для всех органов государственной власти и общественных организаций. Указанный нормативный правовой акт подчеркивал, тот факт, что органы государственной власти и общественные организации обязаны обеспечивать необходимые условия для полной реализации прав граждан на обращения. Однако руководство страны не отрицало тот факт, что нередко правила и сроки рассмотрения обращений нарушались, ответы на обращения были формальные, должностные лица уклонялись от личного приема граждан. Среди проблем также выделялись невнимательное отношение со стороны должностных лиц к человеку, его правам. Общественные организации нередко слабо вели работу по разъяснению действующего законодательства гражданам, не была организована работа по выяснению причин обращений граждан и непосредственному устранению этих причин.

Интересен тот факт, что право на обращения граждан в государственные органы и общественные организации не было закреплено в Конституции советского государства, а регламентировалось лишь множеством различных указов и постановлений, что нередко приводило к дублированию и путанице.

Впервые в указанное право на обращения было внесено в Конституцию СССР в 1977 году. Так статья 49 Конституции СССР гласила, что граждане имеют право «вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе» [4]. Помимо данного права в Конституции 1977 года было предусмотрено право граждан на участие в управлении государственными и общественными делами общественных организаций и трудовых коллективов.

Принятая в 1978 году Конституция РСФСР в статье 47 закрепляла право граждан «участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей». Законодатель впервые сделал институт обращений граждан конституционной нормой, закрепив в статье 51 Конституции РСФСР право граждан направлять личные и коллективные обращения в государственные органы и должностным лицам, которые в свою очередь в пределах своей компетенции обязаны рассматривать эти обращения, принимать по ним решения и давать мотивированные ответы в установленные законом срок [2].

Стоит отметить тот факт, что после принятия Конституции СССР 1977 года закон, закрепляющий порядок принятия рассмотрения и разрешения обращений, заявлений и жалоб принят не был. Разрабатывалось множество законопроектов, примером может служить проект Закона о порядке рассмотрения жалоб граждан в органах государственного управления, на предприятиях, в учреждениях и организациях, разработанный генеральным прокурором СССР А.Я. Сухаревым. Проект указанного закона был направлен на дальнейшую разработку в комитеты и комиссии Верховного Совета СССР, но в результате принят не был.

В 1990 году Комитетом Верховного Совета СССР по вопросам гласности, прав и обращений граждан был разработан и размещен для ознакомления и обсуждения в журнале «Народный депутат» проект Закона СССР об обращениях граждан, однако указанный законопроект также принят не был [16].

Современное законодательство России, в частности Конституция Российской Федерации 1993 года, в статье 33 предусматривает норму, закрепляющую право граждан на индивидуальные и коллективные обращения. При этом расширен круг субъектов, имеющих возможность обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления. Так право на обращения имеют и несовершеннолетние, трудовые коллективы, организации граждан и т.д. В прочем, Конституция Российской Федерации 1993 года не содержит норм, запрещающих лицам без гражданства и иностранным гражданам также активно использовать право на обращения [23].

Конституция Российской Федерации также закрепила особый вид обращений граждан – обращение за судебной защитой, предусмотренное статьей 46 Конституции Российской Федерации.

Таким образом, в заключение первого параграфа стоит отметить, что на протяжении многих столетий истории развития Российского государства законодательство об обращениях граждан в органы государственной власти, органы местного самоуправления и общественные организации развивается и совершенствуется. Однако в качестве проблемы необходимо отметить, что в недостаточной мере законодательные акты закрепляют положения, касающиеся порядка подачи обращений в государственные органы и рассмотрения их должностными лицами.

Анализ исторической, правовой и научной литературы позволяет выделить три основных этапа становления и развития в России института обращений граждан, а именно:

1. первый этап характеризуется отсутствием нормативного закрепления права на обращения граждан (до XV в.);
2. второй этап характеризуется появлением первых нормативных правовых актов, закрепляющих основные положения, регламентирующие обращения граждан (XV в. – 1977 г.);
3. третий этап – конституционно-правовой этап, характеризующийся закреплением норм об обращениях граждан в Основном Законе государства.

### **1.3. Зарубежный опыт организации работы с обращениями граждан**

В большинстве стран предусматривается право граждан на обращение или подачу жалобы в государственные органы, и при этом основным предметом подобных положений являются действия парламента и иных законодательных органов, хотя в Великобритании и Соединенных Штатах Америки канцелярии Премьер-министра и Президента, соответственно, рассматривают обращения граждан, и при этом, в Соединенных Штатах Америки группы и организации активистов принимают активное участие в подаче обращений по различным вопросам. За исключением

лишь пяти стран – Дании, Эстонии, Польши, Швеции, и Кипра. Под правом на обращение к государству в этих странах в основном понимается часть функций государства по законодательному надзору и контролю [17]. Таким образом, объем прав на обращение или обжалование зависит от государственного органа – парламента и законодателей, в который подаются обращения и жалобы граждан.

Следует подробнее рассмотреть особенности вопроса обращения граждан в странах зарубежья.

В Великобритании организация и рассмотрение жалоб возлагается на административные трибуналы. Для оперативного рассмотрения поступивших жалоб в министерствах, чья деятельность затрагивает интересы широких слоев населения страны (внутренних дел, финансов, здравоохранения и др.), введены, постоянные должности инспекторов, которые осуществляют проверку поступивших жалоб [19]. Во многих парламентских актах, касающихся конкретных вопросов государственного управления, отражен порядок ведомственного рассмотрения некоторых видов обращений (законы о полиции, о жилищном строительстве, о национализации сталелитейной промышленности и некоторые другие).

Основная масса споров граждан с госорганами и их должностными лицами рассматривается административными трибуналами. За общими судами сохранились контрольные функции. Суды контролируют обоснованность ареста граждан, применения нормативных актов, которыми могут быть нарушены или уже нарушены права граждан, могут принимать решения о правомерности действий государственных органов, о материальном возмещении за вред, причиненный злоупотреблениями или правонарушениями должностных лиц [38]. Действия госорганов и их должностных лиц могут быть обжалованы через парламент. В этих целях.

введена должность Уполномоченного по делам администрации. Его компетенция распространяется только на органы центральной администрации, кроме Совета Министров и его кабинета. Жалобы Уполномоченному направляются через членов парламента в течение 12 месяцев после факта нарушения прав, при том должны быть исчерпаны все другие правовые средства. В министерствах Велико-

британии функционируют специальные парламентские службы, взаимодействующие с Парламентским Уполномоченным.

Согласно Французской Декларации прав человека и гражданина 1793 года, право выражать свои мысли и свои мнения как посредством печати, так и любым иным способом, право собираться вместе, соблюдая спокойствие, и свободное отправление религиозных обрядов не могут быть воспрещены [21].

Во Французской Республике существует два вида обжалования актов: через ведомства и через органы административной юстиции. Наряду с этим граждане имеют право требовать через обычный суд возмещения ущерба, если административный акт или ошибка должностных лиц повлекли за собой материальный ущерб [13].

Могут быть обжалованы все акты исполнительных органов без изъятия, в т.ч. и Совета Министров, если они изменяют правовое состояние или права граждан или организаций. Акты, имеющие законодательную силу, а также акты исполнительной власти, одобренные законом, и акты судебной власти не могут быть обжалованы.

В административной юстиции принят на устный, а письменный процесс, т.е. все аргументы контраргументы, свидетельские показания подаются в письменной форме. Решения административных трибуналов в кассационном порядке могут быть обжалованы в Государственный Совет. Его решения, вынесенные в первой и во второй инстанциях, окончательны и обжалованию не подлежат. Дела неподсудные административным трибуналам рассматриваются Государственным Советом.

Жалобы граждан на действия органов государственного управления рассматривает также назначаемый в соответствии с законом 1973 года декретом Совета Министров сроком на 6 лет Посредник. Они передаются ему через депутатов или сенаторов. Признав жалобу обоснованной, Посредник понимает меры по ее урегулированию, а при необходимости дает рекомендации по улучшению деятельности органа, чьи решения обжалуются, и может внести предложения о поправках в законодательные и регламентные акты в целях исключения подобных нарушений.

С 1973 года в большинстве министерств и государственных секретариатов образованы специальные комитеты, которые не рассматривают, а занимаются совершенствованием процедур и взаимоотношений администрации и граждан.

В Статье 17 Главы I Основного Закона (Grundgesetz) Федеративной Республики Германии, закреплено право на подачу обращения. Она гарантирует, что «каждый человек имеет право индивидуально или совместно с другими лицами обращаться письменно с просьбами или жалобами в компетентные органы или в органы законодательной власти» [17].

В этих целях сформулирован Комитет бундестага по петициям. Его полномочия определены федеральным законом. Конституцией Федеративной Республики Германии также установлено, что каждый кто использует конституционные права для борьбы против основ свободного демократического строя по решению Федерального Конституционного суда полностью или частично утрачивает их.

В 2005 году версия электронной системы подачи обращений, разработанная в Шотландии, была представлена для немецкого национального парламента (Бундестага), в рамках совместного проекта шотландского парламентом и Бундестага - «Отдел онлайн услуг». Бундестаг и парламены всех 16 отдельных германских штатов (земель), включая города-штаты, имеют органы по парламентским обращениям. Среди различных органов по обращениям, Комитет по обращениям Бундестага Германии является самым известным. В Германии сегодня, как на общенациональном, так и в большинстве штатов на субнациональном уровне, обращения в государственные органы могут подаваться в электронном виде посредством электронного обращения [14].

Однако, как в 2014 году отмечали Рейм, Богль и Линднер (Riehm, Böhle, and Lindner), модель подачи обращений немецкого Бундестага (с онлайн-подписью и дискуссионными форумами) была предложена только городом-штатом Бремен. Эти, так называемые «публичные обращения», в отличие от традиционных рукописных обращений, могли просматриваться на веб-сайтах правительства. Отдельное физическое лицо может добавить свое имя в поддержку любого обращения, и может обсудить обращение в онлайн-форуме. Заявители могут быть приглашены к участию

на открытых сессиях Комитета по обращениям, чтобы представить свое обращение лично перед Комитетом.

Эта реформа является результатом отличительных инноваций в системе обращений немецкого Бундестага, которая была во многом вдохновлена примером Шотландии. Она включала в себя и другие возможности, направленные на улучшение системы, такие как возможность слушаний и публичных обсуждений в Комитете по обращениям, по обращениям, которые получили в свою поддержку 50 000 подписей. В то время как большинство из этих электронных возможностей доступны для так называемых публичных обращений, «традиционные обращения» по-прежнему возможны, но в основном на них не влияет этот процесс модернизации и они остаются не публичными [35].

Как и в других странах, под обращениями в Австралии в основном понимаются обращения граждан в государственные органы с просьбой принять какие-либо меры. Право на обращение в Федеральный парламент Австралии уже давно является фундаментальным правом граждан Австралии и это единственный способ обращения граждан с жалобами в Парламент - все другие процессы подразумевают общение через посредников - через парламентского представителя (член парламента или сенатор) или парламентский комитет.

Палата представителей имеет Постоянный комитет по обращениям (Standing Committee on Petitions), который принимает и рассматривает обращения от имени Палаты. Индивидуальные или групповые обращения могут приниматься Палатой представителей при условии, что они касаются вопросов в пределах полномочий Палаты. Каждый год в Палату поступают сотни обращений по самым различным вопросам [28].

Между 1901 и 2007 годами лишь Палатой в общей сложности было рассмотрено 50.045 обращений. Наибольший объем обращений пришелся на 1970 и 1980-е года. Наиболее низкое количество обращений было в период между 1975 и 1989 годами, в среднем 2,357 обращений в год в течение того 15 летнего периода. К 1990-м годам, количество обращений в Палату представителей было минимальным в пересчете на объем обращений с наибольшим количеством подач в период с 1990 по 2007

год, достигнув 843, с самой низкой отметкой 232 (Постоянный комитет по обращениям Палаты представителей, 2013 г., 2).

Подача обращений в Палату представителей должна основываться на шести основополагающих принципах:

- 1) обращения принадлежат обществу; они являются наиболее прямой формой общения между обществом и Палатой;
- 2) обращения, направляемые в Палату, должны быть рассмотрены Палатой;
- 3) правительство должно реагировать;
- 4) участие членов должно быть усилено и упорядочено;
- 5) правила должны быть значимыми и справедливыми; подготовка обращения не должна быть чрезмерно сложной и правила, регулирующие обращения, не должны быть чрезмерно обременительными;
- 6) информационные технологии должны использоваться более эффективно.

Что касается последнего принципа, Палата отметила, что важно использовать новые информационные технологии, чтобы предоставить людям альтернативу бумажным обращениям. Таким образом, она приступила к созданию электронной системы подачи обращений.

В США общее право обжалования злоупотреблений закреплено в первой поправке к Конституции: "Конгресс не будет издавать законов... ограничивающих... право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об исправлении злоупотреблений". Жалобы в отношении действий должностных лиц рассматриваются судами, в т.ч. Верховный Судом. Наряду с этим существует ведомственные рассмотрение должностными лицами и специальными административными агентствами. Эта деятельность регулируется законом об административной процедуре, который предписывает административным агентствам соблюдать гласность, состязательность, равноправие сторон, обеспечивать возможность обжалования принятых решений [33].

Во многих штатах Америки применяются и другие формы контроля за деятельностью органов государственной власти и должностных лиц. В настоящее время в США функционирует более 20 законодательных (законодательных) и исполнитель-

ных омбудсменов. Омбудсменовские службы наряду с государственными созданы и в частных учреждениях, университетах, крупных корпорациях. Миллионы американцев ежегодно обращаются к Президенту страны с просьбами, предложениями, жалобами. Они рассматриваются департаментом корреспонденции и президентских посланий Аппарата Белого Дома. Меры по защите прав граждан, реализации их просьб и предложений департамент осуществляет совместно с федеральными министерствами, губернаторами и правительствами штатов. Еженедельно Президенту США направляется аналитический обзор поступившей корреспонденции, к нему прилагаются наиболее интересные и значимые обращения американцев.

«Мы, народ» – так назывался раздел веб-сайта Администрации Президента США Барака Обамы, который действовал с сентября 2011 года для подачи обращений в адрес политических экспертов администрации. Обращения могут создаваться, размещаться и подписываться поддерживающими их лицами. Только обращения, которые достигли определенного порога или кворума подписей (например, 100 000 подписей в течение 30 дней) могут быть рассмотрены должными лицами Администрации, после чего делаются официальные ответы, но это происходит не всегда. В США в Белый дом не могут подаваться обращения касательно уголовного судопроизводства. После подсчета количества обращений, поданных в течение шести месяцев, по которым несмотря на количество в них подписей не были сделаны официальные ответы, СМИ пришли к выводу, что раздел «Мы, народ» – это не более чем средство пиара, позволяющее гражданам выразиться [34].

Таким образом, анализ нормативно-правовых документов и существующих систем по обжалованию решений и действий органов государственной власти и должностных лиц, нарушающих права граждан, позволяет сделать вывод, что достигнут значительный прогресс в области повышения ответственности государства за соблюдение прав человека, действующие механизмы стали одним из надежных средств, как восстановления нарушенных, недопущения нарушения прав и свобод граждан, так и средством укрепления законности, правового и нравственного порядка, преодоления произвола и бюрократизма в государственном аппарате.

Анализ зарубежного опыта организации работы с обращениями граждан позволяет сделать вывод о том, что США – это единственная из указанных стран, где государство осуществляет лишь ограниченный контроль над процессом подачи обращений, подход характеризуется как «минималистический подход». Кроме платформы Президента по подаче обращений «Мы, народ», которая характеризуется больше как средство связи с общественностью, право на обращение не связано с конкретной ветвью государственной власти и не имеет традиционные функции.

В Германии, Великобритании и Австралии процесс подачи обращений в высокой степени регламентирован и контролируется. Регулирование и контроль процесса подачи обращений в Германии, Соединенном Королевстве, и особенно в Австралии имеет прозрачный характер.

В качестве положительного опыта организации работы для России, можно отнести Австралию и Великобританию.

## **2. Работа с обращениями граждан в законодательном (представительном) органе**

### **2.1. Опыт организации работы по рассмотрению обращений граждан в органах публичной власти (на примере Самарской Губернской Думы)**

На основании инструкции по работе с документами в Самарской Губернской Думе, можно проследить процедуру приема, регистрации, порядка рассмотрения обращений граждан. Выявить особенности требований к оформлению ответов, особенности процедуры личного приёма, а также особенности контроля за рассмотрением обращений граждан.

Организация делопроизводства по рассмотрению обращений граждан, поступающих в Самарскую Губернскую Думу, осуществляется сотрудником приемной граждан отдела документационного обеспечения организационно-информационного управления аппарата Думы (далее - приемная граждан).

Делопроизводство по обращениям граждан в Думе ведется отдельно от других видов делопроизводства.

Все сотрудники Губернской Думы, работающие с обращениями граждан, несут, в соответствии с законодательством Российской Федерации, ответственность за сохранность находящихся у них на рассмотрении обращений и документов, связанных с их рассмотрением.

Персональная ответственность работников закрепляется в их должностных регламентах.

Сведения, содержащиеся в обращениях граждан, а также персональные данные заявителя [11] могут использоваться только в служебных целях и в соответствии с полномочиями лица, работающего с обращениями. Запрещается разглашение содержащейся в обращении информации о частной жизни обратившихся граждан без их согласия. Не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных вопросов [10].

При утрате исполнителем письменных обращений граждан назначается служебное расследование, о результатах которого информируется руководитель аппарата Думы.

Приемная граждан осуществляет количественный и качественный анализ поступающих обращений граждан и направляет его руководителю аппарата, а также в информационно-аналитический отдел для размещения на сайте Губернской Думы.

Аналогичная аналитическая работа ведется также другими структурными подразделениями, в которые поступают обращения, в соответствии со сферами их ведения.

Прием и первичная обработка письменных обращений граждан начинается с того, что все присланные по почте письменные обращения граждан (в том числе телеграммы, обращения, поступившие по факсу или электронной почте) и документы, связанные с их рассмотрением, поступают в отдел документационного обеспечения организационно-информационного управления аппарата Думы (далее – отдел ДО), где производится проверка правильности введенных данных адресата и доставки, целостности упаковки. Ошибочно поступившие (не по адресу) письма возвращаются на почту [30].

После первичной обработки и учета поступившие письменные обращения граждан сотрудником отдела ДО направляются в приемную граждан, при этом запечатанная корреспонденция не вскрывается. В случае передачи в приемную граждан вскрытого конверта с обращением гражданина к нему прилагается служебная записка с информацией о причинах вскрытия конверта. Вскрытый конверт прилагается к обращению [9].

В приемной граждан конверты с обращениями граждан, поступившие из отдела ДО, вскрываются. Конверты сохраняются и прилагаются к обращениям.

Обращения могут быть доставлены гражданами непосредственно в приемную граждан. Прием письменных обращений непосредственно от граждан производится сотрудником приемной граждан. Письменные обращения, лично передаваемые гражданами, принимаются только при вскрытых конвертах [27].

Не принимаются обращения, не содержащие подписи обратившегося гражданина и адреса для ответа. По просьбе обратившегося гражданина ему сообщается телефон для справок по обращениям граждан, либо делается отметка с указанием даты поступления на копиях или вторых экземплярах принятых обращений при условии наличия копии у заявителя [8].

Письменные обращения граждан подлежат обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в Думу.

При регистрации:

- обращению присваивается регистрационный номер с указанием даты поступления;

- указывается фамилия, инициалы заявителя и его адрес. Если письмо подписывается двумя или более авторами, то регистрируется автор обращения, в адрес которого просят направить ответ. Такое обращение считается коллективным.

- определяются (при возможности) и отмечаются социальное положение и льготный состав авторов обращений (кроме коллективных);

- составляется аннотация на обращение. Аннотация должна быть четкой, краткой, отражать содержание всех вопросов, поставленных в обращении;

- обращение проверяется на повторность, при необходимости просматривается предыдущая переписка. Обращения одного и того же автора по одному и тому же вопросу, поступившие до истечения срока рассмотрения, считаются первичными.

Повторными считаются обращения, поступившие от одного и того же автора по одному и тому же вопросу:

- если со времени подачи первого обращения истек установленный законодательством срок рассмотрения и заявителю не дан ответ;

- если заявитель не удовлетворен полученным ответом по первоначальному обращению.

Не считаются повторными:

- обращение одного и того же автора, но по разным вопросам;

- обращение одного и того же автора по одному и тому же вопросу, направленные различным адресатам и поступившие в Губернскую Думу.

Обращения граждан, адресованные непосредственно депутатам, председателям комитетов, руководителям структурных подразделений, сотрудникам аппарата, передаются по назначению без предварительного рассмотрения председателем Думы, через именные ячейки в канцелярии отдела ДО.

Регистрация обращений и подготовка ответов осуществляется в структурных подразделениях Думы.

Регистрация обращений и подготовка ответов, адресованных депутатам и депутатским объединениям, осуществляется помощниками депутатов и в аппаратах депутатских объединений.

Организация личного приема граждан проводится в помещении приёмной граждан ежемесячно председателем Губернской Думы и его заместителями по утверждённому графику (график утверждается председателем Губернской Думы раз в год). В остальное время, кроме выходных, приём граждан осуществляется сотрудником приёмной граждан.

Графики приёма председателем и его заместителями доводятся до сведения граждан через официальный сайт Самарской Губернской Думы, информационный стенд в здании Губернской Думы и справочный телефон приёмной граждан.

Предварительную беседу с гражданами и запись на личный приём к указанным должностным лицам, информирование граждан о дате, времени и месте проведения приёма, проработку вопросов к личному приёму осуществляют сотрудники секретариатов председателя Думы и его заместителей во взаимодействии с сотрудником приёмной граждан.

Запись на приём осуществляется предварительно и ежедневно (кроме выходных и праздничных дней).

При предварительной записи граждан на личный прием выясняется, с каким вопросом хотел бы обратиться гражданин. В ходе беседы гражданину разъясняется компетенция Губернской Думы как законодательного органа государственной власти Самарской области, в отдельных случаях предлагается обратиться за разреше-

нием вопроса в иные государственные органы или органы местного самоуправления.

Запись на повторный приём к председателю Губернской Думы и его заместителям осуществляется не ранее получения гражданином ответа на предыдущее обращение (или если истёк установленный срок рассмотрения обращения). В случае повторного обращения осуществляется подборка всех имеющихся материалов, касающихся этого заявителя, и представляется должностному лицу, ведущему личный приём.

Необходимость записи на повторный приём определяется сотрудниками секретариатов исходя из содержания ответа на предыдущее обращение по этому вопросу.

Во время личного приёма каждый гражданин имеет возможность сделать устное заявление либо оставить письменное обращение по существу поднимаемых им вопросов.

В случае если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приёма. В остальных случаях в установленные законодательством сроки гражданину даётся письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов должностным лицом, осуществляющим личный приём.

Письменное обращение, принятое в ходе личного приёма, регистрируется и рассматривается в установленном порядке.

В случае если в письменном обращении содержатся вопросы, решение которых не относится к компетенции Губернской Думы, гражданину даётся устное разъяснение, куда и в каком порядке ему следует обратиться.

В ходе личного приёма гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

По окончании приёма должностное лицо доводит до сведения заявителя свое решение, информирует о том, кому будет поручено рассмотрение и принятие мер по

его обращению, а также откуда он получит ответ, либо разъясняет, где, кем и в каком порядке может быть рассмотрено его обращение по существу.

Личный прием граждан сотрудником приемной граждан осуществляется ежедневно в рабочие дни с 9.00 до 17.00 без предварительной записи.

В процессе проведения личного приема граждан сотрудник приемной граждан может принимать письменные обращения, которые подлежат регистрации в порядке, установленном настоящей Инструкцией [14].

Сотрудник приемной граждан обязан оказывать содействие гражданам в правильном указании в письменном обращении должности, фамилии, имени, отчества адресата, названий подразделений Думы.

По просьбе гражданина ему могут быть выданы копии письменных ответов, поступивших в Думу из государственных органов, органов местного самоуправления в связи с его предыдущим письменным обращением, а также копия письменного ответа о результатах рассмотрения его обращения в Думе, если указанные ответы не были получены гражданином по независящим от него обстоятельствам.

Инструкция по работе с документами в Самарской Губернской Думе в полной мере и в соответствии с Федеральным законом №59-ФЗ описывает опыт организации работы с обращениями граждан.

Необходимо также изучить статистические данные о работе с письменными, а также с электронными обращениями граждан, поступившими в Самарскую Губернскую Думу в 2016 году.

В 2016 году в Самарскую Губернскую Думу поступило 389 письменных обращений граждан.

371 из них зарегистрировано на председателя Самарской Губернской Думы, 3 – на руководителя аппарата и 1 – на руководителя фракции «Единая Россия». По каждому обращению заведено дело. Из 286 письменных обращений, поставленных на контроль:

- рассмотрено в срок – 356;
- рассмотрено с нарушением срока – 0;
- принято к сведению – 13

- находятся в работе – 33 (не получены ответы на запросы).

В приложении 1 приведены более подробные данные о количестве поступивших письменных обращений в структурные подразделения Думы и этапы их рассмотрения ответственными исполнителями.

Все обращения, поступившие в 2016 год, были рассмотрены с соблюдением установленных законодательством сроков. По всем обращениям граждан направлялись промежуточные ответы, давались аргументированные разъяснения и рекомендации на поставленные в обращениях вопросы.

213 письменных обращений (54,8%) ответственными исполнителями перенаправлены по компетенции в профильные министерства, ведомства, органы местного самоуправления и иные структуры для принятия конкретных мер по решению изложенных в обращениях проблем.

По 168 письменным обращениям (43,2%) гражданам разъяснено законодательство в той или иной сфере комитетами и правовым управлением Самарской Губернской Думы.

В приложении 2 представлены обращения, распределенные по территориальной принадлежности. Таблица показывает, проблемы жителей каких муниципальных образований поднимаются в обращениях чаще всего.

За отчетный период председателем Думы и его заместителями в приемной граждан проведено 9 приемов, в ходе которых принят 41 человек.

Всем обратившимся гражданам даны квалифицированные консультации и рекомендации.

Ежедневно в приемную граждан поступают телефонные обращения информационно-справочного характера. Всем обратившимся гражданам предоставляется необходимая информация и соответствующие разъяснения.

Также необходимо рассмотреть информацию об электронных обращениях граждан, поступивших в Самарскую Губернскую Думу в 2016 году.

За 2016 год на интернет-сервис Самарской Губернской Думы поступило 835 электронных обращений граждан.

По видам доставки электронные обращения распределились следующим образом:

1. Интернет-приемная граждан - 669 обращений;
2. Электронная почта – 158 обращений;
3. Интернет-киоск – 8 обращений.

Тематика обращений за отчетный период разнообразна. Однако сравнительный анализ электронных обращений за 2016 год показывает, что самыми острыми для граждан остаются вопросы жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства, социальной защиты и жилищной сферы (45% от общего количества поступивших обращений):

- коммунально-бытовое обслуживание и благоустройство – вопросы текущего ремонта дома, отсутствия водоснабжения, несвоевременной очистки дворовых территорий от снега, неудовлетворительного оказания услуг по теплоснабжению, просьбы по благоустройству детских площадок;

- социальная защита – вопросы социальной поддержки молодых семей, малоимущих граждан, предоставления льгот отдельным категориям граждан, предоставления мест в детских садах, просьбы граждан разъяснить законодательство в социальной сфере и т.д.;

- жилищные вопросы и имущественные отношения – помощь малообеспеченным и инвалидам в решении жилищных проблем, переселение из ветхого жилья, улучшение жилищных условий, разъяснение жилищного законодательства.

Актуальными для граждан являются также вопросы организации транспортного обслуживания населения. Помимо жалоб на неудовлетворительную работу общественного транспорта в отдаленных районах области, граждане также вносили и предложения по улучшению транспортного сообщения.

В отчетный период поступали жалобы на работу учреждений здравоохранения (неудовлетворительное медицинское обслуживание, дефицит кадров в поликлиниках). В категории «Землепользование» основным вопросом в 2016 году было выделение бесплатных земельных участков многодетным семьям [11].

На все поступившие обращения гражданам даны мотивированные ответы законодательства отделами комитетов и правовым управлением Думы.

С целью объективного и всестороннего рассмотрения вопросов, изложенных в обращениях граждан, обращения в установленные законодательством сроки направлялись в государственные органы, органы местного самоуправления или должностным лицам. Все обращения, перенаправленные для рассмотрения в иные органы власти, остаются на контроле в приёмной граждан до предоставления информации об окончательных результатах их рассмотрения.

Информация об электронных обращениях граждан, поступивших в Самарскую Губернскую Думу за период с 12.01.2016 по 30.09.2016 года

За 9 месяцев 2016 года на интернет-сервис Самарской Губернской Думы поступило 671 электронное обращение граждан.

По видам доставки электронные обращения распределились следующим образом:

1. Интернет «Приемная граждан» - 543 обращения;
2. Электронная почта – 121 обращение;
3. Интернет-киоск – 7 обращений.

Перечень вопросов, поднимаемых гражданами в электронных обращениях, затрагивали многие сферы нашей жизни. Вопросы касались благоустройства территорий, текущего и капитального ремонта домов, предоставления социальных и налоговых льгот, получения мест в детских садах, улучшения жилищных условий, выделения земельных участков многодетным семьям и др.

Основная тематика обращений представлена следующим образом:

- на первом месте - коммунально-бытовое обслуживание и благоустройство;
- на втором – социальная защита;
- и на третьем – жилищные вопросы и имущественные отношения.

По тематике «Коммунально-бытовое обслуживание» поднимались в основном вопросы текущего ремонта домов, неудовлетворительного состояния жилья,

неудовлетворительного содержания придомовых территорий, нарушений в ходе капитального ремонта домов, установки детских площадок и другие.

В разделе «Социальная защита» поступали просьбы граждан разъяснить законодательство о социальной поддержке молодых семей, малоимущих граждан, предоставлении мест в детских садах, о предоставлении санаторно-курортного лечения [12].

В разделе «Жилищные вопросы и имущественные отношения» обращения в основном касались переселения из ветхого и аварийного жилого фонда, выделения жилья детям-сиротам, также поступают просьбы о содействии от малоимущих граждан в решении жилищных проблем.

Все обращения, поступившие за отчетный период, были рассмотрены с соблюдением установленных законодательством сроков. На все обращения заявителям направлены мотивированные ответы.

Таким образом, можно говорить о том, что работа Самарской Губернской Думы с обращениями граждан имеет четкий и слаженный характер, ответы на обращения формируются своевременно и в полном объеме отвечают на вопросы граждан. На основании статистических данных за 2016 год, можно сделать вывод о том, что электронные обращения имеют большую популярность по сравнению с письменными обращениями. Самарская Губернская Дума получила в два раза больше электронных обращений, чем письменных за 2016 год. Основными и самыми острыми для граждан вопросами можно выделить вопросы жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства, социальной защиты и жилищной сферы (45% от общего количества поступивших обращений), а также вопросы организации транспортного обслуживания населения и жалобы на работу здравоохранительных учреждений. На все поступившие обращения гражданам даны мотивированные ответы законодательства отделами комитетов и правовым управлением Думы.

## **2.2. Информационные ресурсы как один из инструментов эффективной работы с обращениями граждан в органах публичной власти (на примере Самарской Губернской Думы)**

Информационные ресурсы — отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах).

Важной особенностью информационных ресурсов является их «неуничтожаемость» — они не исчезают после использования, и ими можно пользоваться многократно, копируя без ограничений.

24 апреля 2017 состоялось заседание Комиссии Совета законодателей по информационной политике, информационным технологиям и инвестициям, на котором обсуждалось состояние веб-сайтов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в 2016 году.

Для определения состояния веб-сайтов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в 2016 году Комиссией Совета законодателей по информационной политике, информационным технологиям и инвестициям при Федеральном Собрании Российской Федерации (далее - Комиссия СЗ) совместно со всеми законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлялись работы по сбору, обработке, анализу и представлению информации о состоянии веб-сайтов в 2016 году.

Подготовка информации осуществлялась согласно разработанной системы критериев и показателей, характеризующих состояние веб-сайта (обновление No 3 от 30 ноября 2016 года), бланка (электронного шаблона) отчетной формы "Показатели состояния сайта в информационно- телекоммуникационной сети Интернет" (далее - файл программы), методических рекомендаций и информационного письма Комиссии СЗ.

Информационной базой для определения значений показателей, характеризующих состояние веб-сайтов, является: информация веб-сайтов; информация, содержащаяся

в аккаунтах социальных сетей, видеохостингов и др.; веб-сервисы; договоры на услуги хостинга, разработку/обслуживание веб-сайтов; планы, отчеты о деятельности и др.

На всех веб-сайтах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в аккаунтах наиболее популярных в России социальных сетей регулярно публикуется новостная информация. В 2016 году опубликовано:

- на веб-сайтах 76 тыс. новостей;
  - в аккаунтах социальной сети "ВКонтакте" 9 тыс. записей новостей;
  - в аккаунтах социальной сети "Твиттер" 22 тыс. записей новостей;
  - в аккаунтах социальной сети "Фейсбук" более 16 тыс. записей новостей
- в аккаунтах видеохостинга "Rutube" 48 записей;  
в аккаунте видеохостинга "YouTube" более 4 тыс. записей.

Веб-сайты 9 законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации имеют свидетельства о регистрации СМИ (сайт как сетевое издание).

В течение 2016 года через веб-сервисы (электронные формы) для отправки обращений пользователями сети Интернет на веб-сайтах у не менее 78 законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации поступило более 32 тыс. обращений.

На веб-сайтах опубликовано более 2,2 тыс. ответов на часто задаваемые вопросы пользователей сайта, статистика по обращениям (граждан, организаций) (не менее 71).

На веб-сайтах (16 законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации) пользователи сети Интернет могут создавать личные кабинеты (всего создано за весь период работы веб-сайтов более 8,3 тыс. личных кабинетов), на веб-сайтах у 19 законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации сохраняется история обращений зарегистрированных пользователей веб-сайта.

Веб-сервис для отправки пользователям сайта электронных уведомлений (на email и/или на телефон в формате sms) о получении/рассмотрении обращения работает на веб-сайтах у 26 законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

На веб-сайтах у 75 законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации имеется счетчик для измерения посещаемости сайта.

В течение 2016 года определено более 30 млн. посещений веб-сайтов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации пользователями сети Интернет, около 10 млн. уникальных посетителей веб-сайтов, около 11 тыс. подписчиков (пользователей сайтов) на рассылку информационного бюллетеня по email, около 18 тыс. подписчиков на аккаунты в социальной сети "ВКонтакте", около 34 тыс. подписчиков на аккаунты в социальной сети "Твиттер", более 43 тыс. подписчиков на аккаунты в социальной сети "Фейсбук", 2 подписчика на аккаунты на видеохостинге "Rutube", более 1 тыс. подписчиков на аккаунты на видеохостинге "YouTube".

По результатам определения состояния веб-сайтов в 2016 году необходимо отметить достижения законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, указанных в приложениях 3, 4.

По итогам конкурса Самарская Губернская Дума получила 43 качественных показателя со значением «да», а также были выбраны наиболее успешные значения по количественным показателям, характеризующим состояние веб-сайта. Категория показателей «опросы», количество проведенных на сайте опросов пользователей с максимальным значением показателя 30 и «технологии», количество зарегистрированных поддоменных имен для сайта с максимальным значением показателя 57.

Веб-сайт Самарской Губернской Думы по результатам конкурса получил статус открытости и прозрачности, что является одним из основных положительных показателей, позволяющим в полной мере оценить работу веб-сайта. Граждане могут получать информацию в полном объеме во всех разделах, читать новости и анонсы мероприятий, просматривать мультимедийные материалы, а также обра-

титься с каким-либо вопросом или комментарием, касающимся законотворческой деятельности, к депутатам или должностным лицам Самарской Губернской Думы и представительных органов муниципальных образований в Самарской области.

В приложении 5 представлен скриншот веб-сайта Самарской Губернской Думы.

### **2.3. Предложения и рекомендации по работе с обращениями граждан в органах публичной власти (на примере Самарской Губернской Думы)**

В результате анализа законодательной базы, материалов правоприменительной практики выявлен ряд проблем в указанной сфере. Следует отметить некоторые из них.

1. Веерная рассылка-это средство массовой коммуникации, инструмент виртуального маркетинга, группового сообщения рекламы. Заключается она в автоматической рассылке электронных писем группе адресатов по предварительно составленному списку. Веерная рассылка не предполагает контакта с адресатом, она не рассчитана на долгосрочное сотрудничество. Её основная функция — информационная. В нашем случае веерная рассылка – это массовая отправка обращений от граждан с единой темой и смысловым содержанием обращения, с целью скорейшего рассмотрения проблемы и её решения. Проблема такого рода обращений состоит в объёме работы, которую соответствующие органы власти должны выполнить, чтобы сформировать ответ по каждому из обращений, к тому же обращения могут быть присланы гражданами из разных областей или регионов, а значит должны быть рассмотрены несколькими (различными) органами власти. В результате, на обработку тратится слишком много времени и ресурсов, вместо ответа на обращение одного гражданина. Подобная рассылка также блокирует работу государственных служащих, так как закон обязует отвечать на все обращения граждан без исключений и в установленный срок. Решением данной проблемы может стать создание шаблонного ответа на обращения, объединённые единой проблематикой. Необходимо создать единый канал для подобного рода обращений, который позволит органам власти ви-

деть, куда были направлены эти обращения, и впоследствии давать единый, шаблонный ответ, удовлетворяющий вопросы граждан.

2. Перенаправление по уровням компетенции. Суть данной проблемы состоит в том, что обращения зачастую приходят в органы власти, в компетенцию которых не входит решение проблемы, содержащейся в обращении. Поэтому обращения перенаправляют в соответствующие органы власти. Подобная процедура занимает время и продлевает срок ответа на обращение до 30 дней. В итоге зачастую теряется суть проблемы в комплексе, по отдельности вопросы становятся предметом рассмотрения ряда органов и должностных лиц, которые также могут, ссылаясь на отсутствие компетенции, не рассматривать обращение по существу. В итоге гражданин получает на одно обращение несколько ответов, в котором ему сообщается об отсутствии полномочий, о перенаправлении обращения в другие органы, в итоге гражданин не имеет представления о нахождении своего обращения, стадии рассмотрения и проблема, поставленная в первом, заявленном обращении, остаётся нерешённой, что может негативно сказываться на доверительном отношении к власти.

3. Сокращённые сроки. В соответствии со статьей 12 Федерального закона № 59-ФЗ предусмотрены сроки рассмотрения обращения граждан. Зачастую обращения попадают к адресату в поздний срок, что приводит к незамедлительному и потому не всегда корректному ответу, к так называемым «формальным отпискам». В качестве формальных отписок следует считать формальный ответ официального лица или учреждения, не затрагивающий существа дела или просьбы. При этом должностные лица ссылаются на статью 8 Федерального закона № 59-ФЗ. По общему правилу установленный порядок статьи 8 позволяет направить письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. При этом необходимо уведомить гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения. В качестве одного из способов решения данной проблемы следует рассматривать

вать организацию системы контроля через систему мониторинга, запуск которой планируется с 1 июля 2017 года.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 17 апреля 2017 г. N 171 "О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций", целью данного мониторинга является обеспечение защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прогнозирование развития социально-экономических и общественно-политических процессов в Российской Федерации.

Администрации Президента Российской Федерации поручено обеспечить мониторинг и анализ результатов рассмотрения обращений граждан и организаций, направленных в органы власти и государственные (муниципальные) учреждения, общественных инициатив, размещенных на интернет-ресурсе "Российская общественная инициатива" (далее - общественные инициативы), а также анализ принятых по таким обращениям и инициативам мер [12].

Органы власти и государственные (муниципальные) учреждения должны разместить на своих сайтах счетчики обращений и ежемесячно предоставлять в Администрацию Президента Российской Федерации сведения о результатах рассмотрения обращений и принятых по ним мерах. Непосредственно заниматься мониторингом и анализом результатов рассмотрения обращений, а также анализом мер, принятых по таким обращениям и инициативам, будет некоммерческая организация "Фонд информационной демократии". Также в обязанности фонда входит предоставление ежемесячного отчета по проделанной работе в Администрацию Президента Российской Федерации, обеспечение органам местного самоуправления доступа ко всем итоговым материалам (в части, их касающейся), размещенным на интернет-ресурсе "Российская общественная инициатива".

Порядок предоставления отчетности государственными органами и органами местного самоуправления в Администрацию Президента Российской Федерации предусматривает заполнение таблицы о результатах рассмотрения поступивших обращений заявителей. Данные в этой таблице носят количественный ха-

рактар, что затрудняет отслеживание результатов решения вопросов обращений заявителей. При заполнении таблицы можно также вносить комментарии, которые будут содержать более подробную информацию о проблеме. Таким образом, можно будет отследить действительно результат, а не количественную статистику обращений.

4. Проблема рабочих календарных дней. Закон требует отвечать на обращения граждан в срок, указанный в ст12 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации". Письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. Проблема состоит в том, что в статье не прописано, какие дни, а значит не учитываются выходные и праздничные дни. Значит, если обращение поступило, к примеру, 31 декабря, оно будет рассмотрено не ранее, чем 9 января следующего года, то есть через 9 дней. Если учесть, что обращение может быть направлено в орган в чью компетенцию не входит решение вопроса обращения, то срок рассмотрения увеличится ещё по причине перенаправления.

5. Личная подпись. В статье 10 Федерального закона № 59-ФЗ говорится о том, что ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом. Исходя из изменений, внесённых в Регламент Государственной Думы в ноябре 2016 года обращения, адресованные депутатам Государственной Думы, рассматриваются ими лично. Но при этом председатели профильных комитетов наделяют своих заместителей правом подписывать ответы на обращения граждан, рассмотренные в случае, если обращения граждан направлены в комитет и комиссии думы в соответствии с вопросом их ведения [9]. Таким образом, рассматривать или подписывать обращения от имени депутатов или комитетов Гос думы кроме указанных лиц никто не в праве.

Можно сказать, что проблемы в рассматриваемой сфере являются неотъемлемой частью, поэтому необходима регулярная модернизация и совершенствование

системы обращения граждан. Следует рассмотреть проект Федерального закона № 169842-7 О внесении изменений в Федеральный закон "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" [30] (в части изменения определения «обращение гражданина» и уточнения требований к письменному обращению). Основными и ключевыми изменениями рассматриваемого проекта являются:

1) пункт 1 статьи 4 изложить в следующей редакции:

«1) обращение гражданина (далее - обращение) – предложение, заявление или жалоба, направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, оформленные в письменной форме в виде бумажного или электронного документа либо озвученные в устной форме лично;»;

Классификация обращений по их содержанию позволит исключить обращения не подходящие под описание пункта 1 статьи 4 закона.

2) в части 5 в статье 8 слово «может» исключить, слово «запрашивать» заменить словом «запрашивает»;

В данном случае речь идёт о том, что государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при направлении письменного обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу должен запрашивать в указанных органах или у должностного лица документы и материалы о результатах рассмотрения письменного обращения, а не может запрашивать, как это было до редакции. Нововведение позволит наладить систему отслеживания результатов рассмотрения перенаправленных обращений и повысить эффективность их рассмотрения.

3) в статье 11:

а) в части 1 после слов «почтовый адрес» дополнить словами «либо адрес электронной почты»;

Данная поправка введена с учетом развития общества в сфере технологий и современных коммуникации в сети «Интернет» и позволит уменьшить временные затраты на отправку уведомлений гражданам, путём отправки по электронной почте.

б) в части 4 после слов «текст письменного обращения» дополнить словами «в виде бумажного документа»;

Уточнение такого рода конкретизирует и придаёт более официальный характер процедуре подачи обращений гражданами. Бумажным документом принято считать часть документации, предоставляемой в печатном виде. Редакция 4 части статьи 11 закона позволит уменьшить число письменных обращений, которые не поддаются прочтению.

4) статью 13 дополнить частью 1.1 в следующей редакции:

«1.1. Гражданин, изъявивший желание обратиться в государственный орган, орган местного самоуправления, записывается на личный прием граждан в государственном органе, органе местного самоуправления. В записи указываются фамилия, имя, отчество (последнее - при наличии), почтовый адрес или адрес электронной почты, контактный номер телефона, краткая информация обращения. Информация о дате, времени и месте приема доводится до сведения гражданина по контактному номеру телефона.»

Редакция вносит конкретику в порядок процедуры обращения и тем самым позволяет ускорить процедуру информирования граждан.

Также можно рассмотреть законопроекты, которые не были приняты к исполнению Государственной Думой. К примеру, Законопроект № 743295-6 О внесении изменений в Федеральный закон "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации". В нем предлагалось: в части 1 статьи 11 изложить в следующей редакции:

«В случае если в письменном обращении не указаны одно или несколько обязательных сведений: фамилия, имя гражданина, направившего обращение, почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, адрес электронной почты (если ответ должен быть направлен в форме электронного документа), ответ на обращение не дается. Если в указанном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией».

В заключении ответственного комитета было сказано: введение обязанности об указании в обращении почтового адреса не приведет к снижению количества обращений, поступающих от анонимных пользователей.

Учитывая изложенное, Комитет Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций рекомендовал Государственной Думе отклонить проект федерального закона № 743295-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Другим примером можно рассмотреть законопроект № 232608-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который также не был принят.

Законопроектом предлагается установить, что при подаче письменного обращения лично либо по доверенности, гражданин имеет право получить документ с подписью сотрудника и датой принятия обращения, заверенный печатью государственного органа, органа местного самоуправления либо аналогичную отметку на копии обращения.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения. Статья 8 Федерального закона, в которую предлагается внести изменения, определяет порядок направления и регистрации письменного обращения гражданина, при этом данная статья не регулирует отношения, связанные с подачей письменного обращения гражданином лично. Порядок принятия письменных обращений лично от гражданина предусмотрен статьей 13 Федерального закона.

Также необходимо отметить, что обязанность по организации принятия и рассмотрения обращений лежит непосредственно на государственном органе, органе местного самоуправления или должностном лице, которым обращение поступило. Порядок приема, учета, регистрации обращений граждан, в том числе порядок фиксации даты поступления обращения, как правило, устанавливается соответствующими инструкциями по работе с обращениями граждан и инструкциями по де-

лопроизводству, которые разрабатываются в соответствии с Федеральным законом [22].

По мнению комитета, в настоящее время рассматриваемый вопрос организации и рассмотрения обращений граждан урегулирован.

Учитывая изложенное, Комитет Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций рекомендовал Государственной Думе отклонить проект федерального закона № 1006215-6 «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Подобные законопроекты регулярно находятся на рассмотрении Государственной Думой, в результате чего они либо принимаются, либо отклоняются. Это говорит о том, что статьи закона № 59-ФЗ постоянно находятся на рассмотрении различными органами власти, которые предлагают всевозможные формы модернизации, дополнения и совершенствования данного закона. Подобная деятельность способствует развитию института обращения граждан и повышению уровня доверия граждан, соответственно.

Можно сказать, что проблемы в рассматриваемой сфере являются неотъемлемой частью, поэтому необходима регулярная модернизация и совершенствование системы обращения граждан. Необходимо вовремя выявлять проблемы, связанные с обращениями граждан; регулярно совершенствовать систему, создавая законопроекты и поправки; вводить как правило создание всевозможных мониторинговых рассматриваемой системы.

Все это несомненно повысит эффективность работы института обращения граждан, а также доверительное отношение граждан к органам власти, что является основой демократии.

## Заключение

Обращение гражданина — направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Обращения граждан позволяют укрепить законность, повысить эффективность работы органов управления, исправить их ошибки. Обращения выступают и как форма обратной связи, по каналам которой руководители получают информацию о положении дел на местах, об отношении граждан к деятельности властных субъектов.

Анализ исторической, правовой и научной литературы позволяет выделить три основных этапа становления и развития в России института обращений граждан, а именно:

4. первый этап характеризуется отсутствием нормативного закрепления права на обращения граждан (до XV в.);

5. второй этап характеризуется появлением первых нормативных правовых актов, закрепляющих основные положения, регламентирующие обращения граждан (XV в. – 1977 г.);

6. третий этап – конституционно-правовой этап, характеризующийся закреплением норм об обращениях граждан в Основном Законе государства.

Анализ зарубежного опыта организации работы с обращениями граждан позволяет сделать вывод о том, что США – это единственная из указанных стран, где государство осуществляет лишь ограниченный контроль над процессом подачи обращений, подход характеризуется как «минималистический подход». Кроме платформы Президента по подаче обращений «Мы, народ», которая характеризуется больше как средство связи с общественностью, право на обращение не связано с конкретной ветвью государственной власти и не имеет традиционные функции.

В Германии, Великобритании и Австралии процесс подачи обращений в высокой степени регламентирован и контролируется. Регулирование и контроль про-

цесса подачи обращений в Германии, Соединенном Королевстве, и особенно в Австралии имеет прозрачный характер.

В качестве положительного опыта организации работы для России, можно отнести Австралию и Великобританию.

Проанализировав работу Самарской Губернской Думы с обращениями граждан, можно сделать вывод, что работа имеет четкий и слаженный характер, ответы на обращения формируются своевременно и в полном объеме отвечают на вопросы граждан. На основании статистических данных за 2016 год, можно сделать вывод о том, что электронные обращения имеют большую популярность по сравнению с письменными обращениями. Самарская Губернская Дума получила в два раза больше электронных обращений, чем письменных за 2016 год. Основными и самыми острыми для граждан вопросами можно выделить вопросы жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства, социальной защиты и жилищной сферы (45% от общего количества поступивших обращений), а также вопросы организации транспортного обслуживания населения и жалобы на работу здравоохранительных учреждений. На все поступившие обращения гражданам даны мотивированные ответы законодательства отделами комитетов и правовым управлением Думы.

Также в ходе работы были изучены результаты состояния веб-сайтов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в 2016 году, выявленные Комиссией Совета законодателей по информационной политике, информационным технологиям и инвестициям при Федеральном Собрании Российской Федерации (далее - Комиссия СЗ) совместно со всеми законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлялись работы по сбору, обработке, анализу и представлению информации о состоянии веб-сайтов в 2016 году.

По итогам конкурса Самарская Губернская Дума получила 43 качественных показателя со значением «да», а также были выбраны наиболее успешные значения по количественным показателям, характеризующим состояние веб-сайта. Категория показателей «опросы», количество проведенных на сайте опросов пользователей с

максимальным значением показателя 30 и «технологии», количество зарегистрированных поддоменных имен для сайта с максимальным значением показателя 57.

Веб-сайт Самарской Губернской Думы по результатам конкурса получил статус открытости и прозрачности, что является одним из основных положительных показателей, позволяющим в полной мере оценить работу веб-сайта. Граждане могут получать информацию в полном объеме во всех разделах, читать новости и анонсы мероприятий, просматривать мультимедийные материалы, а также обратиться с каким-либо вопросом или комментарием, касающимся законотворческой деятельности, к депутатам или должностным лицам Самарской Губернской Думы и представительных органов муниципальных образований в Самарской области.

Были рассмотрены законопроекты О внесении изменений в Федеральный закон "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", которые регулярно находятся на рассмотрении Государственной Думой, в результате чего они либо принимаются, либо отклоняются. Это говорит о том, что статьи закона № 59-ФЗ постоянно находятся на рассмотрении различными органами власти, которые предлагают всевозможные формы модернизации, дополнения и совершенствования данного закона. Подобная деятельность способствует развитию института обращения граждан и повышению уровня доверия граждан, соответственно.

Изучив наиболее часто встречаемые вопросы в рассматриваемой сфере, можно сделать вывод о том, что проблемы в институте обращений граждан являются неотъемлемой частью, поэтому необходима регулярная модернизация и совершенствование системы обращения граждан. Необходимо вовремя выявлять проблемы, связанные с обращениями граждан; регулярно совершенствовать систему, создавая законопроекты и поправки; вводить как правило создание всевозможных мониторинговых в рассматриваемой системы.

Все это несомненно повысит эффективность работы института обращения граждан, а также доверительное отношение граждан к органам власти, что является основой демократического общества, ограниченного от произвола и злоупотребления властью.

## Список использованной литературы

### Нормативно-правовые акты

1. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16.12.1966 // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976, № 17. Ст. 291.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966 // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976, № 17. Ст. 291.
3. Венская конвенция о праве международных договоров от 23.05.1969 // Ведомости Верховного Совета СССР, 10.09.1986, № 37. Ст. 772
4. Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 декабря.
5. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 02.05.2006, № 59-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 08.05.2006, №19. Ст. 2060.
6. «О персональных данных»: Федеральный закон от 27.07.2006, № 152-ФЗ // СПС «Гарант».
7. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»: Федеральный закон от 09.02.2009, № 8-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».
8. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»: Федеральный закон от 27.07.2006, № 149-ФЗ // СПС «Гарант».
9. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»: Федеральный закон от 27 июля 2010, № 210-ФЗ // СПС «Гарант».
10. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 12.06.2002, № 67-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».
11. «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций»: Указ Президента Российской Федерации от 17.04.2017, №171 // СПС «Консультант Плюс».

12. «О внесении изменений в регламент государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: Постановление Государственной Думы ФС РФ от 14.10.2009 (№ 2618-5 ГД) // СПС «Консультант Плюс».

13. Конституция Французской Республики от 04.10.1958 // Конституции зарубежных стран /Сост. Дубровин В.Н. - М.: ООО Изд-во «Юрлитинформ», 2001. – С. 49-65.

## Литература

14. Архипов В.В. О праве граждан на получение информации при устном обращении в органы власти // Адвокат. 2004, № 7. – С. 73-74.

15. Виновов В.С. О понятии правового института // Правоведение, 2011, № 5. – С. 88-90.

16. Горский А.Д. Российское законодательство X - XX веков: Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства // Под общ. ред.: Чистякова О.И. – М.: Юрид. лит., 2007. – 326с.

17. Государственное и административное устройство Германии. Немецко-русская серия Р. Том 1. Пер. с нем. Баварская школа управления. Мюнхен. Федеральная академия государственного управления при Министерстве внутренних дел ФРГ. - Бонн, 1993. – 241с.

18. Дворак А.А. Реализация конституционного права граждан на обращение в РФ. Дисс. на соискание уч. степени кандидата юридических наук. – М., 2003. – 230с.

19. Кабашов С.Ю. Организация работы с обращениями граждан в истории России: учеб. пособие. - Москва, 2010. – 380с.

20. Кистяковский Б.А. Государственное право (общее и русское). Лекции Б.А. Кистяковского, читанные в Московском коммерческом институте в 1908/1909 академическом году // Кистяковский Б.А. Философия и социология права, СПб. 1999. – 25с.

21. Лукьянова Ю.В. Куда идти жаловаться? Обращения граждан, претензии и исковые заявления на все случаи жизни: пособие. - Москва, 2011. –74с.

22. Подъячев В.К. Модернизация института обращений граждан в органы государственной власти // Модернизация экономики и глобализация/Отв.ред.Е.Г.Ясин. В 3х тт. Т. 1М.:ИД ГУ -ВШЭ., 2009 г. – 500 с.
23. Политическая система структура, типология, устойчивость. – М.: Луч, 1993. – 67с.
24. Преображенский А.А. Законодательство Петра I // Отв. ред. А.А. Преображенский, Т.Е. Новицкая. М.: Юридическая литература, 2001. – 88с.
25. Романов П. Россия и Запад на качелях истории: от Павла I до Александра II // Пётр Романов. – СПб. : ООО «Торгово-Издательский дом «Амфора», 2015. - 447с.
26. Румянцева В.Г. Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти: понятие, сущность, содержание // История государства и права, 2008, № 14. – С. 34-37.
27. Рыбаков А.Е. Ведение делопроизводства по обращениям граждан // Отдел кадров, 2009. № 4. – С. 256-258.
28. Свод законов Российской империи, т. 4 // СПС «Консультант Плюс».
29. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. – М., 1993, Правила административной процедуры. Свод законов США. – 254с.
30. Судебная власть и судебный процесс. Свод законов США. Законодательство зарубежных стран /Сост. Дубровин В.Н. - М.: ООО Изд-во «Юрлитинформ», 2001. – 378с.
31. Титова Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права в России / Титова Ю.П. Учебное пособие Москва «Проспект», 1997. - 472с.
32. Троцкий И. Третье отделение при Николае I: Сыщики и провокаторы // Исаак Троцкий. - СПб.: ООО «Торгово-Издательский дом «Амфора», 2015. - 351с.
33. Франк Хефер и др. Государственное и административное устройство Германии. Мюнхен. Пер.с нем. Ермакова Т. 1993. – 249с.
34. Французская республика. Конституция и законодательные акты. Закон об учреждении поста Посредника. – М., 1989. – 389с.
35. Шейнов В.П. Психология власти. – М., 2003 – 55с.

36. Штраус Л. Введение в политическую философию. – Пер. с англ., М., 2000. – 88с.
37. Энциклопедический словарь «Конституционное право России» // «АСТ-Пресс», М.: 2008. – 578с.
38. Якушев А.В. Конституционное право России. – М., 1999. – 105с.
39. Янковая В.Ф. Организация работы с обращениями граждан: закон есть, но проблемы остаются // Современные технологии делопроизводства и документооборота, 2013, № 12. – С. 6-14.
40. Ясин Е.Г. Государство и экономика на этапе модернизации. – М.: ИД ГУ-ВШЭ, 2006. – 54с.

### **Интернет-ресурсы**

41. Обзоры законодательства. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 15.05.17)
42. Петиции ФРГ. Зарубежное законодательство. – URL: <http://foren.germany.ru/arch/aussiedler/f/30005079.html> (дата обращения: 19.05.17)

Данные о количестве поступивших письменных обращений в структурные подразделения Думы и этапы их рассмотрения ответственными исполнителями.

<b>Структурное подразделение</b>	<b>Кол-во обращений</b>	<b>%</b>
Комитет по ЖКХ, ТЭК, нефтехимии и охране окружающей среды СГД	<b>91</b>	<b>23,4</b>
Комитет по здравоохранению, демографии и социальной политике	<b>65</b>	<b>16,7</b>
Комитет по законодательству, законности и правопорядку	<b>48</b>	<b>12,3</b>
Правовое управление	<b>47</b>	<b>12,1</b>
Комитет по строительству и транспорту	<b>40</b>	<b>10,3</b>
Комитет по сельскому хозяйству и продовольствию	<b>27</b>	<b>6,9</b>
Комитет по местному самоуправлению	<b>10</b>	<b>2,5</b>
Комитет по бюджету, финансам, налогам, экономической и инвестиционной политике	<b>10</b>	<b>2,5</b>
Комитет по культуре, спорту и молодежной политике	<b>9</b>	<b>2,3</b>

Секретариат председателя	7	1,8
Комитет по промышленности, связи и торговле	7	1,8
Комитет по транспорту	3	0,7
Отдел документационного обес- печения	3	0,7
Руководитель аппарата	2	0,5
Комитет по образованию и науке	2	0,5
Информационно-аналитический отдел	2	0,5
Отдел по гражданской службе и кадрам	1	0,25
Управление делами	1	0,25
Отдел компьютерных техноло- гий	1	0,25
Фракция «Единая Россия!	1	0,25
Депутат Воропаев В.А.	1	0,25
Депутат Живайкин А.И.	1	0,25

**Общее количество письменных обращений с распределением вопросов  
по темам за 2016 год**

п/п	Тема	Коли- чество	%

.	Коммунально-бытовое обслуживание	66	17
.	Социальная защита и социальное обслуживание	45	11,6
.	Жилищные вопросы и имущественные отношения	43	11,1
.	Вопросы правопорядка, правоохранительной деятельности и противодействия коррупции	29	7,4
.	Землепользование и сельское хозяйство	25	6,4
.	Другие вопросы	20	5,1
.	Государство, политика, общество	18	4,6
.	Законодательная деятельность	17	4,4
.	Суды и судебная деятельность	14	3,6
0.	Не определена	12	3,1
1.	Экономика и налоги	11	2,8
	Благоустройство	10	2,5

2.			
3.	Экология	8	2,1
4.	Дорожное хозяйство и транспорт	8	2,1
5.	Строительство	7	1,8
6.	Здравоохранение	6	1,5
7.	Тарифы на оплату коммунальных услуг	6	1,5
7.	Вопросы взаимодействия и сотрудничества	5	1,3
9.	Торговля	5	1,3
	Культура	4	1,03
0.	Физкультура и спорт	4	1,03
1.	Благодарность	4	1,03
2.	Образование	3	0,7
	Связь	3	0,7

3.			
4.	Вопросы газификации	2	0,5
5.	Промышленность	2	0,5
6.	Финансово-хозяйственная деятельность	2	0,5
7.	ТЭК	1	0,25
8.	Вопросы, касающиеся жи- вотных	1	0,25
9.	Вопросы о гражданстве	1	0,25
0.	Жалобы на действия (без- действия) служб экстренного реа- гирования	1	0,25
1.	Наградной материал	1	0,25
2.	Погребение и похоронное дело	1	0,25

Муниципальные образования, в которых чаще всего поднимаются проблемы жителей в обращениях.

п/п	Муниципальное образование	Количество
.	г.о. Самара	267
.	г.о. Новокуйбышевск	20
.	г.о. Тольятти	14
.	г.о. Сызрань	9
.	Иное	6
.	г. о. Жигулевск	1
.	г.о. Кинель	1
.	г.о. Октябрьск	1
.	г.о. Отрадный	1

0.	м.р.Волжский	12
1.	м.р.Красноярский	9
2.	м.р.Кинельский	7
3.	м.р.Кинель-Черкасский	4
4.	м.р.Безенчукский	3
5.	м.р. Елховский	3
6.	м.р.Нефтегорский	3
7.	м.р.Ставропольский	3
8.	м.р.Камышлинский	2
9.	м.р.Красноармейский	2
0.	м.р.Похвистневский	2
1.	Самарская область	2

2.	м.р.Хворостянский	2
3.	м.р.Шигонский	2
4.	м.р. Большечерниговский	1
5.	м.р. Борский	1
6.	м.р.Клявлинский	1
7.	м.р. Кошкинский	1
8.	м.р.Приволжский	1
9.	м.р. Сызранский	1
0.	м.р.Шенталинский	1

Распределение количества положительных значений по качественным показателям, характеризующих состояние веб-сайтов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в 2016 году

№ п/п	Название законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации	Всего качественных показателей, отмеченных значением "да"	Номер группы
1	Законодательное Собрание Вологодской области	43	1 группа
2	Самарская Губернская Дума	43	1 группа
3	Тюменская областная Дума	43	1 группа
4	Законодательное Собрание Челябинской области	43	1 группа
5	Законодательное Собрание Санкт-Петербурга	42	1 группа
6	Дума Ханты-Мансийского автономного округа – Югры	42	1 группа
7	Народный Хурал Республики Бурятия	41	1 группа
8	Законодательное Собрание Приморского края	40	1 группа
9	Дума Астраханской области	40	1 группа
10	Калининградская областная Дума	40	1 группа
11	Законодательное Собрание Калужской области	40	1 группа
12	Курганская областная Дума	40	1 группа
13	Дума Ставропольского края	39	1 группа
14	Законодательное Собрание Новосибирской области	39	1 группа
15	Государственное Собрание - Курултай Республики Башкортостан	38	1 группа
16	Законодательное Собрание Кировской области	38	1 группа
17	Законодательное Собрание Ростовской области	38	1 группа
18	Законодательное Собрание Свердловской области	38	1 группа
19	Верховный Хурал (парламент) Республики Тыва	37	1 группа
20	Законодательная Дума Хабаровского края	37	1 группа
21	Волгоградская областная Дума	37	1 группа

Наиболее успешные значения по количественным показателям, характеризующих состояние веб-сайтов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в 2016 году.

№ категории показателей	Категория показателей	№ показателя	Название показателя	Период времени для расчета показателей	Максимальное значение показателя	Название законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации
8	Опросы					
		54	Количество проведенных на сайте опросов пользователей сайта	с 01.01.2016 по 31.12.2016	30	Самарская Губернская Дума
9	Технологии					
		56	Количество зарегистрированных доменных имен для сайта	в штуках	9	Воронежская областная Дума
		58	Количество зарегистрированных поддоменных имен для сайта	в штуках	57	Самарская Губернская Дума

## Скриншот веб-сайта Самарской Губернской Думы.

samgd.ru



Личный кабинет

**Интернет-портал Самарской Губернской Думы**  
и представительных органов муниципальных образований в Самарской области



Поиск по portalу



Новости портала



Нормативные документы



Самарская Губернская Дума



Депутаты



Представительные органы



**Самарская Губернская Дума**  
ОФИЦИАЛЬНЫЙ САЙТ

EN   

Поиск по сайту

[Мобильная версия](#) [Карта сайта](#) [Новое на сайте](#) [Печать страницы](#)

- Губернская Дума
- Депутаты
- Депутатские объединения
- Комитеты и комиссии
- Деятельность
- Законы и проекты
- Представительные органы МО
- Молодежный парламент
- Пресс-служба
- Новости
- Видеопарламент
- Юридический советник
- Аналитика
- Общественная приёмная
- Открытые данные

### Анонс мероприятий

30 июня 2017 г. 16:00

[Внимание! Страницка Самарской Губернской Думы - в социальной сети ВКонтакте](#)

21 июня 2017 г. 11:00

[Думские слушания на тему «Повышение инвестиционной привлекательности Самарского региона через призму развития транспортно-логистической инфраструктуры» 21 июня 2016 года](#)

[Показать все анонсы мероприятий](#)

### Заседания

30 мая 2017 г.

11:00 (2 этаж, зал заседаний)

[12 заседание Самарской Губернской Думы](#)

[Показать все заседания](#)

### Новости

15 июня 2017 г. 15 июня 2017 г.