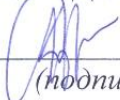


Министерство образования и науки РФ
Автономная некоммерческая организация высшего образования
Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка»

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

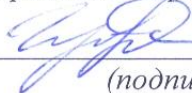
ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ

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


_____ (подпись)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА
«ПОРЯДОК РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В
ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ»**

Выполнил:
Гусарова И.О., гр. ГМУ-42


_____ (подпись)

Научный руководитель:
к.ю.н., доцент Е.В. Рябов


_____ (подпись)

Оценки отлично

Самара
2017

**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 Д.В. Березовский

(подпись)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА
«ПОРЯДОК РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В
ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ»**

Выполнил:
Гусарова И.О., гр. ГМУ-42

(подпись)

Научный руководитель:
к.ю.н., доцент Е.В. Рябов

(подпись)

Самара
2017

Оглавление

Введение.....	3
1. Право на обращения в органы публичной власти: историко - теоретический аспект.....	5
1.1. Становление и развитие института обращения граждан.....	5
1.2. Зарубежный опыт организации работы с обращениями граждан.....	16
1.3. Понятия обращений и их классификация.....	25
2. Организация рассмотрения обращений граждан на федеральном и региональном уровне.....	34
2.1. Особенности работы с обращениями граждан в федеральных органах исполнительной власти.....	34
2.2. Опыт рассмотрения обращения граждан региональными органами государственной власти (на примере Самарской Губернской Думы).....	41
2.3. Предложения по рассмотрению обращений граждан органами государственной власти.....	48
Заключение.....	55
Список использованной литературы	57

Введение

Важнейшее место в системе основных прав и свобод человека и гражданина принадлежит праву на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления, закрепленному в статье 33 Конституции РФ. Это объясняется тем, что указанное право служит, с одной стороны, способом доведения до власти интересов и потребностей народа, а также способом участия в управлении делами государства, а с другой – средством защиты прав и свобод человека и гражданина.

В последнее время в России активно формируется новое правовое государство, и в этих условиях работа с обращениями граждан в органах государственной власти направлена на достижение «информационной открытости» деятельности государственных структур и совершенствование общения гражданина и государства.

Актуальность выбранной темы выражается в необходимости совершенствования организации и порядка работы с обращениями граждан органов государственной власти. Решение проблемы организации работы с обращениями граждан позволит эффективно выявлять мнения и настроения общества, позитивные и негативные тенденции в реализации органами государственной власти их компетенции, формировать информационные ресурсы учреждения, обеспечивать их эффективное функционирование.

Актуальность темы исследования и ее теоретическая разработанность в трудах Ю.Н. Алистратова, А.К. Абельдинова, А.А. Дворок, М.А. Миронова, Н.А. Рудаковой, С.А. Широбокова, А.П. Любимова и других позволили определить объект, предмет, цель и задачи исследования.

Так, объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся при рассмотрении обращений граждан в органах государственной власти.

Предметом исследования являются нормативно - правовые акты, регулирующие порядок рассмотрения обращений граждан.

Целью дипломной работы является анализ теоретических и практических положений связанных с порядком рассмотрения обращений граждан.

Для достижения поставленной цели сформулированы следующие задачи:

1. Рассмотреть становление и развитие института обращения граждан.
2. Проанализировать зарубежный опыт организации работы с обращениями граждан.
3. Раскрыть понятие обращений и их классификацию.
4. Выявить особенности работы с обращениями граждан в федеральных органах исполнительной власти.
5. Проанализировать опыт рассмотрения обращения граждан региональными органами государственной власти.
6. Выявить проблемы связанные с рассмотрением обращений граждан в органах государственной власти и пути их решения

Методическую основу исследования составил общенаучный метод сбора, анализа информации по исследуемой проблеме, методы сравнительного анализа и иные методы.

Структура работы. Работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников.

1. Право на обращения в органы публичной власти: историко - теоретический аспект

1.1. Становление и развитие института обращения граждан

Становление института права граждан на обращение имеет в России длительную историю. Изначально формировалось само это право, определялись субъекты обращений, порядок работы с челобитными во властных структурах, меры ответственности должностных лиц и жалобщиков.

По сути, это право стало одним из первых прав человека, которое появилось у жителей Древней Руси. «Бить челом» на Руси означало подавать жалобу лицам, олицетворяющим власть - вплоть до самого государя. Первоначальный период (IX-XV вв.) развития института обращения характеризуется отсутствием его правового закрепления. На этом этапе был сформирован порядок работы с челобитными во властных структурах, который носил сословный характер и лишал многие категории населения права обращаться в органы власти.

Общество и государство развивалось, а вместе с ними интересы человека, в частности, публичные и частные, отсюда возникает необходимость создания эффективного средства их отражения и защиты. К концу XV в. скопилось большое количество правовых актов, их необходимо было систематизировать и координировать. Данная проблема подтолкнула к созданию первых общерусских правовых сводов. Впервые обращаться с челобитной было закреплено в первом кодексе феодального права - Судебнике 1497 года (Судебник Ивана III). В Судебнике прямо указано, что «каков жалобник к боярину приидет, и ему жалобников от себе не отсылати, а давати всемь жалобником управа в всемь, которымь пригоже. А которого жалобника а непригоже управити, и то сказати великому князю, или к тому его послати, которому которые люди приказаны ведати». Устанавливался определенный порядок прохождения и рассмотрения челобитных («государю — только через бояр»).

В Судебнике 1550 г. процедура прохождения обращения регламентируется более детально, и дается строгое предписание должностным лицам решать дело по

существо. Предусматривалась ответственность за ложные, не соответствующие действительности жалобы и наветы – битье кнутом и тюремное заключение.

Немаловажную роль в развитии института права на обращение сыграло Соборное уложение 1649 года. В соответствии со статьями Уложения жалобщикам было запрещено обращаться с челобитными непосредственно к царю. Согласно Соборному уложению была установлена субординация при подаче челобитных. Был создан специальный Приказ как орган управления, который был обязательной инстанцией, предшествующей обращению к суду самого государя. Только в случае отказа в приеме челобитной или нерешении принятого дела жалобщик мог обратиться непосредственно к монарху [10].

Как видно, уже в то время челобитные были важным способом обратной связи отдельных слоев населения с органами власти и должностными лицами.

При проведении административной реформы Петр I учитывал и такой фактор, как работа с жалобами граждан. Однако, создав Сенат и коллегии, он не смог освободиться от наплыва челобитных и челобитчиков. В 1720 году Петр I учредил при Сенате специальную должность для приема челобитных, получившую в 1722 г. название «рекетмейстерство». Единственной обязанностью этой службы являлось рассмотрение челобитных, поданных на высочайшее имя. Как писал сам Петр I в Указе «О генерале рекетмейстере» от 23 февраля 1722 года, «челобитчики... везде докучают, прошения свои приносят его величеству самому, не дая нигде покоя» [11].

Важно отметить, что в соответствии с названным Указом впервые фактически была образована служба по работе с обращениями.

В мае 1743 г. решением императрицы Елизаветы Петровны был создан отдел прошений.¹⁴ 14 июня 1763 г. Екатерина II подписывает Манифест о порядке рассмотрения жалоб и просьб на высочайшее имя. Этим манифестом статс-секретари Кабинета императрицы обязывались принимать от частных лиц: жалобы по поводу действий административных органов и специальные обращения «в собственные руки».

Значение Манифеста от 14 июня 1763 г. состоит в том, что он, во-первых, был первым актом, установившим порядок разбирательства обращений по существу. Во-вторых, он определил порядок работы с обращениями всего государственного аппарата, а не только статс-секретарей. В-третьих, он впервые разделил административное и судебное производство по обращениям в государственные органы.

Спустя несколько дней после вступления Павла I на престол во дворце было установлен «Желтый ящик» обширное окно, в которое всякий имел право опустить свое прошение. Оно помещалось в одном из коридоров, и Павел хранил у себя ключ от комнаты, в которой находилось это окно [10]. Каждое утро в седьмом часу император отправлялся туда, собирал прошения, собственноручно их помечал и затем прочитывал. Резолюции на эти прошения всегда были написаны им лично или скреплены его подписью и затем публиковались в газетах для объявления просителю. Вскоре император начал находить в ящике карикатуры на самого себя и оскорбления. Так, фактически появился первый «модератор» - человек, который мог редактировать прошения.

Манифестом императора Александра I в 1810 году в составе Государственного Совета была образована Комиссия прошений, которая рассматривала три вида обращений: жалобы, прошения наград и милостей, проекты. Наряду с определением порядка их разбирательства, Манифестом был определен перечень обращений, которые не подлежат рассмотрению: повторные обращения, по которым дан отказ, жалобы на решения утратившие силу, и анонимные обращения.

Николай I существенно расширил функции Комиссии прошений, придав ей значение высшего органа государственного правления. Прежняя канцелярия стала 1 отделением, в обязанность которого входило подготавливать бумаги для императора и следить за исполнением его повелений. Вслед за 1 отделением было создано 2 отделение, занимавшееся кодификацией законов, а затем 3 отделение - высшая полиция.

Указ Александра II утвердил «Положение о земских губернских и уездных учреждениях», согласно которому значительно расширились возможности подачи жалоб и прошений в местные органы власти.

На базе этой комиссии в 1890 году образовывается Канцелярия Его императорского величества по принятию прошений на высочайшее имя, и утверждается порядок ее работы. При внесении в него изменений был установлен перечень прошений, подлежащих и не подлежащих рассмотрению. Заявители освобождались от гербового сбора. Был введен обязательный порядок уведомления подателей прошений о положении дел, об окончательном рассмотрении жалобы или о передаче ее в другую инстанцию. Незначительные изменения в порядок принятия и рассмотрения обращений были внесены Манифестом 1895 года "О Государственном Совете и его преобразовании".

Следующим звеном в системе учреждений, занимавшихся приемом жалоб и иных обращений российских подданных, было Особое присутствие предварительного рассмотрения всеподданнейших жалоб на определения департаментов Правительствующего Сената. Особое присутствие рассматривало только те жалобы, которые отправлялись в него главноуправляющим Канцелярии, и никакие другие жалобы, прошения, объяснения, документы и иные бумаги им ни от кого не принимались.

18 февраля 1905 г. Николай II подписал Именной высочайший Указ Правительствующему Сенату, который возлагал на Совет Министров рассмотрение и обсуждение петиций, поступающих на Высочайшее Имя. Достоинство Указа состояло в том, что он упразднял прежнюю сословную систему подачи петиций и предоставлял это право всем без исключения подданным Российской империи.

После Октябрьской революции 1917 года действие всех ранее действовавших правил по работе с обращениями граждан было прекращено.

Первым актом, относящимся к институту обращений, было Постановление VI Всероссийского Съезда Советов от 8 ноября 1918 года «О точном соблюдении законов». Этим актом устанавливалась обязанность всех должностных лиц и учреждений Советского государства принимать обращения от «любого гражданина

Республики, желающего обжаловать их действия, волокиту или чинимые ему в его законных притязаниях затруднения».

Декретом СНК РСФСР (Совет народных комиссаров Российской Советской Федеративной Социалистической Республики) от 30 декабря 1919 года «Об устранении волокиты» был установлен определенный порядок подачи и рассмотрения жалоб. Обязанность контролировать организацию приема и рассмотрения жалоб и заявлений Декретом ВЦИК (Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет) от 12 апреля 1919 года была возложена на органы государственного контроля, при которых создавались специальные бюро по рассмотрению жалоб и заявлений.

В дальнейшем разнообразными актами высших и центральных органов государства анализировалось положение дел с рассмотрением жалоб граждан, регламентировался порядок этой работы.

Постановлением Совета Министров РСФСР была утверждена Инструкция по делопроизводству в сельских Советах депутатов трудящихся РСФСР, который детально прописан порядок приема предложений, заявлений и жалоб трудящихся, их регистрация, направление на рассмотрение и контроль за их прохождением.

В августе 1958 года ЦК КПСС принял Постановление «О серьезных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся», в котором ставился вопрос о привлечении к этому делу общественности. Конкретные мероприятия, направленные на устранение волокиты, содержатся в Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 февраля 1960 года «О мерах по устранению канцелярско-бюрократических извращений при оформлении трудящихся на работу и разрешении бытовых нужд граждан». В сентябре 1967 года ЦК КПСС принял Постановление «Об улучшении работы по рассмотрению писем и организации приема трудящихся», в котором особо подчеркивалось, что письма граждан являются одной из важных форм укрепления и расширения связи партии с народом, участия населения в управлении государственными делами, средством выражения общественного мнения, источником информации о жизни страны.

Основным нормативным правовым актом, регламентирующим порядок обращений граждан в органы власти, являлся Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». Данный Указ закреплял правила, сроки рассмотрения обращений граждан, обязательные для всех органов власти и общественных организаций.

В указанном документе отмечено, что органы государственной власти должны обеспечить необходимые условия для реализации гражданами права обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами. Руководство страны признавало, что нередко встречались случаи несвоевременного рассмотрения обращений, формальных ответов на задаваемые вопросы, уклонения должностных лиц от личного приема граждан. Недостаточно осуществлялся контроль за исполнением принятых решений. Отдельными общественными организациями слабо велась работа по разъяснению действующего законодательства, не изучались причины, порождающие жалобы, не принимались соответствующие меры для устранения этих причин. Причины, порождающие жалобы, были весьма разнообразными, чаще всего в их основе лежало невнимательное отношение к человеку, к его правам.

Следует отметить и тот факт, что в первых советских конституциях право на обращения в органы государственной власти также зафиксировано не было, оно регулировалось постановлениями и другими подзаконными актами.

Институт права граждан на обращения впервые был включен в Конституцию СССР 1977 года. Так, в статье 49 Конституции было записано, что граждане имеют право «вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе. Должностные лица обязаны в установленные сроки рассматривать предложения и заявления граждан, давать на них ответы и принимать необходимые меры».

Также предусматривалось участие в управлении государственными и общественными делами общественных организаций и трудовых коллективов.

При этом за гражданами закреплялось право участвовать в управлении государственными и общественными делами, обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения.

В свою очередь в Конституции РСФСР 1978 года (статья 47) закреплено право граждан «участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей», в 51 статье зафиксировано, что «граждане имеют право направлять личные и коллективные обращения в государственные органы и должностным лицам, которые в пределах своей компетенции обязаны рассмотреть эти обращения, принять по ним решения и дать мотивированный ответ в установленный законом срок». Это означало, что институт права граждан на обращения в органы власти стал конституционной нормой, конституционным правом на непосредственное участие граждан в управлении государственными и общественными делами.

При этом важно отметить, что после вступления в силу Конституции СССР 1977 года закон о порядке рассмотрения обращений, жалоб и заявлений граждан так и не был принят. Лишь спустя много лет, в декабре 1989 года, Генеральный прокурор СССР А.Я. Сухарев внес в Верховный Совет СССР проект закона «О порядке рассмотрения жалоб граждан в органах государственного управления, на предприятиях, в учреждениях и организациях». Законопроект был направлен на проработку в комитеты и комиссии Верховного Совета СССР [13].

В ноябре 1991 года Верховный Совет РСФСР принял Декларацию прав и свобод человека и гражданина, которой было определено, что «граждане РСФСР имеют право направлять личные и коллективные обращения в государственные органы и должностным лицам, которые в пределах своей компетенции обязаны рассмотреть эти обращения, принять по ним решения и дать мотивированный ответ в установленный законом срок» [12].

В статье 33 Конституции 1993 года говорится: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». Согласно статье 46, решения или действия (или бездействие)

органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд, а в статье 59 указано на то, что «каждый имеет право на возмещение государственного вреда, причиненного законными действиями (или бездействием) органов государственной власти или должностных лиц»

В Конституции Российской Федерации 1993 года статьей 46 закреплён особый вид обращений - обращение за судебной защитой.

В 1993 году был принят Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» закреплён круг лиц, действия которых можно обжаловать в суд. К ним относятся: государственные органы, органы местного самоуправления, предприятия и учреждения, предприятия и их объединения, общественные объединения и должностные лица, государственные служащие. Граждане вправе обжаловать как действия, так и послужившую основанием для совершения действий информацию. Однако в федеральном законодательстве не было конкретного перечня действий органов и должностных лиц, государственных служащих, которые могут быть обжалованы, т.к. обжаловать можно любые действия и решения, которые нарушают права и свободы граждан.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (часть 1 статьи 125) зафиксировано «Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, применённого или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом» [1].

Таким образом, законодательство об обращениях граждан развивается и совершенствуется, однако при разработке нормативных правовых актов не в полной мере учитываются многие важные положения, касающиеся порядка обращений в органы государственной власти и их рассмотрения должностными лицами.

Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 59-ФЗ) восполнил длительное время существовавший пробел в правовом регулировании

механизма реализации конституционного права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления.

Федеральный закон № 59-ФЗ базирует рассмотрение обращений граждан на принципах всеобщего права на обращение и свободы направления обращений, гласности и объективности при их рассмотрении, равной ответственности должностного лица и заявителя при разбирательстве поставленных вопросов. В этих условиях конституционная норма о праве на обращение переходит в действенный элемент системы внесудебной защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

Отличительная черта Федерального закона № 59-ФЗ - закрепление и раскрытие понятий различных видов обращений (предложений, заявлений, жалоб), установление перечня прав гражданина при рассмотрении обращения, указание на гарантии безопасности заявителя в связи с его обращением, закрепление требований, которым должно отвечать письменное обращение. К числу новелл относится признание за гражданином права обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения, не указывать адрес местожительства, а ограничиться почтовым адресом, по которому необходимо направить ответ на обращение. Весьма важной, хотя и труднореализуемой на практике, представляется возможность взыскания с гражданина по решению суда расходов, понесенных в связи с рассмотрением обращения государственным органом, органом местного самоуправления, если в нем указаны заведомо ложные сведения.

Определена система нормативных правовых актов, которыми регулируются правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, а именно: Конституция РФ, международные договоры РФ, федеральные конституционные законы, Федеральный закон № 59-ФЗ и другие федеральные законы.

В статье 6 закреплены гарантии безопасности, так при рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия.

Федеральным законом № 59-ФЗ также уточнены сроки рассмотрения письменных обращений (подробнее разъяснено во второй главе). В 2014 году в

статью 12 Закона № 59-ФЗ было внесено дополнение о том, что письменное обращение, содержащее информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции, рассматривается в течение 20 дней со дня регистрации (часть 1.1 введена Федеральным законом от 24 ноября 2014 года № 357-ФЗ) [20].

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при направлении письменного обращения на рассмотрение в другие органы по подведомственности может в случае необходимости запрашивать в указанных органах или у должностных лиц документы и материалы о результатах рассмотрения письменного обращения.

С принятием Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ (далее Федеральный закон № 210-ФЗ) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» были внесены изменения в Федеральный закон № 59-ФЗ. Гражданам предоставлена возможность направления в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам обращения, а также необходимые документы и материалы к ним, в форме электронных документов [7].

Заявителю предоставляется право выбора порядка представления документов – на бумажном носителе либо в форме электронных документов. Также Федеральным законом № 210-ФЗ дается право государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам запрашивать, в том числе в электронной форме, необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, и давать ответ на обращение по адресу электронной почты, указанному в обращении.

Вместе с тем на смену утратившего силу Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» в марте 2015 года был принят Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее - Кодекс), который вступил в силу с 15.09.2015, за исключением отдельных его положений [18].

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП), в статье 5.59 закреплён отдельный состав правонарушения: «Нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций, за исключением случаев, предусмотренных статьями 5.39, 5.63 настоящего Кодекса, - влечёт наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей» [2].

Широкие перспективы представляют институт электронной демократии т.е возможность интернет-обращений. Для приема обращений граждан в форме электронных сообщений (интернет-обращений), как правило, применяется специализированное программное обеспечение, предусматривающее заполнение заявителем реквизитов, необходимых для работы с обращениями и для письменного ответа, так что если реквизиты не введены, заявителя информируют о невозможности принять его обращение. Адрес электронной почты автора и электронная цифровая подпись являются дополнительной информацией [17].

Если в обращении заявителем указан адрес электронной почты, по этому адресу направляется уведомление о приеме обращения или об отказе в рассмотрении (с обоснованием причин отказа), после чего обращение распечатывается, и дальнейшая работа с ним ведется как с письменным обращением.

Анализ исторической, нормативной и научной литературы, а также ранее действовавшего законодательства, позволяет сделать вывод о том, что от содержания права на обращения в органы государственной власти зависит форма его выражения. Учитывая данный критерий, можно выделить три основных этапа в развитии права на обращения в органы государственной власти: первый этап - правовая несформированность института права граждан на обращения, характеризуется отсутствием правового закрепления данного права; второй этап - правовой, характеризуется появлением первых правовых актов, закрепляющих право на обращения в органы государственной власти и регулирующих порядок

подачи и рассмотрения различного рода обращений; третий этап - конституционно-правовой, характеризуется первым закреплением права на обращения в органы государственной власти в Основном Законе государства.

Федеральный закон № 59-ФЗ единственный действующий законодательный акт, специально посвященный порядку рассмотрения обращений граждан. Закон в определенной степени заполнил правовой вакуум, возникший в этой сфере, создал минимальные правовые основы.

1.2. Зарубежный опыт организации работы с обращениями граждан

Особое внимание заслуживает зарубежный опыт рассмотрения обращения граждан. Для наглядности автор рассмотрел следующие страны: Германия, Великобритания, США, Австралия, Узбекистан.

В Статье 17 Главы I Основного Закона (Grundgesetz) Федеративной Республики Германии, предусматривается 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» [21].

С 2005 года в Германии действует электронная система подачи обращений. Процентное отношение обращений, поданных в электронном виде в парламент (далее Бундестаг) Германии, в общей массе всех обращений, в том числе традиционных обращений, выросло с 19% в 2009 году до 41% в 2014 году.

Так называемые «публичные обращения», в отличие от традиционных рукописных обращений, просматриваются на веб-сайтах правительства. Отдельное физическое лицо вправе добавить свое имя в поддержку любого обращения, и обсудить обращение в онлайн-форуме. В ФРГ практикуется участие граждан на открытых сессиях Комитета по обращениям, тем самым они имеют возможность представить свое обращение лично перед Комитетом.

Процесс приема обращения начинается с изучения содержания обращения Службой комитета. Некоторое количество обращений разрешаются уже на начальной проверке, прежде чем они будут направлены на парламентские обсуждения. Такое возможно, например, если компетентный государственный орган может обеспечить немедленное решение вопроса. В тех случаях, когда Служба комитета считает, что обращение явно имеет мало шансов на успех, то заявители информируются об этом и дальнейшее рассмотрение обращения прекращается, за исключением случаев, когда заявитель возражает против этого. Как часть процесса изучения, по соответствующему предмету обращения, как правило, запрашиваются мнения компетентных министерств или других органов, в том числе, предположительно, у судебной системы, с обязательством предоставить информацию.

По личным обращениям Службой комитета дается заключение и проекты решений. Далее комитет направляет обращения двум «докладчикам», которые проверяют документы, получают дополнительные заключения, если применимо, советуется с компетентными министерствами или органами власти, и в отдельных случаях также проводятся местные слушания. По завершении этого процесса обращений, на пленарном заседании Бундестага Германии принимается решение по спискам обращений с рекомендациями относительно разрешения. Заявители уведомляются в письменной форме, а в случае с электронными обращениями, постановление публикуется в интернете [22].

Электронные обращения подлежат скринингу (процесс проверки допустимости электронных обращений), прежде чем они публикуются в интернете. Однако скрининг критикуется из-за отсутствия прозрачности и низкого процента удовлетворенных заявок.

Инновационной составляющей платформы электронной подачи обращений, которая не доступна для традиционных обращений, являются онлайн-дискуссионные форумы по каждому обращению. Такие форумы модерированы органом по обращениям, который обращается с предупреждениями и удаляет сообщения в случаях нарушения правил.

В Великобритании обращения подаются только через избранных членов Парламента (отсутствует прямая подача обращения). Это означает, что заявитель должен сначала обратиться к члену Парламента – это, как правило, местный член парламента, который затем может представить обращение в Парламент, процедура называемая «фильтрация Парламента».

Служащий Парламента направляет обращение в соответствующие специальные комитеты и иные органы исполнительной власти. Специальные комитеты обязаны включать обращения в их повестку дня, хотя министерства лишь обязаны отвечать на так называемые «значимые обращения». Текст обращений и любые ответы органа исполнительной власти публикуются в электронной системе документооборота и в сети Интернет. Согласно группе ученых (Г.Рейм, А.Стиг), эта процедура подверглась критике за отсутствие результатов. Эта система была предметом обсуждения в парламентских комитетах, начиная с 2005 года, с целью, среди прочего, введения электронной системы обращений, которая уже действует в канцелярии Премьер-министра [23].

1 декабря 2015 года на веб-сайтах правительства и парламента Великобритании было зарегистрировано 3504 петиции, из которых 1966 были открыты (не набрали необходимого количества подписей) по состоянию на 1 декабря 2015 года. Правительство отвечает на обращение, если оно набирает 10000 подписей. При достижении 100000 подписей, обращение будет считаться заслуживающим обсуждения в Парламенте. В общей сложности Правительство дало ответ по 57 обращениям и по 11 обращениям в Палате общин были проведены обсуждения. По данным сайта Правительства Великобритании, наибольшее количество подписей (823 431) собрала петиция о вакцинации всех детей от гепатита В. Палата общин на обсуждении решила, что бесплатную вакцинацию будут получать дети, которые находятся в группе риска.

Так, например, в интерактивной функции поиска, на запрос с ключевым словом «суды» было показано 92 обращения. Все эти 92 обращения были в целом направлены в Правительство и в Парламент в частности, и большинство из них имели мало общего с деятельностью судов.

Следует считать, что в 1999 году Шотландский парламент стал первым выборным собранием в мире, внедрившим электронную систему подачи обращений, именуемая «электронный заявитель» («e-petitioner»), которая была интегрирована с парламентскими процедурами. Это позволяет гражданам инициировать и подписывать обращения, изучать по вопросу справочную информацию, и добавлять свои комментарии в интернет-форуме, связанным с каждым обращением. Обращения, поданные по электронной почте или обычной почтой, публикуются в Интернете и на веб-сайте парламента Шотландии можно проследить и проконтролировать процесс рассмотрения обращений и принятия по ним решений. Заявитель подает текст обращения и любую информацию в поддержку обращения, которая публикуется на веб-сайте. После подачи обращения, посетители веб-сайта могут отслеживать прогресс через парламент или местные советы посредством кнопки «Прогресс рассмотрения в парламенте», расположенной на веб-сайте. В дополнение к инструкциям по подаче обращений в онлайн, на веб-сайте также доступна информация, касающаяся процесса подачи и рассмотрения обращения, в том числе количество подписей в поддержку, документов, связанных с обращением, а также протокол заседания, на котором было рассмотрено обращение. Онлайн дискуссионный форум позволяет заявителю побудить общественность участвовать в дискуссии по поводу предмета обращения. При этом несогласные могут ввести свои мнения и рассуждения.

Шотландский веб-сайт также включает в себя разнообразные информационные материалы, как тексты, брошюры и анимационные ролики, доступные на нескольких языках (включая арабский, бенгальский, пенджаби, упрощенный китайский/мандарин, или урду), в которых объясняется общественности, как работает система подачи обращений, с подачи обращения, его рассмотрения, до принятия окончательного решения. Функции платформы по подаче электронных обращений включают возможность внесения обращений или подписи уже вынесенных на обсуждение обращений онлайн, а также проводить онлайн дискуссии по поводу обращений.

Шотландская система характеризуется усилиями по вовлечению заявителей в процесс подачи и рассмотрения обращений и высокой степенью прозрачности и публичности. Она не имеет ни «фильтрацию Парламента», действующего в Англии, ни требования к кворуму подписей в обращении, прежде чем оно будет рассмотрено.

В США право на обращение гарантируется в разделе «По обращениям» Поправки первой к Конституции США от 1789 года, которое также называется «Положением о обращениях». В ней указывается, что люди имеют право на обращение к государству в поддержку или против той иной политики, которая затрагивает их интересы или в отношении которой они имеют чувство возмущения: «Конгрессом не будет принят какой-либо закон... лишаящий... людей права... на обращение к Государству с жалобой» [23].

Формально государство не обязано отвечать на обращения, за исключением случаев, когда жалоба в обращении становится предметом официального разбирательства в судах.

В большинстве случаев, в США процесс подачи обращений, в том числе и через интернет, организован частными некоммерческими лоббистскими группами, имеющими имущественные интересы, совпадающие с правом граждан на обращение. Например, некоммерческая группа, объединенная по общим интересам, может собирать подписи с целью обращения к государству, и в то же время, как часть мероприятия по сбору подписей, может попросить сделать пожертвования для этой группы.

«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.

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.

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

- обращения принадлежат обществу; они являются наиболее прямой формой общения между обществом и Палатой;

- обращения, направляемые в Палату, должны быть рассмотрены Палатой;

- правительство должно реагировать;

- участие членов должно быть усилено и упорядочено;

- правила должны быть значимыми и справедливыми; подготовка обращения не должна быть чрезмерно сложной и правила, регулирующие обращения, не должны быть чрезмерно обременительными;

- информационные технологии должны использоваться более эффективно [23].

В настоящее время обращения должны подаваться в бумажной форме с оригинальными подписями. Они могут быть отправлены по почте в Комитет по обращениям, или же заявители могут попросить любого Члена, в том числе Министра, представить их обращение лично. В обоих случаях Комитет по обращениям должен проверять, что обращения были поданы «правильно» (т.е. соответствуют требованиям к обращениям) перед тем, как они будут представлены.

Роль Комитета по обращениям заключается в получении и рассмотрении обращений, а также в выяснении у Палаты и докладе Палаты о любых вопросах, касающихся обращений и системы подачи обращений. Обычно обращения представляются по понедельникам Председателем Комитета по обращениям. Председатель объявляет предмет обращения и число подписей, которые содержатся в каждом обращении. Если Член желает представить обращение лично, то существует ряд возможностей для этого, включая время, выделенное для выступления Членов, обсуждение по окончании парламентского дня, и обсуждение жалоб.

Обращения, представленные в Палату, принимаются Палатой и становятся частью протокола Палаты. Во время представления обращения не происходит обсуждение его предмета (за исключением заявления Члена, если оно представлено лично). После того, как обращение было объявлено в Палате, все условия обращения (но не подписи) печатаются в Хансарде (отчет о заседании Палаты) того дня. Они также публикуются на веб-странице Комитета по обращениям. Комитет может направить условия обращения Министру, ответственному за решение вопроса, указанного в обращении.

Ответы на обращения объявляются в Палате, в Хансарде, и публикуются на веб-странице Комитета.

В Республике Узбекистан действующий Закон «Об обращениях физических и юридических лиц» (далее - Закон об обращениях) был принят Законодательной Палатой 29 октября 2014 года и был одобрен Сенатом Республики Узбекистан 13 ноября 2014 года. Он состоит из 31 статьи и 5 глав. Многие из положений Закона Республики Узбекистан схожи с положениями Федерального закона №59-ФЗ.

Верховным судом был создан «Отдел по обращениям граждан» - официальное структурное подразделение, ответственное за прием обращений наряду с отдельными судьями и канцеляриями нижестоящих судов. Отдел принимает обращения, связанные как с уголовными, так и с гражданскими судами. Отдел определяет лицо или отдел, ответственный за то, чтобы отвечать на обращения и физическую доставку обращения адресатам.

Информация о процессе подачи обращений, включая о времени и месте, подлежит опубликованию на «официальном» веб-сайте ответственного государственного органа, а также оглашению в «общественных местах на стендах или других технических средствах в их административном здании».

В обращениях должны быть указаны фамилия, имя, отчество, сведения о месте жительства гражданина, изложена суть предложения, заявления или жалобы. Обращения, в которых не указаны эти сведения, считаются анонимными и рассмотрению не подлежат.

Заявление или жалоба рассматривается в течение 15 дней со дня поступления в государственный орган, который обязан разрешить вопрос по существу, а когда требуется дополнительное изучение или проверка, запрос дополнительных документов — в срок до 1 месяца [23].

В тех случаях, когда для рассмотрения заявлений и жалоб необходимо проведение проверки, истребование дополнительных материалов либо принятие других мер, сроки их рассмотрения могут быть в порядке исключения продлены руководителем соответствующего государственного органа, но не более чем на один месяц, с сообщением об этом обращающемуся.

Предложение рассматривается в срок до одного месяца со дня поступления в государственный орган, за исключением тех предложений, которые требуют дополнительного изучения, о чем в письменной форме сообщается физическому или юридическому лицу, внесшему предложение, в десятидневный срок.

Если обращения не содержат необходимые сведения для направления их надлежащим органам или должностным лицам, то они в тот же срок возвращаются гражданину с соответствующими разъяснениями.

В таблице 1, приведенной ниже, сравниваются факторы по пяти странам, которые определены как соответствующие целям и задачам права на обращение и уникальные и отличительные особенности процесса подачи обращений стран, которые были определены в данном пункте.

Таблица 1 - Особенности процесса подачи обращений в указанных странах

Особенности	Германия	Великобритания	США	Австралия	Узбекистан
Управление	да	Да	Да	Да	Да
Электронное обращение	да	Да	Да	Ограничено	Да
Рассматривающий орган	Комитет по обращениям	Член Парламента	Различные, не указано	Комитет по обращениям	Не указано
Обязательное рассмотрение	Как правило, обязательное	Представлено на собственное усмотрение	Добровольное	Обязательное	Обязательно
Подписи	Разрешено, при наличии	Разрешено	Разрешено	Разрешено	Разрешено
Открытость и прозрачность	Да	Да	Не применимо	Да	Нет
Временные рамки	Ограничено	Нет	Нет	Нет	Да
Мониторинг и оценка	да	Ограничено	Нет	да	Нет

Анализ зарубежного опыта организации работы с обращениями граждан позволяет сделать вывод о том, что 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.

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 России во многом негласен для граждан и заявителей, в то время как в Германии, Соединенном Королевстве, и особенно в Австралии он прозрачный.

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

1.3. Понятия обращений и их классификация

На сегодняшний день не существует единой классификации обращения граждан. В трудах различных ученых выделяются разное число разновидностей обращений, и их классификация производится по различным признакам. Однако проблема классификации обращений имеет огромное значение для правового регулирования работы с обращениями граждан.

Точность терминологии, употребляемой в юридических документах, способствует правильному применению и исполнению правовых понятий, помогает гражданам лучше использовать свои права, выполнять обязанности. Проведение законодателем четкого разграничения между различными видами обращений играет положительную роль в упорядочении рассмотрения этих категорий дел, в осуществлении более глубокого анализа их в целях выявления тенденций общего состояния законности, степени удовлетворения потребностей граждан и т.д. [15].

Широкое определение обращения дал доктор юридических наук С.А. Широбоков: - «обращение - это волеизъявления индивида, выражающиеся в конкретных действиях, имеющих письменную или устную форму, соответствующую правилам, закрепленным в нормативно-правовых актах, направляемое в органы государства или органы местного самоуправления, в видах, необходимых для того, чтобы реализовать, предоставить защитить или восстановить права и свободы».

Кандидат политических наук К.В. Подъячев дал следующее определение:- «государство рассматривает обращения граждан как важное средство реализации их конституционного права вскрывать недостатки в деятельности государственного аппарата, отдельных организаций, вносить предложения по совершенствованию их работы, принимать участие в восстановлении нарушенных прав и свобод, а также в обеспечении социальной справедливости».

Статья 4 Федерального Закона № 59 - ФЗ содержит легальное определение термина «обращение гражданина» под которым понимается 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.

Классификации обращений уделяли свое внимание многие ученые. Г. Орлова разделяла обращения по жанровой составляющей, выделяя такие жанры обращений, как жалоба, прошение, письмо, заявление и донос. Ш. Фитцпатрик предлагает жанровую классификацию по типу адресантов (авторов) обращений. Среди авторов она выделяет: селькоров, лже-селькоров, истцов, просителей и интриганов. В деятельности государственных и муниципальных органов власти широко распространена тематическая классификация. На сегодняшний момент за основу принят Типовой общероссийский тематический классификатор обращений граждан. Согласно классификатору, все обращения граждан подразделяются на пять основных тематических блоков: государство, общество, политика; социальная сфера; экономика; оборона, безопасность, законность; жилищно-коммунальная сфера.

Каждый тематический блок подразделяется на ряд относительно узких тем, отражающих содержание обращения. Современный классификатор использует тематический подход к содержанию обращений, что помогает вести статистику по основным проблемам, волнующим население. Но классификатор не содержит информации об авторах, социальном и материальном статусе, а также не раскрывает суггестивных факторов подачи обращений.

Законодательно закрепленная на сегодняшний день классификация обращений граждан базируется на так называемом «правозащитном» подходе, предложенном Н.А. Ямпольской. Согласно этому подходу, «процесс развития субъективных прав заключается в активных действиях граждан по охране и защите своих прав и таким образом способствующих укреплению законности». Действия по защите или реализации прав граждан совершает с частной целью, но вместе с тем его действия способствуют устранению подобных инцидентов в будущем в подобных ситуациях. Таким образом, в действиях граждан по защите субъективных прав реализуется одновременно и частный, и публичный интерес. Обращения граждан понимаются Н.А. Ямпольской именно как форма «правозащитных» действий. Такие «правозащитные» действия подразделяются на три разновидности, каждой из которых соответствует определенный вид обращений граждан:

- профилактические действия (цель их не в устранении нарушений, а в создании лучших условий для реализации субъективных прав). Их формой являются предложения;

- сигнальные действия (их цель - устранение не нарушений, а возможности их совершения, предупреждение нарушений), характерная форма - заявления;

- защитные действия (цель - защита уже нарушенных прав, устранение последствий нарушения), характерная форма - жалобы.

В число основных классификаций обращений граждан входит две: «по форме» и «по содержанию». В первой классификации выделяются два вида обращений: устные и письменные.

Устные обращения направляются, как правило, с целью оперативно довести информацию до того или иного органа или должностного лица, добиться

скорейшего принятия решения. Таким образом, используя устные обращения, устраняется переписка и бумажная волокита, что ведет к сокращению сроков их рассмотрения. Устные обращения рассматриваются в тех случаях, когда изложенные в них факты и обстоятельства очевидны и не требуют дополнительной проверки, а личности обращающихся известны или установлены. Устные обращения могут подразделяться на личные, поданные при личной встрече, и телефонные.

С 24 декабря 2001 года стартовала программа «Прямая линия с Владимиром Путиным», и она стала еще одним видом обращений. Суть программы заключается в том, что Президент Российской Федерации в прямом эфире отвечает на вопросы граждан, заданные по телефону, посредством телемоста и через сеть Интернет. На протяжении 16 лет существует ряд примеров решения вопросов, которые интересовали граждан, впоследствии о результатах сообщается СМИ. Так, во время прямой линии президенту дозвонилась пенсионерка из Волгограда Антонина Ржанова, которая пожаловалась президенту на то, что она, будучи участницей войны, получает пенсию одну тысячу рублей. Владимир Путин пообещал пенсионерке, что ее вопрос будет решен. В итоге после телевизионного эфира 79-летняя пенсионерка получила почти двойную прибавку к пенсии, ее ежемесячная пенсия составила 1700 рублей.

В ходе "прямой линии" 17 апреля 2014 года ветеран Великой Отечественной войны Василий Ерохин из закрытого городка во Владимирской области обратился к Путину с вопросом о получении государственного сертификата на приобретение постоянного жилья. Глава государства пообещал помочь ветерану. Вице-губернатор Владимирской области по социальной политике Михаил Колков сообщил, что пенсионер получит сертификат на новую квартиру в конце апреля 2014 года.

В 2015 году 15-летняя жительница Тольятти Софья Бабич рассказала Путину, что страдает детским церебральным параличом, но не может купить специальный тренажер. На следующий день стало известно, что благотворительный фонд имени Ахмата Кадырова отправил многофункциональный тренажер для девочки [24].

Письменным обращениям следует придавать одинаковую значимость, как юридически равной форме обращения наряду с устным обращением. Согласно п. 1 ст. 7 Федерального Закона № 59-ФЗ письменное обращение гражданина должно быть им подписано с указанием даты, своих фамилии, имени, отчества (при его наличии), почтового адреса, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения и помимо существа обращения должно содержать либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляется обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица.

Для приема обращений граждан в форме электронных сообщений (интернет-обращений), применяется специализированное программное обеспечение, предусматривающее заполнение заявителем реквизитов, необходимых для работы с обращениями и для письменного ответа. Письменное обращение отправленное через сети Интернет подлежит рассмотрению в порядке предусмотренным Федеральным Законом № 59-ФЗ пунктом 3 статьей 7.

Вторая классификация «по содержанию» позволяет выделить следующие виды обращений: предложения; заявления; жалобы; ходатайства; сообщения о преступлениях; письма; исковые заявления и иные обращения, разрешаемые в порядке гражданского и уголовного судопроизводства; обращения, связанные с реализацией права законодательной инициативы гражданами в субъектах РФ, правотворческой инициативы в муниципальных образованиях; обращения об отзыве депутатов, выборных должностных лиц; петиции; гражданские наказы; обращения о проведении выборов, референдумов; наказы избирателей выборным должностным лицам; запросы, направляемые органами власти, должностными лицами в связи с их деятельностью; обращения в межгосударственные органы и организации. Однако, такое многообразие обращений разделяется не всеми авторами, некоторые ограничиваются тремя или четырьмя.

Предложение - это привлечение внимания к несовершенству организации, деятельности или регулирования в той или иной области и указание на пути их устранения. В Федеральном Законе № 59-ФЗ определено это понятие следующим

образом: «предложение – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества». Главная цель предложения – это привлечь внимание на несовершенство регулирования той или иной области общественных отношений, найти пути решения. Существуют предложения с критическими замечаниями, которые указывают на недостатки, но не содержат рекомендаций. Содержание предложений многообразно – от рекомендаций, направленных на улучшение и совершенствование работы государственных органов, органов местного самоуправления, и до организации бытового и торгового обслуживания населения. Исходя из этого можно сделать вывод, что предложения выражают не только личные, но и общественные, и публичные интересы.

Заявление - официальное обращение гражданина (нескольких лиц) в государственный орган или орган местного самоуправления, администрацию учреждения, организации или к должностному лицу, не связанное, в отличие от жалобы, с нарушением его прав и законных интересов и не содержащее просьбы устранить такое нарушение, а направлено на реализацию прав и интересов заявителя или на устранение тех или иных недостатков в деятельности предприятий, учреждений, организаций [16].

Легальное определение закреплено в Федеральном Законе №59-ФЗ: - «заявление – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов или иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов или должностных лиц».

Заявления, как и предложения граждан, напрямую не связаны с нарушениями прав и законных интересов заявителей. Предметом заявления является осуществление через государственные органы и общественные организации закрепленных за гражданами законодательством прав и свобод. Деятельность по

рассмотрению заявлений граждан является текущей деятельностью соответствующих органов, предполагающей обслуживание граждан, удовлетворение их законных интересов, а также реализацию прав и свобод. Право гражданина предполагает наличное, существующее право, к реализации которого можно приступить незамедлительно: например, право на получение дополнительного отпуска. Законный интерес же предполагает не только некоторое состояние личности, но и стремление получить определенную пользу.

Доктор юридических наук Н.М. Конин дал следующее определение понятию жалоба: - «Жалобы – обращения граждан к полномочным органам и должностным лицам с требованием о восстановлении прав, свобод и законных интересов гражданина, нарушенных решениями и действиями (бездействиями) каких-либо органов публичной власти и их должностных лиц, общественными объединениями и другими организациями различных форм собственности». В Федеральном Законе №59-ФЗ закреплено: «жалоба – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или интересов других лиц».

Целью подачи жалобы является защита и восстановление нарушенных прав и интересов. Жалоба является способом защиты и восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан. Объектом обжалования являются действия или бездействие государственных и иных организаций или должностных лиц, а также издаваемые ими акты, явившиеся причиной нарушения прав и законных интересов граждан.

Помимо трех «главных» вида обращения, существуют обращения, которые не включены в Федеральный Закон №59-ФЗ, автор рассмотрел несколько из них.

Ходатайство - официальная просьба или представление, адресованное государственным органам вышестоящей инстанции о признании определенного статуса, прав и свобод. Например, ходатайством является просьба гражданина о признании его участником войны, что автоматически даст ему право на пользование определёнными льготами. Ходатайство как вид обращений граждан не связан ни с нарушением, ни с ответственностью. Рассмотрение ходатайства сводится к проверке,

так как специальное право уже предоставлено заявителю законом и задача органа, получившего ходатайства, выяснить, действительно ли заявитель относится к категории граждан, этим правом обладающих.

Петиции («коллективные обращения») – это вид обращений, направляемых соответствующему полномочному органу власти. Цель петиций – способствовать принятию, изменению или отмене правового акта. Данный вид отличается от предложений граждан: по субъектам; предмету; процедуре рассмотрения [14].

Еще одним видом коллективных обращений является гражданский наказ. По содержанию он почти не отличается от петиции. Если субъектом петиции выступает определенное количество граждан (притом не менее установленного законом числа), то субъектом, заявителем в гражданском наказе выступает инициативная гражданская организация, общественное объединение. гражданский наказ есть именно обращение граждан, составляющих это объединение, а не обращение объединения как юридического лица.

Весьма близок к петициям и такой вид обращений, как обращения о проведении выборов, референдумов. Эти вопросы пронизывают институт непосредственной демократии, носящий самостоятельный характер от обращений в административно-правовом аспекте и является предметом регулирования избирательного законодательства. Отношения, возникающие в связи с реализацией данных прав, регулируются Федеральным законом от 10 октября 1995 года № 2-ФКЗ «О референдуме в Российской Федерации», Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации», законами субъектов РФ, иными актами.

Еще один вид обращений – наказания избирателей выборным должностным лицам. Наказами избирателей могут быть признаны, имеющие общественное значение, либо носящие неотложный характер обращения, принятые собранием избирателей и адресованные выборным должностным лицам. Отношения, возникающие при подаче подобных обращений, составляют предмет регулирования избирательного законодательства. В связи с большим количеством выборных лиц

различного уровня закрепление данные обращения находят в большом количестве различных актов. Собственно данный вид обращений в административно-правовом аспекте не рассматривается.

Запросы, направляемые органами власти, должностными лицами в связи с их деятельностью. Отмеченные обращения подаются специальными субъектами, а потому, и отношения, возникающие между ними и адресатом, не являются административно-правовыми отношениями между органами публичной власти и гражданами. Отсюда, данный вид обращений – предмет регулирования специального законодательства – например, депутатский запрос регулируется ФЗ от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Соответственно, запрос является обращением, но в другом, не административно-правовом аспекте.

Таким образом в Федеральном Законе № 59-ФЗ определены права гражданина при рассмотрении обращения. Обращения граждан в совокупности регулирующих их правовых норм представляют собой сложный и достаточно разветвленный институт. На протяжении многих лет он функционирует и служит эффективным средством демократизации общества, формирования правового государства, широким каналом участия граждан в управлении делами общества и государства. Основопологающей классификации обращений граждан является классификация «по содержанию».

2. Организация рассмотрения обращений граждан на федеральном и региональном уровне

2.1. Особенности работы с обращениями граждан в федеральных органах исполнительной власти

Наряду с Конституцией Российской Федерации порядок рассмотрения обращений граждан регулируют Федеральные законы:

- Федеральный закон от 02.05.2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;

- Федеральный закон от 27.07.2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных»;

- Федеральный закон от 09.02.2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;

- Федеральный закон от 27.07.2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;

Полную картину порядка обращения граждан и их рассмотрение государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами отражает Федеральный закон № 59-ФЗ. Основное предназначение Закона заключается в закреплении требований к составлению обращений и порядка их рассмотрения государственными органами и органами местного самоуправления. В первую очередь следует отметить, что граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц.

Федеральный закон раскрывает формы обращения граждан в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу: в форме письменного предложения, в форме заявления, в форме жалобы.

Федеральный закон № 59-ФЗ устанавливает, что обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в

соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению, а в случае необходимости следует обеспечить его рассмотрение с выездом на место.

Особое внимание заслуживают сроки рассмотрения обращений. Так, обращение подлежит обязательной регистрации в течение 3 дней с момента поступления в государственный орган. Письменное обращение граждан рассматривается в течение 30 дней со дня его регистрации. Обращение, которое содержит информацию о фактах возможных нарушений в сфере миграции, рассматривается в течение 20 дней со дня его регистрации. В исключительных случаях или в случаях направления запроса для получения необходимых документов и материалов руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив об этом гражданина, направившего обращение. Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данного государственного органа, перенаправляется в течение 7 дней со дня регистрации. В случае, если решение поставленных в письменном обращении вопросов относится к компетенции нескольких государственных органов, копия обращения в течение 7 дней направляется в соответствующие государственные органы. Аналогичный срок предусмотрен в том случае, если текст письменного обращения не поддается прочтению о чем сообщается гражданину.

Федеральный закон достаточно обстоятельно определяет порядок рассмотрения обращения, так, государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо:

- запрашивает необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц;
- принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан;
- дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов;

- уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой орган власти в соответствии с их компетенцией;

-ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом и т.д. [3].

Государственный орган вправе оставить обращение без ответа, к таким случаям можно отнести:

- во-первых, так называемые «анонимные» обращения граждан, если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. Оно также не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, если текст письменного обращения не поддается прочтению. Вместе с тем к электронным обращениям не предъявляется обязательное наличие Ф.И.О., ответ дается на электронную почту;

- во-вторых, в письме содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи;

- в-третьих, в обращении обжалуется судебное решение;

- в-четвертых, в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства.

Установлены правовые гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением. В частности, запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц. При рассмотрении

обращения не допускается разглашения сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия [4].

Представляется, что столь востребованными адресатами для граждан являются политические лидеры государства — Президент и Председатель Правительства РФ. Указанный факт отражает особенность политической культуры России — центральную роль играют личности и лидеры. Письма, адресованные Президенту, поступают для рассмотрения в Управление Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций.

Обращения граждан, направляемые через официальный сайт Управления делами Президента Российской Федерации, формируются посредством заполнения полей формы для рассмотрения обращений в электронном виде.

Заполненные с помощью формы обращения в электронном виде поступают на рассмотрение в организационно-информационное управление. Уведомление автору о ходе рассмотрения его обращения направляется в электронном виде по адресу электронной почты [25].

Ответ автору обращения направляется в электронном виде по адресу электронной почты (e-mail) или обычной почтой по почтовому адресу, указанным автором обращения в форме.

Информация, связанная с рассмотрением властными органами обращений граждан, становится все более открытой. Так, на сайтах Президента РФ, Правительства РФ, Госдумы, Министерства юстиции РФ и других публикуются месячные и квартальные отчеты по обращениям граждан, при чем в ряде случаев даже в неадаптированном виде (т. е. прямо так, как они выглядят во внутреннем документообороте) [5].

Рассмотрим отчет за апрель 2017 года, который представлен в открытом доступе на портале Правительства РФ. Так, в апреле 2017 года в адрес Правительства Российской Федерации поступило 36096 обращений, в том числе 254 коллективных, под которыми поставили подписи 18837 человек.

В форме электронного документа на официальный сайт Правительства Российской Федерации поступило 6,7 тысяч заявлений.

Наиболее активно авторы обращались по вопросам безопасности, правопорядка, законности и правосудия. Сохранили свою актуальность вопросы жилищно-коммунального характера и проблемы хозяйственной деятельности. В апреле продолжали поступать обращения, касающиеся деятельности общественных и религиозных организаций.

Высокая активность по соотношению количества поступивших писем на 10 000 жителей в апреле отмечена в Центральном, Южном и Дальневосточном федеральных округах, особенно в Республике Крым, Краснодарском и Камчатском краях, Еврейской автономной области, городах Москве и Севастополе, Московской и Белгородской областях. Активность жителей Северо-Западного и Сибирского федеральных округов в целом соответствует среднему показателю по России. Ниже среднего зафиксированы значения по Северо-Кавказскому, Уральскому и Приволжскому федеральным округам, где наиболее активными оказались авторы, проживающие в Республике Северная Осетия – Алания, Челябинской и Самарской областях.

Наиболее важные, социально значимые обращения передавались в секретариаты Председателя Правительства Российской Федерации и его заместителей (47 писем), руководству Аппарата Правительства (2 заявления) и в структурные подразделения Аппарата Правительства (282 обращения).

В федеральные органы исполнительной власти и их территориальные подразделения направлено 3302 письма, в региональные органы исполнительной власти - 2079 заявлений. В органы местного самоуправления, органы прокуратуры и другие организации переадресовано по принадлежности 1460 писем. На контроль взято 287 обращений.

В апреле 2017 года поступило 429 ответов о результатах рассмотрения писем, в том числе 249 - из органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В 93 ответах сообщается о положительном решении поставленных вопросов либо о принятых мерах, 297 авторам даны необходимые разъяснения. Факты, изложенные заявителями, подтвердились в 18 случаях, 11 заявлений проверено с выездом на место, к ответственности привлечено 4 должностных лица.

Отказано в удовлетворении просьб 31 автору в связи с отсутствием на то правовых оснований, в 21 случае изложенные факты не нашли своего подтверждения. Нарушены сроки рассмотрения 1 обращения, 8 писем оставлено на дополнительном контроле.

Порядок рассмотрения обращений граждан в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, положениями Федерального Закона №59-ФЗ, №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», от 27.07.2006 года. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», от 27.07.2006года, № 152-ФЗ «О персональных данных», действующим законодательством и нормативными актами, регламентирующими деятельность Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [5].

Обращения на имя депутатов Государственной Думы, поступившие в форме электронного документа в отдел по обеспечению деятельности Приемной Государственной Думы, без рассмотрения сути обращения передаются непосредственно депутату, которому адресовано обращение.

В Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 2016 году были внесены следующие изменения:

- наделили своих заместителей правом подписывать ответы на обращения граждан;

- статью 77.1 изложили в следующей редакции: «... Обращения, адресованные депутатам Государственной Думы, рассматриваются ими лично. Депутаты Государственной Думы вправе запрашивать документы, материалы и иную информацию, необходимые для подготовки ответов на обращения граждан, в комитетах и комиссиях Государственной Думы в соответствии с вопросами их ведения.

Порядок рассмотрения обращений граждан в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации согласовывается с Комитетом Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной

Думы и утверждается Председателем Государственной Думы по представлению Руководителя Аппарата Государственной Думы».

В течение марта 2017 года Приемной Государственной Думы рассмотрено 18,3 тыс. обращений граждан, трудовых коллективов предприятий, профсоюзных организаций, советов ветеранов войны и труда, других общественных объединений, из них 1,7 тыс. обращений лично доставлены в Приемную Государственной Думы, 13,8 тыс. заявлений поступили по электронной почте. На рисунке 1 ниже представлены способы поступления обращений.



Рисунок 1 - Способы поступления обращений

За рассмотренный период в приемной Государственной Думы принято 803 гражданина.

Большинство заявителей обращалось с просьбами о помощи в решении личных вопросов правового и социально-экономического характера. Основные вопросы обращений граждан в приемную:

- Жилищно-коммунальная сфера - 34%;
- Оборона, законность, безопасность - 23%;
- Социальная сфера - 16%;
- Государство, общество, политика - 12%;
- Экономика - 11%;
- Деятельность государственной Думы - 4%.

Фракциями в Государственной Думе в марте 2017 года было проведено 18 приемов и принято 365 человек. Гражданам даны необходимые разъяснения и приняты письменные заявления.

Таким образом, в рассмотренных органах государственной власти установлен регламент рассмотрения обращения граждан, в основу заложены положения Федерального Закона №59-ФЗ. Необходимо подчеркнуть, что положительным аспектом является статистика обращений, которая ведется на ежемесячной основе, а отчет публикуется на официальных сайтах государственных органов. Основные показатели отчета такие, как количество обращений, вид обращения, тематика обращения.

2.2. Опыт рассмотрения обращения граждан региональными органами государственной власти (на примере Самарской Губернской Думы)

Аналогично с другими органами власти работа с предложениями, заявлениями, жалобами и обращениями в Самарскую Губернскую Думу осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 59-ФЗ.

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.

Организацию делопроизводства по рассмотрению обращений граждан осуществляет сотрудник приемной граждан отдела документационного обеспечения организационно-информационного управления аппарата Думы (далее - приемная граждан).

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 закреплена в их должностных регламентах.

Прием и первичная обработка письменных обращений граждан начинается с того, что все письменные обращения граждан поступившие по почте (в том числе

телеграммы, обращения, поступившие по факсу или электронной почте) и документы, связанные с их рассмотрением, поступают в отдел ДО, где производят проверку правильности введенных данных адресата и доставки, целостности упаковки.

После первичной обработки и учета поступившие письменные обращения граждан сотрудник отдела ДО направляет в приемную граждан, при этом запечатанная корреспонденция не вскрывается. В случае передачи в приемную граждан вскрытого конверта с обращением гражданина к нему прилагают служебную записку с информацией о причинах вскрытия конверта. Вскрытый конверт прилагают к обращению.

В приемной конверты с обращениями, 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 производит сотрудник приемной граждан. Письменные обращения, лично передаваемые гражданами, принимают только при вскрытых конвертах.

Так же письменные обращения граждан подлежат обязательной регистрации в течение 3 дней с момента поступления в Думу. При регистрации обращение проверяют на повторность, если обращение повторное, то сотрудник отправляет письмо о возможности прекращения переписки [26].

Анализ письменных обращений за 2016 год в Самарскую Губернскую Думу показал, что всего поступило 389 письменных обращений граждан.

Отметим, что 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). Большая часть обращений (17%) связана с вопросом коммунально-бытового обслуживания.

Необходимо подчеркнуть, что 213 письменных обращений (54,8%) были 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

Обращения, поступившие в Думу по информационным системам общего пользования в электронном виде, переносят на бумажный носитель, регистрируют и рассматривают (при наличии фамилии, имени, отчества гражданина, электронного адреса, контактного телефона и почтового адреса) в порядке, установленном для обращений, поступивших по почте, в соответствии с распоряжением председателя Думы от 04.05.2010 № 197 «Об утверждении Регламента работы с электронными обращениями, поступившими в Самарскую Губернскую Думу».

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

По видам доставки электронные обращения распределились следующим образом:

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

Отметим, что тематика обращений 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.

Ответ на обращение, поступившее в Губернскую Думу по информационным системам общего пользования, направляют по почтовому адресу, указанному в обращении.

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.

Зарегистрированные в приёмной граждан обращения направляют в секретариат председателя Думы для рассмотрения и наложения резолюции. В резолюции дается поручение по исполнению документа, определяются ответственный исполнитель и должностные лица, участвующие в работе с обращением, содержание поручения, при необходимости указывают срок исполнения, подпись и дата.

В случае если в резолюции дается поручение «Прошу рассмотреть и дать ответ заявителю», ответ автору обращения дается за подписью председателя комитета. Если в резолюции дается поручение «Прошу подготовить проект ответа», то исполнителем готовится проект ответа за подписью лица, давшего поручение.

Рассмотренные председателем Думы обращения передаются в приемную граждан, где содержание резолюций вносится в регистрационную карточку и запускается задача. После этого копии обращений с копиями резолюций передаются на исполнение.

Если поручение (резолюция) по обращению дано нескольким должностным лицам, то работу по его рассмотрению координирует должностное лицо, указанное первым, являющееся ответственным исполнителем.

Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию Думы, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина о переадресации его обращения.

Если уведомление о переадресации отсутствует, дело возвращается на доработку.

Обращение, в котором обжалуется судебное решение, возвращается в течение семи дней со дня регистрации гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения.

В случае если текст письменного обращения не поддается прочтению, ответ на обращение не дается, и оно не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, о чем сообщается в течение семи дней со дня регистрации гражданину, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению.

При получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, должностное лицо вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить в течение семи дней со дня регистрации гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом.

В случае если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, должностное лицо либо 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 или одному и тому же должностному лицу.

В дальнейшем рассмотрение повторных обращений граждан, с которыми прекращена переписка, списывается в дело сотрудником приёмной граждан.

Обращения граждан, поступившие из редакций газет, журналов, телевидения, радио и других средств массовой информации, коллективные обращения, поступившие от предприятий, общественных организаций, рассматриваются в общем порядке.

Обращения граждан поступившие в структурные подразделения рассматриваются в течение 30 дней со дня их регистрации в приемной граждан, если не установлен более короткий контрольный срок рассмотрения обращения.

Рассмотрение обращения может быть поручено нескольким исполнителям, в таком случае контроль за сроками исполнения, а также централизованную подготовку проекта ответа заявителю осуществляет исполнитель, указанный в поручении первым. Соисполнители по общему правилу не позднее семи дней до истечения срока исполнения письма обязаны представить ответственному исполнителю все необходимые материалы для обобщения и подготовки ответа.

В исключительных случаях срок рассмотрения обращения может быть продлен председателем Думы или его заместителями, курирующими деятельность структурного подразделения, по просьбе ответственного исполнителя, но не более чем на 30 дней. Служебная записка с просьбой о продлении срока рассмотрения направляется на имя председателя Думы по общему правилу не позднее чем за 3 дня до истечения срока рассмотрения обращения. Служебная записка подписывается руководителем структурного подразделения и согласовывается с руководителем

аппарата или по его поручению с заместителем руководителя аппарата. Уведомление о продлении срока рассмотрения обращения направляется заявителю.

Рассмотрение обращения признается завершенным и снимается с контроля, если рассмотрены все поставленные в нём вопросы, приняты необходимые меры и заявителю дан письменный либо, с его согласия, устный ответ.

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.

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 разрешением 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.

Таким образом, прием обращений граждан в Самарской Губернской Думе ведется по определенным механизмам работы, в установленные законодательством сроками и определенной форме ответа.

2.3. Предложения по рассмотрению обращений граждан органами государственной власти

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

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

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 обращение 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.

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 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 [9].

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 характер, 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.

Проблема рабочих календарных дней. Закон требует отвечать на обращения граждан в срок, указанный в статье 12 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.

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. Таким образом, рассматривать или подписывать обращения от имени депутатов или комитетов 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" (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:

3.1 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.

3.2 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.

Заключение

Институт обращения граждан в нашей стране имеет богатейшую историческую традицию. Впервые он был законодательно закреплён ещё в XV веке - раньше, чем во многих других государствах. Накопленный в предшествующие годы огромный опыт работы с обращениями и нормативный и юридико-технический материал, нашел свое отражение в Федеральном Законе № 59-ФЗ. Данный закон является базовым документом для разработки и введения правил и инструкций по рассмотрению обращений граждан органами государственной власти.

Основополагающей классификации обращений граждан является классификация «по содержанию». В Федеральном Законе № 59-ФЗ закреплено три основных вида обращения - заявления, предложения, жалобы.

Некоторые аспекты рассмотрения обращения граждан в Австралии и Великобритании могут послужить положительным моментом для организации работы обращений граждан в России.

Организация работы с обращениями граждан обеспечивает следующие задачи: □

- Регистрация всех поступающих обращений граждан;
- Контроль за рассмотрением обращений и выполнением принятых по ним решений;
- Информирование граждан о решениях, принятых по их обращениям;
- Направление непрофильных для организаций обращений по принадлежности с обязательным уведомлением граждан;
- Систематический анализ, рассмотрение результатов рассмотрения обращений, выявление и устранение причин, которые порождают нарушение прав и интересов граждан.

Основные проблемы связанные с порядком рассмотрения обращений граждан - веерная рассылка, перенаправление по уровням компетенции, проблема рабочих календарных дней, личная подпись. Проблемы в рассматриваемой сфере

являются неотъемлемой частью, поэтому необходима регулярная модернизация и совершенствование системы обращения граждан.

Проект Федерального закона № 169842-7 О внесении изменений в Федеральный закон "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" является разрешением многих проблем в рассматриваемой теме.

Список использованной литературы

I. Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (в ред. федер. Конституционных законов от 30 декабря 2008 № 6-ФКЗ и № 8 – ФКЗ) // СПС «Консультант плюс».
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001, № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
3. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 02.05.2006, № 59-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
4. «О персональных данных»: Федеральный закон от 27.07.2006, № 152-ФЗ // СПС «Гарант».
5. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»: Федеральный закон от 09.02.2009, № 8-ФЗ // СПС «Консультант плюс».
6. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»: Федеральный закон от 27.07.2006, № 149-ФЗ // СПС «Гарант».
7. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»: Федеральный закон от 27.07.2010, № 210-ФЗ // СПС «Гарант».
8. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
9. «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций»: Указ Президента Российской Федерации от 17.04.2017, №171 // СПС «КонсультантПлюс».

II. Научные и учебные издания

10. 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., 2012. - 326 с.

11. Преображенский А.А. Законодательство Петра I // Отв. ред. А.А. Преображенский, Т.Е. Новицкая. М.: Юридическая литература, 2013. - 88 с.
12. Румянцева В.Г. Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти: понятие, сущность, содержание. // История государства и права, 2012, № 14. - 78-79 с.
13. Виновов, В.С. О понятии правового института // Правоведение, 2014, № 5. С. 18-19.
14. Рыбаков А.Е. Ведение делопроизводства по обращениям граждан / А.Е. Рыбаков. // Отдел кадров, 2013, № 4. С. 256– 258.
15. Янковая В.Ф. Организация работы с обращениями граждан: закон есть, но проблемы остаются/ В.Ф. Янковая // Современные технологии делопроизводства и документооборота, 2013, № 12. С. 6-14.
16. Кабашов С.Ю. Организация работы с обращениями граждан в истории России: учеб. пособие. - Москва, 2014. 312 с.
17. Лукьянова Ю.В. Куда идти жаловаться? Обращения граждан, претензии и исковые заявления на все случаи жизни: пособие. - Москва, 2012. - 74 с.(инф.только с этой стр)

III. Комментарии к законодательству

18. Бондарчук Р.Ч., Прокопьев Е.В. Комментарий ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ (постатейный)// СПС «Гарант».
19. Миронов М.А. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный)/Миронов М.А., Сурков А.П., Попов С.А. – М.: Издательство «Известия», 2013. – 171 с.
20. Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный). 2-е изд. перераб и доп. - СПб: «АРБ Про», 2012. – 39 с.

IV. Интернет - ресурсы:

21. Конституция ФРГ // Зарубежное законодательство. - ULR: http://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&object=translation&l=ru (дата обращения: 04.05.17).
22. Петиции ФРГ // Зарубежное законодательство. - ULR: <http://foren.germany.ru/arch/aussiedler/f/30005079.html> (дата обращения: 04.05.17).
23. Право на обращение в Узбекистане, России, Германии, Великобритании, США и Австралии // UNDP in Uzbekistan. - ULR: <http://docplayer.ru/27836043-Pravo-na-obrashchenie-v-uzbekistane-rossii-germanii-velikobritanii-soedinennyh-shtatah-ameriki-i-avstralii-sravnitelnyu-analiz.html> (дата обращения: 15.04.17).
24. «Прямая линия» с Путиным: онлайн // Итоги. - ULR: <http://www.interfax.ru/russia/566687> (дата обращения: 09.05.17).
25. Управление Президента по работе с обращениями граждан и организаций // Обзоры обращений. - ULR: <http://letters.kremlin.ru/digests> (дата обращения: 11.05.17).