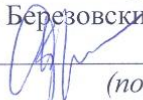


Министерство науки и высшего образования РФ  
Автономная некоммерческая организация высшего образования  
Самарский университет государственного управления  
«Международный институт рынка»  
(АНО ВО Университет «МИР»)

Факультет юридический  
Кафедра Государственного и муниципального управления и правового  
обеспечения государственной службы  
Программа высшего образования  
Направление подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное  
управление»  
Профиль «Проектная деятельность в государственном  
и муниципальном управлении»

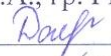
**ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ**

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

\_\_\_\_\_  (подпись)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА  
«СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ РАБОТЫ АДМИНИСТРАЦИИ  
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН  
(НА ПРИМЕРЕ М. Р. БОГАТОВСКИЙ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ)»**

Выполнил:  
Долматова А.А., гр. ГМУ-41

\_\_\_\_\_  (подпись)

Научный руководитель:  
к.социол.н., доцент Сёргеёва С.Ю.

\_\_\_\_\_  (подпись)

Консультант:  
ст. преподаватель Моргунов В.И.

\_\_\_\_\_  (подпись)

Самара

*Июня : 2018*

2018

## Оглавление

Введение .....	3
1. Теоретические основы организации работы с обращениями граждан в органах местного самоуправления России .....	7
1.1. История развития системы работы с обращениями граждан в России на различных этапах её становления.....	7
1.2. Основные понятия, принципы и содержание права граждан Российской Федерации на обращение в органы местного самоуправления.....	16
2. Работа с обращениями граждан Администрации муниципального района Богатовский Самарской области .....	25
2.1. Организация деятельности Администрации муниципального района Богатовский Самарской области по работе с обращениями граждан .....	25
2.2. Система межведомственного взаимодействия по работе с обращениями граждан Администрации муниципального района Богатовский Самарской области с государственными органами исполнительной власти.....	42
2.3. Проблемы и пути их решения в системе работы с обращениями граждан Администрации муниципального района Богатовский Самарской области.....	48
Заключение.....	54
Список использованной литературы.....	57

## **Введение**

На современном этапе развития России как государства, можно отметить его демократический принцип политического устройства. Согласно ч.1 ст.1 Конституции Российской Федерации – Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Очевидным, тому подтверждением является ст.2 Конституции Российской Федерации – Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Демократия – это политический строй, основанный на признании принципов народовластия, свободы и равноправия граждан [31, с. 160]. Именно это форма общественно-политического строя является первоисточником в зарождении института работы с обращениями граждан в современной России. Ст.33 Конституции Российской Федерации однозначно закрепляет правовую норму демократического принципа прав и свобод человека и гражданина России, принципа ответственности, принципа гласности и принципа законности – Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления [1].

**Актуальность выбранной темы** заключается в том, что обращения граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления в России являются базовой основой в организации гражданского общества в ней, так как устанавливаемая «обратной связью» власти с его гражданами – это приоритетный принцип в обеспечении национальной безопасности не только нашего государства, но и любой демократической страны. Как следствие, обращение является конституционным правом не только гражданина России, но и иностранного гражданина и лица без гражданства, находящегося на территории Российской Федерации. Государство в лице представителей органов государственной власти, как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях, должно быть заинтересовано в повышении эффективности работы с обращениями граждан,

потому что это повысит доверие людей представителям власти. Именно динамика (в количественном выражении) поступающих обращений граждан в органы власти различного типа и уровня, лежащих в основе системного подхода взаимодействия государства и общества, является очевидным качественным параметром оценки социально-экономического, общественно-политического благополучия страны на конкретно определённом этапе её исторического развития.

В законотворческой практике органов законодательной власти различного уровня России есть немало фактов того, что именно общественные проблемы и пути их решения, изложенные в обращениях граждан или организаций, легли в основу проектов законов или поправок к ним, направленных на совершенствование системы государственного управления обществом через закон, как основополагающий источник права в Российской Федерации с учётом современных реалий исторического развития государства в целом.

Президента Российской Федерации как гарант Конституции Российской Федерации, стоит на страже законных интересов граждан, в том числе и защиты их прав на обращения в органы государственной власти и органов местного самоуправления. В Послании Президента России от 22 декабря 2011 года было сказано: «...Право людей выражать своё мнение всеми законными способами гарантировано...». России нужна демократия, а не хаос, нужна вера в будущее и справедливость. То, что общество меняется, а граждане всё активнее высказывают свою позицию и предъявляют законные требования к власти, – это хороший признак, это признак взросления нашей демократии. И, с моей точки зрения, это хорошая тенденция, которая принесёт пользу нашей стране, как и возросшая политическая конкуренция, заставляющая работать более качественно, быстрее откликаться на проблемы миллионов российских семей» [43].

**Проблема**, которая исследуется в данной работе, заключается в допущении различных подходов к работе с обращениями граждан в органах местного самоуправления сельских поселений и муниципальных районов. Отсутствие единого принципа подхода к работе в выстраивании общей системы работы с, казалось бы, одним и тем же субъектом по содержанию, приводит к разнообразным

исходам рассмотрения обращений граждан по существу, формируя, как следствие, дискредитирующий фон органов власти, максимально приближенных к народу – органов местного самоуправления сельских поселений и муниципальных районов, призванных, согласно нормам Конституции Российской Федерации, служить обществу.

**Степень разработанности темы.** Данная проблема исследуется в работе Савоськина А.В., рассматривая вопрос о предварительной записи на получение государственных и муниципальных услуг, Бочкарева И.Е., исследуя право граждан на обращение в форме электронного документа, Фролова С.П., о рассмотрении вопроса о том, какие персональные данные можно обрабатывать. Стоит отметить особый вклад в исследование проблемы работы с обращениями граждан в исторической ретроспективе России Кабашова С.Ю., который дал полноценный исторический анализ организации работы с обращениями граждан в истории России.

**Базовыми нормативно-правовыми актами** исследуемой темы является: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ».

**Целью выпускной квалификационной работы** является анализ системы работы с обращениями граждан Администрации муниципального района Богатовский Самарской области, выявление существующих проблем и поиск путей их решения в контексте совершенствования работы с обращениями граждан в Российской Федерации.

#### **Задачи работы:**

1. Изучить историю работы с обращениями граждан в России как отражение эволюции общественного сознания, выделить основные этапы исторического развития системы.

2. Провести анализ нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность работы с обращениями граждан в Администрации муниципального района Богатовский Самарской области.

3. Изучить систему документооборота и провести анализ обращений граждан поступающих в отдел по связям с общественностью Администрации муниципального района Богатовский Самарской области.

4. Изучить систему межведомственного взаимодействия по работе с обращениями граждан Администрации муниципального района Богатовский Самарской области с государственными органами исполнительной власти.

5. Выявить существующие проблемы в системе работы отдела по связям с общественностью Администрации муниципального района Богатовский Самарской области, разработать предложения по совершенствованию его работы.

**Объектом исследования** данной работы является система обращений граждан и организаций в органы власти. **Предметом исследования** являются письменные обращения граждан и организаций в органы власти.

Работа по раскрытию темы исследования реализуется при помощи аналитического, структурно-правового и формально-логического научных методов исследования.

**Структура работы.** Данная работа имеет следующую конструкцию, которая основана на структуре темы исследования. Первая глава посвящена теоретическому аспекту исследования, отражая генезис работы с обращениями граждан на протяжении длительного социально-экономического развития России и правовое содержание Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ как базового нормативно-правового акта в раскрытии темы исследования. Вторая глава посвящена практике применения данного федерального закона, специализированным программам работы с обращениями граждан в системе межведомственного взаимодействия и выявлению проблем и путей их решения в сфере работы с обращениями граждан на базе отдела по связям с общественностью Администрации муниципального района Богатовский Самарской области.

## **1. Теоретические основы организации работы с обращениями граждан в органах местного самоуправления России**

### **1.1. История развития системы работы с обращениями граждан в России на различных этапах её становления**

Целью данного параграфа является изучение истории работы с обращениями граждан в России как отражение эволюции общественного сознания, выделение основных этапов исторического развития системы.

Рассматривая человека как социально ориентированного существа, которому дано преобразовывать окружающую действительность, можно проследить на основе становления общества, им формируемого и развиваемого, генезис гражданского самосознания, переходя от простого к сложному, в том числе, в системе работы с обращениями граждан России.

Народная инициатива в России как институт права на обращение в органы власти имеет богатую историю. Формирование понятия «обращение» тесно переплетается с традицией «жалобницы», которая складывается на Руси с незапамятных времён. Это понятие подчёркивало как бы семейный характер взаимоотношений между князем и его подданными [22, с. 18].

Позже, усиление влияния власти князя, как верховного лица по отношению к своим подданным, стало выражаться в образе «бить челом» – форма обращения. Данная форма послужила введению в обиход понятия «челобитная». Челобитная – это письменное прошение, жалоба в России до XVIII века [31, с. 879].

Именно это важное правовое понятие того времени лёгло в основу современного демократического принципа обращения граждан к вышестоящему должностному лицу.

Институт челобитья в России формировался на основе закрепления общественно-политического влияния не только князя, но и митрополита, бояр и иных лиц, наделённых им, разрабатывая форму, порядок и субъекты обращения к высшим должностным чинам того времени. Тогда и появляется, как следствие и

институт судей, то есть лица или лиц, в зависимости от существа дела, которым дано было право разрешить исход спорного дела между субъектами права.

По Судебнику Ивана III (правовой памятник), судья не должен был отсылать от себя жалобников, не разрешив их жалобы, но Судебник Ивана IV пишет об этом подробнее: если судья жалобника отошлёт, жалобницы у него не возьмёт и управы или отказа ему не учинит и если жалобник будет бить челом государю, то государь отошлёт его жалобницу к тому, чей суд, и велит ему управу учинить; если же судья и после этого не учинит управы, то быть ему в опале [21, с.7].

Общественно-политическая воля Ивана IV Васильевича способствовала резкому всплеску числа челобитных, что побудило его к учреждению комиссии прошений, то есть Челобитной избы. При нём была впервые введена форма судебного процесса как состязательность сторон. В судебном заседании стороны подавали «ставочные челобитные», заявляя о своём присутствии [20, с. 75].

С завершением Смутного времени и установлением династии Романовых на престоле российского государства возникает новый этап развития общественного самосознания в области системы с обращениями граждан России. В 1649 году Земским собором принимается Соборное Уложение. Впервые была предпринята попытка создать кодифицированный свод всех действующих правовых норм. Начинается разделение всех норм права по отраслям права, объединённых конкретно определёнными правовыми признаками, лежащими в основе общественно-правовых отношений субъектов права.

В Соборном Уложении царя Алексея Михайловича довольно чётко определялось процедура реализации права на обращение. Так, в главе 10 содержится ряд статей (13-17 и другие), регламентирующих отдельные вопросы рассмотрения челобитий и ответственности недобросовестных жалобщиков [27, с. 24]. В этом правовом документе устанавливается определённая процедура подачи челобитных, соблюдая иерархическую соподчинённость лиц, которым она подаётся. Допускалось направление челобитной царю при злоупотреблении в работе своей судьями. Так же допускалось челобитье к царю при апелляционном обжаловании решения суда или приказа.



Отдельная роль в организации делопроизводства XVI-XVII веках отводится думным дьякам, которые на заседаниях Боярской Думы выступали докладчиками по вопросам челобитий. Они занимали промежуточное положение в иерархии чинов системы рассмотрения обращений граждан того времени. Приказы возглавляли «начальные люди» (приказные судьи).

В территориально-административных единицах – в уездах, административная и судебная власть принадлежала воеводе. Все челобитные рассматривались в приказных (съезжих) избах. Съезжая изба – название уездной канцелярии, общей на несколько деревень [17, с. 211]. Итогом рассмотрения челобитных воеводой являлся приговор, в котором, в рамках современного судопроизводства, излагалась мотивировочная и резолютивная части.

Челобитчики, обращавшиеся к царю, должны были лично являться на царский двор для представления своих челобитных, которые принимались думными дьяками.

В этот период очевидным является тот факт, что челобитные в России являлись важной общественно-политической и гражданско-правовой связью между народом и царём, олицетворяющим в своём образе власть государства. Термин «челобитная» являлся в XVII веке родовым наименованием определённой группы актов (прошений, официальных заявлений, жалоб, доносов по «государеву слову и делу»). В то же время «челобитная» использовалось и как видовое название прошения или жалобы, и как эквивалент разновидностей челобитных: управная челобитная – «заявление о назначении судебного разбирательства»; явочная челобитная – «официальное уведомление властей о чём-либо»; изветная челобитная – «донос по государеву слову и делу»; повинная челобитная – «признание своей вины и просьба о смягчении наказания»; мировая челобитная – «заявление о достижении соглашения спорящих сторон до суда»; отсрочная челобитная – «просьба о переносе срока судебного разбирательства»; ставочная челобитная – «заявление о явке на суд и об отсутствии противной стороны», «подметное письмо – анонимные челобитные» [26, с. 9].

Созданный в эпоху правления Екатерины II, известного реформатора государственно-административного устройства и делопроизводственной практики, данный документ, сохраняя терминологическую преемственность, впервые законодательно упорядочивает актуальные для канцелярского делопроизводства середины XVIII века просительные документы[34, с. 713].

Челобитные как общественно-правовой документ, регламентированный нормами права того времени, отражали сущность царского самодержавия, общественно-политического режима, означавшего, что без отеческой опеки царя подданные не способны позаботиться в решении собственных дел.

Рассматривая этот гражданский институт системы обращения к власти за период с XVI по XVII век важно отметить целый ряд его общественных функций:

1. Челобитная – это общественно-политический инструмент для снятия социального напряжения в народной массе.
2. Челобитная – это зримая система взаимодействия государства (царя) и общества.
3. Челобитная – это средство правовой защиты своих нарушенных прав и свобод в системе взаимодействия хозяйствующих субъектов.
4. Челобитная – это средство правового воздействия на пресечение произвола со стороны местной власти.

Любые изменения в обществе, имея ввиду государственный строй, систему взаимодействия людей в нём, формирование иных ценностей, обусловлены взрывом общественно-политической мысли лиц, обладающих очевидными прирождёнными лидерскими качествами, наделённых хоть какой-либо долей управления массами.

В системе работы с обращениями граждан, в контексте развития общества России, особая роль отводится царю-реформатору Романову Петру Алексеевичу (Пётр I).

Царь-реформатор вносит существенное изменение в систему всего делопроизводства российской империи, вводя гербовую бумагу и замены оформления документов на столбцах тетрадами. Указом царя Петра I от 22 января 1699 года предписывалось писать челобитные только на гербовой бумаге: «Под сею

мерою герба всякие крепости» [16, с. 21]. Пётр I регламентировал порядок написания челобитий, указывая при этом полное имя, а, не подписывая полуимена, например, надо было писать теперь Яков Илья, а не Семейка Яковлев сын Наумов или Михулка Афанасьев сын Чудков, что способствовало повышению социального статуса как человека, уходя от собственного публичного унижения.

Административная реформа, инициированная царём, привело к появлению новых территориально-административных единиц-губерний, упразднив приказы. Неудовлетворительная работа губерний способствовала созданию высшего административного органа власти, находившегося в доверии к царю – Сенат. Его появление привело к упразднению Боярской Думы. Эти учреждённые органы стали системой многоступенчатости власти во взаимодействии с обществом. В апреле 1714 года указом царя был определён чёткий порядок рассмотрения челобитных. В этом указе определялась следующая последовательность обращения к властям: комендант города – Губернатор – Сенат – Царь.

Новаторские идеи царя в системе совершенствования работы с челобитными в виде разделения на две системы их рассмотрения: административно-судебную и судебную, а также введение позже должности рекетмейстера – лица которым предписывалось заниматься делами челобитчиков. Ряд указов Петра I в сфере улучшения качества работы с челобитными привёл к определению срока их рассмотрения.

Таким образом, Петру I удалось создать единый механизм работы с обращениями граждан, осуществив тем самым, гласный и тайный контроль над системой государственного управления, призывая к ответственности за надлежащее исполнение своих обязанностей или привлекая к нему за недолжное отношение ко всякому благородному делу чиновников различного ранга, обеспечивающее укрепление самодержавия России.

Последующий переход по наследству власти не способствует существенным изменениям в делопроизводстве о челобитных. Лишь с восхождением на престол Анны Леопольдовны произошло ужесточение контроля коллегий и канцелярий, требуя ежедневно подавать в кабинет Его Императорского Величества рапорты о

решённых делах, для чего наряду с сенатский генерал-рекетмейстером учреждалась более высокая по своему статусному значению должность придворного рекетмейстера, который, согласно указу от 12 ноября 1740 года [36] должен был рассматривать обращения и докладывать Государыне Императрице только те из них, которые требовали Высочайшего решения, а остальные направлялись для рассмотрения в Сенат и иные государственные учреждения.

В начале царствования Екатерины II выяснилось, что Сенат погряз в рассмотрении жалоб и прошений дворян, крестьян и ремесленников и купцов. От того она указом своим от 2 июня 1764 года существенно ограничивает сроки рассмотрения челобитий Сенатом, о чём контроль над данной деятельностью возлагает на генерала-рекетмейстера. Для ускорения рассмотрения дел по челобитьям Государыня Императрица установила новый порядок ведения дел в Сенате. Указами от 5 июля 1762 года и 4 февраля 1764 года было установлено, что Сенате должны вестись повседневные журналы и протоколы за «скрепою» (подписью) обер-секретаря сенатской канцелярии, а также за подписью только тех из сенаторов, которые находились в этот день в Сенате [37].

Этот период правления привёл к наращиванию множественной бюрократии и волокитству дел, рассматривая их в системе вертикали власти.

С вступлением на престол Александра I административная реформа приобрела иной вектор развития. Создавался институт министерства, и формировалась система рассмотрения обращений уже по горизонтали властного управления. В составе учреждаемого Государственного Совета вместо упразднённого Сената создаётся Комиссия прошений, которая была уполномочена рассматривать все обращения, поступающих на имя царя. Деятельность данной комиссии приобрела существенно новый характер работы. Отраслевой характер работы министерств ознаменовал качественный подход к управлению государством, в том числе, в части рассмотрения жалоб, которые заменили уничижительное слово «челобитье». Общий порядок движения обращений, жалоб в министерствах того времени уже регламентировался.

Но даже после реорганизации государственных структур управления, по мнению Николая I Комиссия прошений Государственного Совета не справлялась с возложенными обязанностями, проявляя в своей работе медлительность и множественность нарушений. Поэтому 18 января 1835 году Николай I своим указом выделяет Комиссию прошений в самостоятельное государственное учреждение, которое с этого времени состояло в непосредственном ведении императора и возглавлялось особым статс-секретарём для принятия прошений [23, с. 27]. Учитывая значительное поступление жалоб из провинций, царь принимает решение о совершенствовании системы местного управления. Им вводится отдельно на местах канцелярский порядок дел, где особое место уделяется секретарям, как лицам, ответственным за ведение документооборота в различных отделах Губерний.

Переход власти к Александру II, Александру III, а позже и к последнему царю рода Романовых – Николаю II, не привело в целом к идеальной модели работы с жалобами и прошениями российского общества, упраздняя при этом сословный характер самого обращения. Несмотря на это, в период правления Николая II вводится специализированный характер обращений, который заключается в том, что по своему содержанию они рассматриваются в пяти отделениях Канцелярии Его Императорского Величества.

Падение монархического правления государством, войны, расколовшие российское общество на противостоящие идеологические системы мироустройства и гражданского сосуществования привели к новому этапу развития общественного самосознания в системе управления обществом, в том числе и в системе работы с обращениями граждан. Революционный режим против свержения самодержавия способствовал резкому развитию общественно-политического и гражданско-правового строя новой России. С 1917 по 1924 года создаются различные социальные органы государственно-общественного контроля по приёму жалоб и дальнейшего их рассмотрения в соответствующих советских, партийных и профсоюзных органах.

По предложению Ф.Э. Дзержинского создаётся Комиссия по контролю за деятельностью государственного аппарата. Важной частью нового органа была сеть

партийных контрольных комиссий на местах, в структуру которых входили бюро жалоб и группы содействия [39, с. 17].

Процесс рассмотрения жалоб был прост. Письмо по инстанции направлялось к конечному органу-исполнителю, представитель которого с выездом на место рассматривал существо обращения, после чего готовил докладную в вышестоящий орган по вертикали власти. В итоге, ответ поступал в тот орган, первоначально, куда обращался советский гражданин.

На XX съезде КПСС в феврале 1956 года само социалистическое государство впервые было показано как аппарат подавления советского общества [38, с. 6].

Всё увеличивающийся поток жалоб в партийные и государственные органы свидетельствовал о бюрократизации всей системы, что стало походить не на борьбу с нею, а возведение в норму советской партийной работы на всех уровнях власти. Создание на этом фоне Комиссии советского контроля Совета Министров СССР как выхода из сложившейся ситуации в очередной раз свидетельствовало о беспомощности власти в решении складывающихся проблем в улучшении качества жизни советских граждан.

Важным документом по развитию института жалоб стало Постановление ЦК КПСС от 29 августа 1967 года «Об улучшении работы по рассмотрению писем и организации приёма трудящихся» [24, с. 52]. Гражданину рекомендовалось подавать обращения в те государственные органы, которые были уполномочены ответить по существу изложенного.

Принятая в 1977 году Конституция СССР в ст.49 впервые в истории советского общества провозгласила конституционное право граждан «вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе» [32, с. 67]. Несмотря на это, закон о порядке рассмотрения обращений, жалоб и заявлений граждан принят всё же не был. Лишь 4 марта 1980 года Президиум Верховного Совета СССР утвердил новую редакцию Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб

граждан» [15]. Для повышения эффективности работы по рассмотрению жалоб, заявлений и обращений граждан Совет Министров СССР принял Постановление от 13 октября 1981 года № 986 «О порядке ведения делопроизводства по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях».

Период управления страной Горбачёвым М.С., ассоциировался у народа с наступлением времени на лучшее, с воплощением надежд и мечтаний советских людей в ожидании жизни в социалистическом обществе. Нарастающий на этом фоне поток обращений, заключающих в себе критику действующей власти побудил Президиум Верховного Совета СССР издать Постановление «Об обращении граждан в Верховный Совет СССР» которым провозгласил право граждан на обращение к верховной законодательной власти страны в целях улучшения качества жизни граждан.

Таким образом, генезис общественного строя России в области организации работы с обращениями граждан отражает ряд аспектов.

Введение в период правления царя Ивана III института челобитья как первоначальной формы обращения граждан к высшему должностному лицу того времени.

Кодифицирование норм права на обращение в Соборном Уложении Алексея Михайловича Романова.

Введение Петром I чёткой административно - правовой последовательности обращения к властям: Комендант города – Губернатор – Сенат – Царь.

Создание Александром I властного управления по горизонтали через введение института министерства с их последующим профильным рассмотрением обращений.

В период правления Николая II введение специализированного характера обращений, которые рассматриваются в пяти отделениях Канцелярии Его Императорского Величества.

Создание единой сети государственного управления с обращениями советских граждан через учреждение в 1919 году Центрального Бюро жалоб и Бюро жалоб при Советах во всех губерниях, уездах и даже в некоторых волостях.

Принятие Советом Министров СССР Постановления от 13 октября 1981 года № 986 «О порядке ведения делопроизводства по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях».

Принятие Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» № 59-ФЗ от 2 мая 2006 года.

## **1.2. Основные понятия, принципы и содержание права граждан Российской Федерации на обращение в органы местного самоуправления**

Целью данного параграфа является анализ нормативно-правовых актов России, регламентирующих организацию работы с обращениями граждан на территории Российской Федерации.

Общество – это динамически развивающаяся часть любого государства, взаимодействие которого с представителями власти различного уровня отражают качество жизни народа, и в целом является барометром национальной безопасности самой страны.

Отмечается, что взаимодействие государства и гражданского общества не только не предполагает их противоборства, но и приводит к становлению институтов гражданского общества, в задачи которых входят как реализация функций государственной власти, так и обеспечение частных интересов [40, с. 19].

Зарождение идеи гражданского общества восходит к эпохе античности. Римскому праву было известно словосочетание «*societas civilis*», означавшее политически организованную общность – цивилизованный союз граждан. «*Societas civilis*» в эпоху Средневековья трансформировался в «*societas civilis sive res publica*», под которым понимались как суверенные сообщества (наследственные владения,



корпоративные объединения, самоуправляющиеся города), так и средневековые монархии [25, с. 18]. Однако уже в эпоху абсолютизма, когда признание единства власти монарха было очевидным, отделяясь тем самым от общего общественно-политического пространства, общество и государство начали находиться в противопоставлении друг другу. Существование гражданского общества в современной России немислимо без государства, обеспечивающего правопорядок, на базе которого могут быть защищены частные интересы. Как отмечает в своей работе Тихомиров Ю.А., успешное развитие государства требует укрепления связей с гражданским обществом [35, с.83]. Развитие гражданского общества в России обусловлено катализируется активностью самих граждан, возвращением активной гражданской позиции по тем или иным вопросам на основе лидерских качеств личности. Как общественно-политический институт гражданское общество автономно от институтов государства, его самостоятельность основана на принципах народного суверенитета, приоритета прав и свобод человека, многообразия форм собственности, свободы экономической деятельности, идеологического многообразия, политического плюрализма и многопартийности [42].

Обращение граждан – это та демократическая норма российского права, которая является одним из базисов гражданского общества.

Институт обращения граждан в органы государственной власти – важнейшая составная часть правового статуса человека и гражданина любого развитого демократического правового государства и по своей сути всегда воздействует на деятельность органа государственной власти [33, с. 1]. Правовая доктрина в этой сфере свидетельствует о том, что при помощи обращений граждане оказывают воздействие на решение актуальных вопросов органами государственной и местной власти. Обращения граждан не регулируется императивной нормой правового метода воздействия на общественные отношения, поэтому очевидно и то, что их часть остаётся без рассмотрения, либо существо изложенного принимается к сведению органами власти различного уровня. Безусловно, институт обращения нельзя относить только к инструменту самозащиты граждан своих прав и свобод,

так как он является и официально разрешённой возможностью донесения конкретно определённой информации к органам власти различного типа и уровня, надеясь на получение квалифицированной помощи. Защита власти прав и свобод граждан есть профессиональная деятельность компетентных органов и должностных лиц, ориентированная на обеспечение охраны конституционных прав и свобод граждан, реализуясь через законодательную, исполнительную и судебную ветвь власти. Исходя из типа самого обращения, институт обращений граждан может быть представлен и как инструмент защиты, поскольку невозможно получить государственную или муниципальную защиту, не обратившись за ней к компетентным органам власти в установленной законом форме.

Именно Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» № 59-ФЗ от 2 мая 2006 года (далее - Федеральный закон № 59-ФЗ от 2 мая 2006 года) в силу своей правовой особенности содержания регулирует организацию и реализацию самого права граждан на обращение, предусматривая, в первую очередь, понятийный аппарат, предопределяя его содержание.

П.1 ст.4 Федерального закона № 59-ФЗ от 2 мая 2006 года рассматривает в широком смысле понятие «обращение граждан» толкуя его как направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления. Законодатель здесь чётко даёт понять о том, что всякое обращение есть правовой документ, то есть документ, регулируемый нормами российского права, находя своё отражение в конкретном законе, вне зависимости от формы его представления тому или иному должностному лицу. При этом раскрывает в смысловом содержании его разновидности: предложение, заявление и жалоба. Согласно п.2 ст.4 этого же федерального закона предложение – это рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества. Ключевым

набором слов в идентификации этого понятия является: «рекомендация граждан», то есть выражение их конституционного права в добровольной реализации свободы мысли и слова (ч.1 ст.7 Конституции РФ).

В соответствии с п.3 ст.4 Федерального закона № 59-ФЗ от 2 мая 2006 года заявление – это просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц. Словами-идентификаторами данного понятия с позиции права является: «просьба гражданина о содействии в реализации...». Здесь очевидным для законодателя является тот факт, что гражданин России, будучи не обладающий познаниями в реализации своих конституционных прав, которые более полно раскрываются в нижестоящих законах, выражает просьбу о содействии в реализации их по отраслевому признаку, либо является свидетелем несовершенства законодательства, основываясь на практике собственной жизни, просит устранить выявленные противоречия, которые порой ущемляют конституционные права и свободы граждан.

П.4 ст.4 Федерального закона № 59-ФЗ от 2 мая 2006 года рассматривает понятие «жалоба» – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц. Идентифицирующими словами понятия «жалоба являются: «просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав». Рассматривая эту правовую норму, законодатель устанавливает факт сознательного нарушения норм органами государственной или муниципальной власти различного уровня, затрагивающих объективные интересы граждан в обществе, с чем само по себе в России нельзя смириться, так как она, как государство, является правовым, то есть соблюдение норм права, изложенные в законах, является для всех обязательным.

По правовому содержанию эти типы обращений граждан напрямую способны отражать уровень доверия и удовлетворённость общества действующей властью. Объективный, всесторонний подход к рассмотрению обращений органами различного вида и уровня власти по типовому признаку самого обращения обусловлен наделением граждан правами, посредством которых они могут, наряду с самим направлением обращения, в котором излагаются доводы по существу, прикладывать иные материалы; знакомиться с материалами дела; получать ответы на их обращения, а также прекращать рассмотрение дела, направив об этом в соответствующий орган письменное заявление.

Демократические принципы, провозглашённые в Конституции Российской Федерации, закрепляют, в нормах российского права, формы не просто взаимодействия, но и сотрудничества общества с властью, направляя совместные усилия к одному – рост благосостояния народа.

В основе Федерального закона № 59-ФЗ от 2 мая 2006 года лежат общие правовые принципы. В теории права под правовыми принципами понимаются руководящие идеи, которые выражают сущность, основные свойства и общую направленность развития правовых норм в пределах системы права либо ее отдельных отраслей или институтов [30, с. 48]. Система общественно-правовых отношений в сфере работы с обращениями граждан основывается на общих правовых принципах, то есть тех принципах, которые отражены во всех отраслях российского права. К таким принципам в приложении к работе с обращениями граждан относятся: законность – неукоснительное соблюдение норм законов при рассмотрении обращений граждан для объективного решения существа вопроса, изложенного в нём; принцип гуманизма – уважение заявителя как человека и гражданина не смотря на типовую форму его обращения; принцип справедливости – непредвзятое рассмотрение обращения, основанное на профессиональных качествах должностного лица; принципа равноправия – обязательное рассмотрение обращений граждан вне зависимости от возраста, пола, вероисповедания и иных гражданско-правовых, общественно-политических и культурно-нравственных признаков, по которым можно классифицировать заявителя.

Рассматривая содержание права граждан на обращение в органы местного самоуправления важно понять, что это право лежит в основе работы, которая ориентирована на взаимодействие с населением. В целях эффективного решения вопросов местного значения муниципальные структуры должны быть приближены к населению [14, с. 16].

Становление демократии не должно ограничиваться изменениями государственных, властных институтов, оно должно выходить за границы политической системы и затрагивать процессы, происходящие непосредственно в обществе [19, с. 8]. Несмотря на это, построение России как демократического государства очевидно.

Конституция Российской Федерации – это высший закон России, закрепляющий основополагающие принципы правового, демократического и суверенного государства.

Согласно ст.2 Конституции Российской Федерации – человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства [1]. Определяя человека и тем самым гражданина России, Конституция Российской Федерации отводит ему центральное место в системе общественно-политического и правового управления государством, а значит, закрепляются правовые нормы общественного влияния народа на лиц, уполномоченных волей того же народа защищать их интересы, улучшая, как следствие, качество их жизни.

Необходимо обратить внимание на ст.33 Конституции Российской Федерации, которая чётко закрепляет право гражданина обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Именно эта правовая норма основного закона российского государства, по смыслу, легла в основу Федерального закона № 59-ФЗ от 2 мая 2006 года.

Право как лингвистическое слово, понятие в русском языке – это охраняемая государством, узаконенная возможность что-нибудь делать, осуществлять [31, с. 577]. Именно эта толкование понятия с позиции права

закреплено в ч.2 ст.17 Конституции Российской Федерации: «Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения».

Федеральный закон № 59-ФЗ от 2 мая 2006 года по своему юридическому смыслу и иерархическому положению в системе нормативно-правовых актов России призван раскрывать существо статей Конституции Российской Федерации, определяющих один из основополагающих демократических принципов российского государства – право на обращение в органы государственной и муниципальной власти. Ч.1 ст.1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» № 59-ФЗ от 2 мая 2006 года об этом свидетельствует: «Настоящим Федеральным законом регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации (далее также - гражданин) закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами» [3].

В современной российской системе законодательства по сравнению с историей нормативно-правовых актов Российской Империи мы наблюдаем упрощение регулирования нормы права на обращение граждан к должностным лицам различного уровня Российской Федерации. Об этом свидетельствуют всего лишь два основных закона, которые призваны регулировать правоотношения в этой сфере общественно-политической жизни человека, а именно, Конституция Российской Федерации и Федеральный закон № 59-ФЗ от 2 мая 2006 года.

Сущность института обращений граждан в органы власти, заключенная в этих основополагающих нормативно-правовых актах Российской Федерации, заключается в совокупном характере и выражается в том, что граждане на его основе вправе участвовать в управлении делами государства, реализовывать и защищать свои права и свободы, использовать в качестве канала взаимодействия с властью.

Правомочия субъектов института обращений корреспондирует обязанности органов власти – субъектов данного института, заключающаяся в: 1. принятии,

регистрации, рассмотрении и направлении ответа на обращение в установленный законом срок и порядке; 2. несение административно-правовой, гражданско-правовой ответственности за неисполнение норм права в сфере работы с обращениями граждан [28, с. 512]. Ч.3 ст.11 Федеральный закон № 59-ФЗ от 2 мая 2006 года закрепляет встречную гражданско-правовую ответственность лица, направившего обращение, предусматривая отказ по существу его рассмотрения при ряде оснований, которые свидетельствуют об очевидном злоупотреблении конституционным правом на обращение в органы власти различного типа и уровня. В правовом генезисе работы с обращениями граждан в России, применительно к адресатам, куда может быть направлено обращение является очевидный прогресс. Представленные правомочия субъектов института обращений реализуются посредством направления обращений Президенту РФ, в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, в Совет Федерации Федерального Собрания РФ, в Правительство РФ и иные федеральные органы исполнительной власти, в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, в исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, к высшим должностным лицам субъектов РФ (руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), иным должностным лицам отмеченных органов, в органы местного самоуправления и к их должностным лицам [13, с. 13].

Качественная определённость конституционного права на обращение обусловлена характером его связей с множеством других правовых явлений [40, с. 19].

Таким образом, право граждан на обращение является универсальной и основной правовой категорией в системе российского права, закреплённой в высшем законе государства – Конституции Российской Федерации. Вне этой категории права, гражданину России, иностранному гражданину и лицу без гражданства невозможно реализовать свои права и свободы на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Очевидно, что следует рассматривать конституционное право на обращение как один из инструментов

системы воздействия гражданина на органы власти различного типа и уровня, который способствует в определении связей в самой системе работы с обращениями граждан между субъектами права, находящая своё полное правовое содержание в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ.



## **2. Работа с обращениями граждан Администрации муниципального района Богатовский Самарской области**

### **2.1. Организация деятельности Администрации муниципального района Богатовский Самарской области по работе с обращениями граждан**

Развитие местного самоуправления на современном этапе актуализировало проблему непосредственного участия граждан в работе муниципальных органов власти различного уровня через законодательно установленную форму народовластия, в том числе и в работе с обращениями граждан в органы местного самоуправления. При правильной организации осуществления работы с обращениями граждан, данная форма может стать механизмом установления контакта между муниципальной властью и населением при принятии решений местного значения [29, с. 185].

Муниципальное казённое учреждение «Администрация муниципального района Богатовский Самарской области» (далее – Администрация района) как орган местного самоуправления района в своей деятельности по работе с обращениями граждан руководствуется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ) [2], Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ (далее – Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ), Уставом муниципального района Богатовский Самарской области (далее – Устав района) [8], Положением «Об отделе по связям с общественностью Администрации муниципального района Богатовский Самарской области» (далее – настоящее Положение), Должностной инструкцией начальника отдела по связям с общественностью Администрации муниципального района Богатовский Самарской области (далее – Должностная инструкция) [9] и Инструкцией по работе с обращениями граждан и организаций отдела по связям с общественностью Администрации муниципального района Богатовский Самарской области (далее – Инструкция по работе отдела) [10].

В работе нет необходимости вновь возвращаться к нормам права, связанных с работой по обращениям граждан в органы государственной и муниципальной власти соответствующего, закреплённых в Конституции Российской Федерации и Федеральном законе от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ, так как они были рассмотрены во втором параграфе первой главы данной работы, но продолжим анализировать ход закрепляющего право граждан на обращение в иных нормативно-правовых актах, соблюдая их юридическую иерархию до локального правового документа, который отражает рассматриваемую конституционную норму на уровне муниципального района Богатовский Самарской области.

Согласно ч.1 ст.32 Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. Не смотря на тот факт, что Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ был принят позже, законодатель в соответствии с ч.2 ст.32 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ отсылает к нему по причине его юридической специфичности, который от начала и до конца регулирует гражданско-правовые отношения в сфере обращений граждан в органы государственной власти и органов местного самоуправления различного уровня. Ч.3 ст.32 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ свидетельствует о важности института обращения граждан, предусматривая административно-правовую ответственность должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления различного уровня за нарушение норм Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ.

Согласно ч.2 ст.13 Устава района формами участия населения муниципального района в осуществлении местного самоуправления являются: правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления муниципального района. Собрание граждан – это особая форма выражения гражданской позиции, предусматривающая исключительно коллективный подход к обсуждению проблемы и выработке своей воли в решении вопросов, затрагивающих интересы общества в целом. И в этом

случае ч.2 ст.28 Устава района предусмотрена правовая норма, которая закрепляет выражение общественно-политической воли самого собрания граждан на обращение в орган местного самоуправления муниципального района Богатовский Самарской области, а именно, обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления муниципального района, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа. В этой норме, ключевым оборотом, определяющим приоритетное положение рассмотрения воли собрания граждан, является «...подлежат обязательному рассмотрению...». Именно этот набор слов чётко даёт понять существо императивного метода правового регулирования общественных отношений возникающего между обществом и властью по поводу самого обращения собрания граждан как юридического факта.

Настоящее Положение, Должностная инструкция и Инструкция по работе отдела – это конкретно определённые локальные нормативно-правовые акты, издаваемые Администрацией района для обязательного осуществления и реализующих нормы права вышестоящих законов, регулирующих общественные отношения в сфере обращений граждан при взаимодействии Администрации района и гражданином в случае его обращения.

Согласно ч.1.1. ст.1 настоящего Положения данный отдел является самостоятельной структурой Администрации района, в которой реализуются функции, отличные от деятельности других отделов, из которых в совокупности и состоит Администрация района в своей административно-правовой конструкции.

Ч.3.2. ст.3 настоящего Положения закрепляет институт обращения граждан, тем самым свидетельствуя об отличительной особенности данного отдела в сравнении с другими отделами административного органа.

В соответствии с ч.1.4.1. настоящего Положения отдел возглавляет начальник, назначаемый на должность распоряжением Главы муниципального района. Как следствие, в рамках трудовых правоотношений, регулируемые нормами Трудового кодекса Российской Федерации, для должности начальника отдела

разработана Должностная инструкция, которая в своём содержании предусматривает квалификационные требования, предъявляемые к лицу, назначаемому на данную должность, права, обязанности и ответственность начальника отдела, предусмотренные российским законодательством.

Согласно ст.3 Должностной инструкции, в том числе, входит своевременная подготовка ответов на обращения граждан и юридических лиц, а также ведение приёма граждан по вопросам, касающимся его деятельности.

Должностная инструкция является конечным локальным нормативно-правовым актом, который, в своём содержании, раскрывает механизм работы с обращениями граждан и организаций Администрации района.

Вся работа с обращениями граждан органа муниципальной власти на территории района строго регламентирована и определяет последовательность действий, которые призваны эффективно реализовывать ту функцию, которая вменяется Администрации района в силу законов Российской Федерации.

Механизм работы с письменными документами граждан по существу обращения, начинается с наступления самого юридического факта. Юридический факт – предусмотренные нормой права обстоятельства, служащие основанием для возникновения (а также изменения или прекращения) конкретных правоотношений [41, с. 330]. Поступление в приёмную Главы муниципального района Богатовский Самарской области (далее - Глава района) письменного обращения граждан является юридическим фактом, служащим гражданско-правовым основанием для возникновения правоотношений, связанных с рассмотрением обращения граждан Администрацией района по существу изложенного. В течение рабочего дня обращения принимаются секретарём приёмной Главы района, в том числе и те обращения, которые поступают по электронной почте Администрации района. Последние обращения, поступая в канцелярию, передаются специалистом секретарю приёмной Главы района. Секретарь в течение рабочего дня формирует папку с обращениями граждан, которые поступили на рассмотрение в Администрацию района и после завершения рабочего дня передаёт на рассмотрение Главе района как высшему должностному лицу Администрации района. Глава

района рассматривает поступившие обращения с последующим наложением резолюции. Резолюция – это решение, распоряжение начальника в форме надписи на бумагах [31, с. 674]. В резолюции указывается перечень ответственных должностных лиц (фамилия и инициалы), которые уполномочены, по компетенции, рассмотреть существо обращения, и указывается поручение, в рамках которого должностные лица должны работать, изучая его. Далее, обращение передаётся в отдел по связям с общественностью Администрации района, где осуществляется его регистрация в Журнале регистрации обращений граждан в течение трёх дней (ч.2 ст.8. Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ).

При регистрации обращения, указывается автор письма, то есть лицо, от которого поступило обращение; заявитель, то есть лицо, в интересах которого данное обращение составлено и направлено на рассмотрение; тип адресата, то есть указывается вид учреждения, если письмо поступило от юридического лица или указывается физическое лицо, если оно является автором письма; фамилия, имя, отчество ответственного должностного лица органа местного самоуправления муниципалитета, которое ответственно за рассмотрение и (или) подготовку ответа на обращение; срок исполнения; гендерная принадлежность заявителя; название населённого пункта по территориальному признаку, откуда поступило обращение; тип обращения (заявление, просьба, жалоба); отметка об исполнении; номер исходящего письма, дата регистрации исходящего письма; тип ответа по содержанию (дана консультация, решение положительно, отказано в рассмотрении); существо обращения; социальный статус заявителя (пенсионер, работающий, многодетная мать, инвалид, участник войны); код по тематическому классификатору обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц Управления Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций [6]. Начальник отдела по связям с общественностью завершив регистрацию, присваивая порядковый номер и дату обращения, сканирует его и в системе внутреннего электронного документооборота Администрации района передаёт обращение профильным должностным лицам, указанным в резолюции.

После чего, начальник отдела по связям с общественностью инициирует создание, в случае необходимости, рабочей группы для коллегиального рассмотрения существа вопроса, изложенного в обращении. В течение тридцати дней с момента регистрации обращения (ч.1 ст.12 Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ) обращение рассматривается и готовится ответ заявителю. Если рассматриваемый вопрос в обращении затрагивает третьих лиц в виде самостоятельных организаций, учреждений или предприятий, то в соответствии с ч.2 ст.12 Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ срок рассмотрения обращения продлевается ещё на тридцать дней по причине направления запроса третьему лицу, который по компетенции уполномочен дать разъяснение по существу обращения. В этом случае, начальник отдела по связям с общественностью уведомляет заявителя о продлении срока рассмотрения обращения ещё на тридцать дней.

После окончательной подготовки ответа начальником отдела по связям с общественностью, письмо - ответ направляется на подпись через приёмную Главе района. После подписания письма начальник отдела по связям с общественностью регистрирует его, присваивая исходящий номер и дату ответа, передаёт в канцелярию с отметкой в Журнале регистрации обращений граждан о приёме корреспонденции на отправку.

В условиях быстро развивающихся компьютерно-программных технологий особое значение приобретают вопросы коммуникации власти с обществом. Среди устойчиво работающих каналов коммуникации власти и общества специалисты справедливо выделяют обращения граждан, которые рассматриваются также как особый правовой институт [12, с. 178].

Помимо этого, обращения граждан в органы власти и управления являются особой формой общественного контроля, то есть деятельности связанной с наблюдением за работой органов государственной власти и местного самоуправления, разного рода органов и организаций [4]. Причём обращения граждан органически сочетаются с другими установленными федеральным законодательством формами общественного контроля (общественный мониторинг,

общественная проверка, общественная экспертиза, общественное обсуждение, общественные слушания) [11, с. 11].

Рассмотрим обращения граждан как формы взаимодействия власти и гражданского общества за пять лет с 2013 по 2017 годы по классификационным признакам, которые позволят нам дать качественный анализ работы Администрации муниципального района Богатовский Самарской области.

Проведём общий анализ работы с письменными обращениями граждан Администрации района за пять лет (с 2013 по 2017 годы) по каждому классификационному признаку, представленному в рисунках.

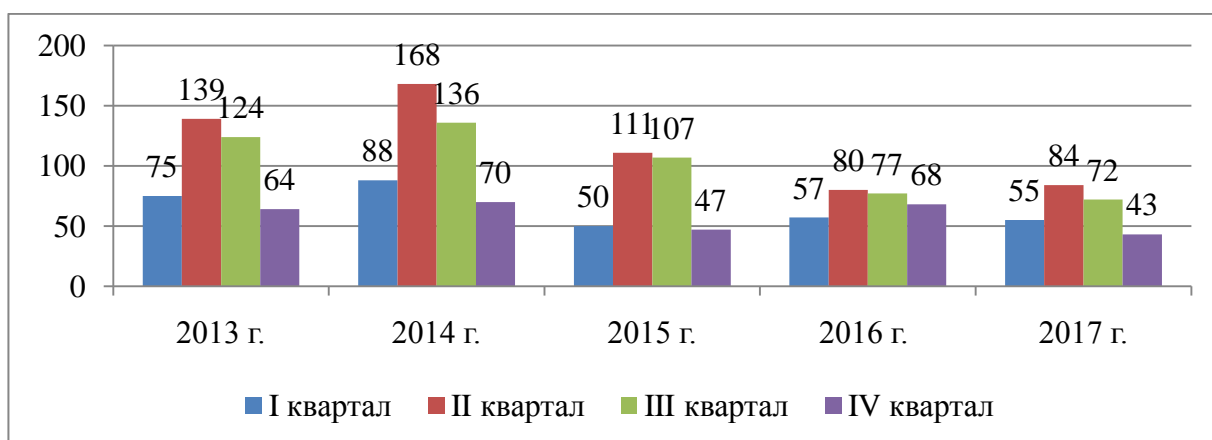


Рисунок 1 – Динамика письменных обращений граждан за 2013-2017 гг., поступивших в Администрацию муниципального района Богатовский Самарской области (по календарному периоду)

На рис. 1 динамика числа обращений показывает, что рост проблем, с которыми сталкиваются жители района, идёт с нарастанием к летнему периоду года и носит сезонный характер. При этом рост числа обращений в декабре 2016 года обусловлен совокупным количеством единичных обращений, касающихся оказания адресной материальной помощи, трудоустройства, нарушением санитарно-эпидемиологических норм, загрязнения окружающей среды, приватизации объектов недвижимости. Но также остаются сезонные проблемы, с которыми жители муниципалитета обращаются. Среди них отмечается неудовлетворённость качеством отопления квартир в многоквартирных домах, необходимость расчистки дорог общего пользования после обильных снегопадов, а также улучшение жилищных условий жилых помещений, находящихся в частной собственности.

Важно отметить, что в 2014 году наблюдается пик числа обращений граждан. Это объясняется общественно-политическим событием, которое проходило в регионе – всенародные выборы Губернатора Самарской области.

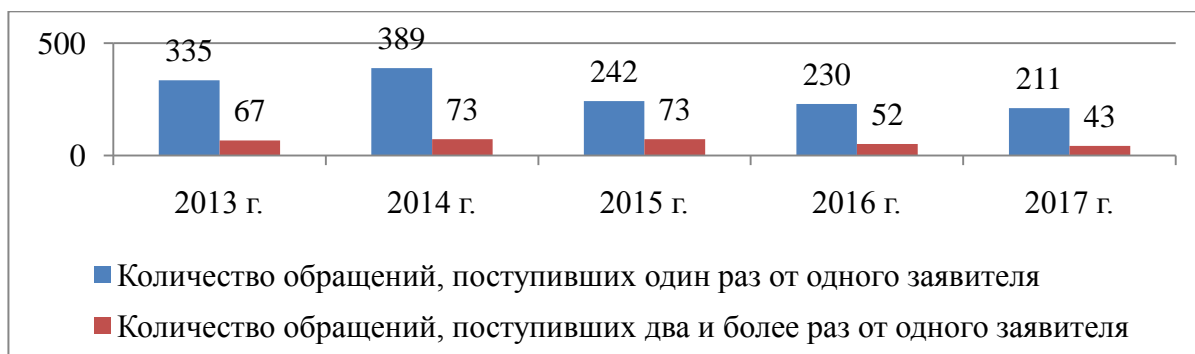


Рисунок 2 – Динамика письменных обращений граждан за 2013-2017 гг., поступивших в Администрацию муниципального района Богатовский Самарской области (по повторности).

Число повторных обращений (рис. 2) является сигналом неудовлетворённости решением вопросов органом местного самоуправления муниципалитета, изложенных в обращениях граждан. Числовое или процентное соотношение между единичными, то есть неповторяющимися и вновь поступившими обращениями на рассмотрение существенно коррелируется, что объясняет очевидный характер невозможности решения вопросов по существу Администрацией района. Это объясняется тем, что основная часть вопросов из разряда повторно поступающих обращений, связана с улучшением жилищных условий физических лиц, проживающих в частном секторе, в том числе из числа ветеранов Великой Отечественной войны. Все, в этом случае, вопросы предусматривают участие заявителей в различных жилищных программах, которые, в свою очередь, финансируются, либо за счёт средств областного бюджета, либо за счёт средств консолидированного бюджета, что и приводит к разным объёмам выделения денежных средств в течение года в масштабах области, исходя из фактического количества лиц, стоящих на очереди по улучшению жилищных условий в сравнении с каждым муниципальным районом или городским округом региона.



Таблица 1– Анализ письменных обращений граждан за 2013-2017 гг., поступивших в Администрацию муниципального района Богатовский Самарской области  
(по типу адресата)

Юридические лица (виды)	Количество обращений юридических лиц					Количество обращений физических лиц				
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017
Самарская Губернская дума	0	0	0	6	0	295	327	217	152	193
Аппарат Президента Российской Федерации	14	9	15	0	11					
Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации	3	6	3	5	1					
Всероссийская политическая партия «Единая Россия»	3	7	1	7	0					
Правительство Самарской области	73	83	65	86	34					
Прокуратура муниципального района Богатовский	6	9	6	6	4					
Самарская областная общественная организация «Общество слепых»	0	0	0	1	0					
Роспотребнадзор по Самарской области	2	8	2	3	3					
Самарская межрайонная природоохранная прокуратура	3	1	3	3	2					
Уполномоченный по правам человека в Самарской области	2	9	3	1	6					

В Администрацию района по типу адресата (табл. 1) поступают обращения из различных государственных органов по аналогичным обращениям, ранее поступивших от физических лиц. В этой связи важно отметить, что гражданин, пользуясь конституционным правом обращаться в различные государственные и муниципальные органы власти, обращаясь, стремясь защитить свои гражданские права и свободы, считая их нарушенными, забывая при этом, что установление юридического факта самого нарушения права или свободы может относиться к компетенции суда. В тот же момент очевидным является и тот факт, что граждане, неудовлетворённые существом ответа обращаясь в вышестоящие органы власти, пробуют оказать очевидное властное давление на органы местного самоуправления, которые, по их мнению, чинят произвол. Важно подчеркнуть, что в этом случае граждане каждый раз допускают заблуждение, думая о подобном. Во-первых, органы местного самоуправления — это самостоятельная система власти, наделённая полномочиями, предусмотренные Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Во-вторых, являясь официальным органом власти на местах, то есть максимально приближенной властью к народу, Администрация района, как орган исполнительной власти, находясь под надзором правоохранительных органов, по определению, не может чинить произвол, понимая, что обращение рассматривается официально и, соблюдая принцип гласности, представляет его на обозрение заявителю, который может в любой момент его оспорить, тем более что ответ, который получает заявитель, заверен лично подписью высшего должностного лица муниципалитета.

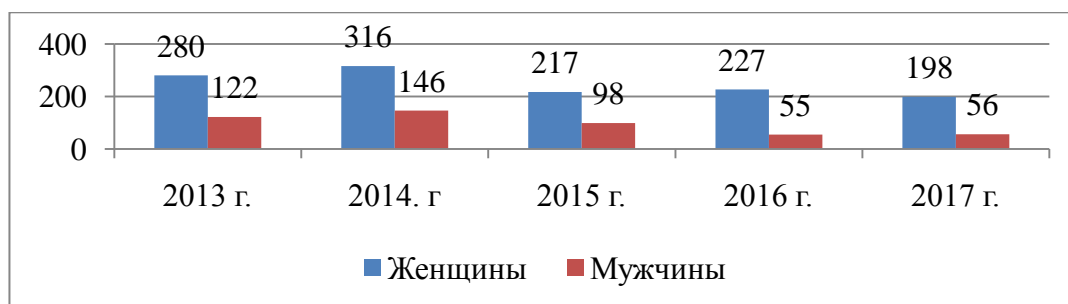


Рисунок 3 – Динамика письменных обращений граждан за 2013-2017 гг., поступивших в Администрацию муниципального района Богатовский Самарской области (по гендерному признаку)

Анализируя обращения граждан по гендерному признаку (рис. 3), для нас стало очевидным, что преимущественно обращаются граждане женского пола. С позиции психогенеза это объясняется тем, что женщины занимая в семейной иерархии в России второе место, призванные охранять семейный очаг, осуществляют тем самым защиту, проявляя её через различные формы обращений, оберегая тем самым всех членов семьи от возможной угрозы, как они это воспринимают. Мужчины в меньшей степени обращаются к власти, ассоциируя этот факт проявления беспомощности, слабости в решении излагаемых вопросов своими силами. В целом очевидным является тот факт, что обращения граждан по гендерному признаку носит стереотипный, исторически сложившийся характер.

Таблица 2 – Анализ письменных обращений граждан за 2013-2017 гг., поступивших в Администрацию муниципального района Богатовский Самарской области (по населённым пунктам)

№	Название населённого пункта	Количество обращений				
		2013	2014	2015	2016	2017
1	г.о. Бузулук	1	0	0	0	0
2	г.о. Самара	7	0	0	0	3
3	г.о. Тольятти	2	0	0	0	0
4	с. Аверьяновка	5	6	2	13	2
5	с. Андреевка	9	11	3	15	4
6	с. Арзамасцевка	6	8	4	4	1
7	с. Беловка	11	12	9	13	2
8	с. Богатое	226	359	176	162	223
9	п. Буревестник	0	0	0	3	0
10	с. Виловатое	22	9	22	14	4
11	п. Горский	0	0	0	2	0
12	п. Духовой	0	0	0	4	0
13	с. Заливное	0	0	0	2	0
14	п. Заливной	28	1	28	2	1
15	ст. Заливная	6	1	0	2	0
16	п. Западный	4	4	0	2	0
17	п. Елшанский	3	0	0	0	0
18	с. Кинель-Черкассы	1	0	0	0	0
19	с. Кураповка	18	6	18	4	3
20	п. Кутулукский	0	0	0	1	0
21	с. Ивановка	2	3	9	0	2
22	с. Максимовка	7	10	10	12	2
23	п. Мичуриновка	3	0	0	0	1
24	п. Никольский	6	0	0	0	0
25	с. Печинено	4	13	8	8	3
26	п. Петровский	0	0	0	3	0
27	с. Съезжее	8	7	8	3	1
28	с. Тростянка	10	5	13	8	1

29	с. Фёдоровка	8	1	0	2	0
30	п. Центральный	5	6	5	3	1

Количество поступающих обращений по населённым пунктам (табл. 2) характеризуется тем, что больше всего обращений приходит от жителей районного центра – с. Богатое. Меньше всего из периферийных территорий, где возникают как сезонные, так и несезонные обращения различного типа. Закономерность в этом отношении очевидна, заключённая в том, что обращений поступает, во-первых, из тех населённых пунктов больше, где больше всего проживает граждан, а во-вторых, из тех, где проживают граждане с активной гражданской позицией.

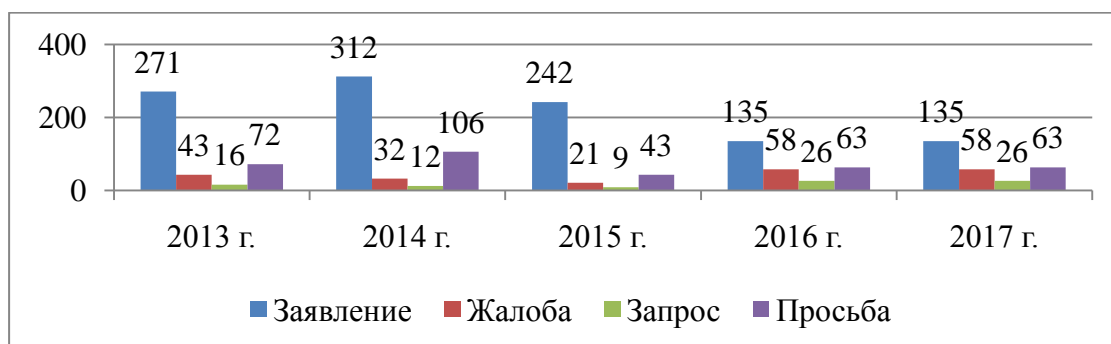


Рисунок 4 – Динамика письменных обращений граждан за 2013-2017 гг., поступивших в Администрацию муниципального района Богатовский Самарской области (по типу обращения).

Анализируя обращения граждан по их типу (рис. 4), то большее их количество носит заявительный характер, которым граждане свидетельствуют о выражении своей гражданской воли в реализации тех или иных прав и свобод. Просьба – этот тип обращений, который конкретно не идентифицируется в Федеральном законе от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ. Хотя нам думается, что это не верно. Здесь важно отметить, что просьбой заявитель выражает почтительное, то есть объективно уважительное отношение к самой власти, при этом желая искренне её помощи в разъяснении каких-либо вопросов, которые гражданин самостоятельно разрешить не может, при этом понимая, что ту помощь, о которой он взывает, получит на безвозмездной основе. Жалобы занимают третье место в числе обращений, которые поступают на рассмотрение в Администрацию района, нося неоправданный характер, получая письма подобного содержания в большинстве

своём уже от иных исполнительных, а также законодательных и правоохранительных органов власти различного уровня. В этом случае органу местного самоуправления муниципалитета вновь приходится разьяснять нормы действующего законодательства, свидетельствуя об объективной невозможности реализации воли заявителя по тому или иному вопросу.

Запросы, которые мы выделили в отдельный вид обращения, характеризуются тем, что они, во-первых, поступают от иных органов исполнительной власти, а во-вторых, призваны уточнить существо сложившейся проблемы, либо просят представить результат решения вопроса по существу обращения, которое ранее было рассмотрено Администрацией района.

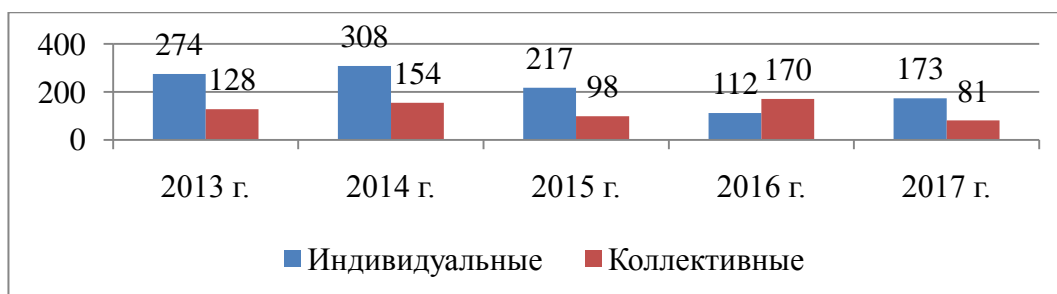


Рисунок 5 – Динамика письменных обращений граждан за 2013-2017 гг., поступивших в Администрацию муниципального района Богатовский Самарской области (по количеству авторов)

По количеству авторов обращения (рис. 5), как мы отмечаем, бывают индивидуальными, если автор один и коллективными, если авторов два и более. В основном, как можно видеть в таблице 7, за пять лет работы отдела Администрации района, большая часть обращений – это индивидуально написанные, тем самым, нося, в большинстве своём, личный, а не общественных характер рассматриваемого вопроса. Коллективные обращения, очевидно для нас, носят исключительный характер проблемы, затрагивая интересы определённого круга лиц.

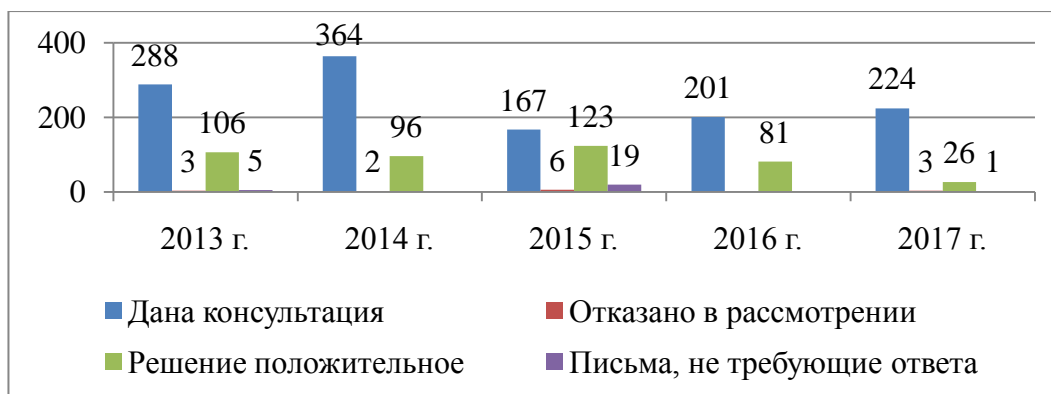


Рисунок 6 – Динамика письменных обращений граждан за 2013-2017 гг., поступивших в Администрацию муниципального района Богатовский Самарской области (по типу ответа)

Обращения граждан по типу ответа (рис. 6) в большинстве носят консультативный характер, то есть Администрация разъясняет свою позицию по тому или иному вопросу в части невозможности решения вопроса по существу изложенного, либо рекомендует обратиться в орган, который по своей компетенции уполномочен рассмотреть вопрос, по существу. Так, например, консультативный характер ответа на обращения, где заявитель интересуется номером своей очереди в списке очередников на получение жилья по той или иной жилищной программе, действующей на территории муниципалитета. Положительно решённых вопросов, объективно мало, и это обусловлено тем, что большая часть обращений по своему содержанию, носит финансово затратный характер. Учитывая тот факт, что бюджет муниципального района Богатовский, а равно, как и бюджеты пяти сельских поселений, являются дефицитными, то и количество нерешённых вопросов общего значения, либо остаётся на прежнем уровне, либо растёт.

Несомненным является то, что работа с обращениями граждан – это живая и многогранная деятельность, в процессе которой приходится сталкиваться с гражданами, преследующими разные, в том числе морально корыстные интересы, либо страдающие психическими расстройствами [18, с. 5]. Поэтому вполне правомерно выглядит действие Администрации района в таких случаях, применяя ч.3 ст.11 Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ, свидетельствуя о том, что заявитель злоупотребляет правом на обращение в органы государственной и муниципальной власти. В таких случаях орган местного самоуправления, ссылаясь

на данную норму, оставляет обращение без рассмотрения, информируя об этом гражданина.

Таблица 3 – Анализ обращений граждан за 2013-2017 гг., поступивших в Администрацию муниципального района Богатовский Самарской области (по типу социального статуса)

Социальный статус граждан	Количество обращений				
	2013	2014	2015	2016	2017
Вдова умершего участника ВОВ	0	0	0	1	0
Ветеран ВОВ	4	9	2	11	2
Ветеран труда	5	19	1	2	7
Инвалид	14	14	9	11	5
Мать-одиночка	0	0	0	1	0
Многодетная семья	8	13	5	13	2
Молодая семья	6	8	2	1	1
Несовершеннолетний узник концлагеря	2	1		5	0
Пенсионер	144	180	111	121	141
Работающий	219	218	183	115	194
Ребёнок-сирота	0	0	0	1	0

Рассматривая обращения граждан по типу социального статуса граждан (табл. 3), важно отметить, что корреляция в основном происходит между двумя категориями, это пенсионеры и работающие. Хотя в тот же момент мы понимаем, заявитель вправе сам решать о том, какой социальный статус указывать в обращении. Но, наличие самого социального статуса в обращении, безусловно, облегчает рассмотрение вопроса по существу органом местного самоуправления муниципалитета, в особенности, если это касается жилищных правоотношений. Все остальные социальные статусы граждан. Как показывает анализ пятилетней работы отдела по связям с общественностью Администрации района, остальные социальные статусы являются не часто встречаемыми, что обусловлено невысокой численностью населения района.

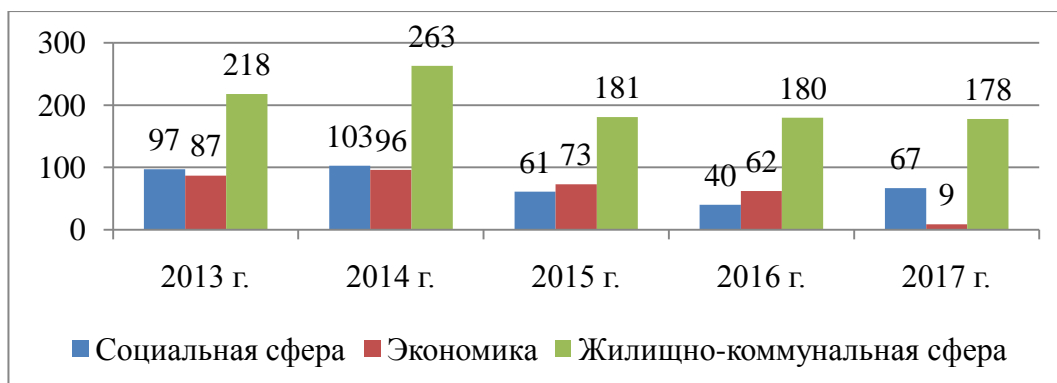


Рисунок 7 – Динамика письменных обращений граждан за 2013-2017 гг., поступивших в Администрацию муниципального района Богатовский Самарской области (по коду тематического классификатора обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц)

Анализ обращений граждан по коду тематического классификатора обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц (рис. 7) – это общепринятое требование, установленное Управлением Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций в части ежегодного аналитического сбора отчётности с регионов страны по тематически блокам обращений граждан. Рассматриваемый тематический классификатор обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц позволяет кодировать большую часть обращений граждан, частота которых с течением времени повторяется. Именно по данному тематическому классификатору Администрация района рассматривает обращения граждан, которые первоначально были адресованы Президенту Российской Федерации.

Таким образом, анализ пятилетней работы отдела по связям с общественностью Администрации района свидетельствует о реализации множественных нормативно-правовых актов Российской Федерации в части работы с обращениями граждан, руководствуясь которыми, осуществляет профессиональную работу, направленную на защиту прав и свобод граждан,



проживающих на её территории муниципального района Богатовский Самарской области.

Начальником отдела по связям с общественностью ежегодно обрабатывается до 400 обращений. Анализируя обращения граждан по их типу то большее их количество носит заявительный характер, которым граждане свидетельствуют о выражении своей гражданской воли в реализации тех или иных прав и свобод. Ответы на обращения граждан в основном носят консультативный характер.

По количеству поступающих обращений, самыми активными оказались жители районного центра – с. Богатое. Меньше всего из периферийных территорий.

Анализ тематики обращений показывает, что наиболее актуальными для жителей района на протяжении пяти лет остаются темы переселения из ветхого и аварийного жилья и оказания гражданам поддержки в решении жилищных проблем, социальной поддержки населения, предоставления социальных гарантий и льгот отдельным категориям граждан.

Значительная часть обращений посвящена вопросам жилищно-коммунального хозяйства и включает в себя следующие наиболее актуальные вопросы: обеспечение бесперебойной работы инженерных коммуникаций, капитальный ремонт многоквартирных домов, благоустройство конкретных улиц, придомовых территорий и проведение работ по установлению индивидуального отопления.

Проблемы социальной сферы – это обращения с просьбой об оказании материальной помощи, поступившие от наименее защищенных категорий населения: пенсионер, инвалиды общего заболевания и инвалиды детства, многодетные семьи и одинокие матери, просьбы об оказании материальной помощи.

К показателю уровня организации работы с обращениями граждан относится также число повторных обращений и поступивших через вышестоящие органы. Что объясняет очевидный характер невозможности решения вопросов по существу Администрацией района. Следовательно, граждане чаще обращаются за разрешением вопросов к Губернатору Самарской области, Президенту Российской

Федерации. Некоторые граждане обращаются многократно, несмотря на данные им разъяснения.

## **2.2. Система межведомственного взаимодействия по работе с обращениями граждан Администрации муниципального района Богатовский Самарской области с государственными органами исполнительной власти**

Администрации района осуществляет свои полномочия, в сфере работы с обращениями граждан, на основе системного подхода во взаимодействии с государственными органами исполнительной власти региона и Российской Федерации. Это обусловлено необходимостью осуществления контроля за общественно-политической ситуацией на местах, через мониторинг, рекомендации в принятии того или иного решения в сложившейся ситуации, либо, как крайней меры, управление ситуацией «в ручном режиме», с целью стабилизации обстановки. Ранее в работе нами упоминалось, что обращение граждан – это барометр общественно-политической ситуации, в которой выражено объективно складывающееся мнение общества в отношении местной, региональной и даже федеральной власти в части решения её проблем, затрагивающее интересы большинства населения.

В этой связи органами государственной исполнительной власти различного уровня разработаны и внедрены в практику работы с обращениями граждан компьютерные программы закрытого доступа для оперативного взаимодействия по обращениям органами местного самоуправления, которые адресованы Президенту Российской Федерации и Губернатору Самарской области.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 17 апреля 2017 года № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» (далее – Указ Президента РФ от 17 апреля 2017 года № 171) [5] в целях обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прогнозирования развития социально-экономических и общественно-политических процессов в Российской Федерации в действие на территории России вводится единый Справочный Сетевой Телефонный Узел – ССТУ. РФ.

Согласно ч.«а» ст.2 Указ Президента РФ от 17 апреля 2017 года № 171 государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции размещают на страницах своих официальных сайтов, предназначенные для приёма граждан и организаций в форме электронного документа, предоставляемое единственным исполнителем работ по эксплуатации инфраструктуры электронного правительства – единым национальным оператором инфраструктуры электронного правительства программное обеспечение, сведения о котором включены в единый реестр российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных.

В соответствии с ч.«б» ст.2 Указ Президента РФ от 17 апреля 2017 года № 171 государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции ежемесячно предоставляют в Администрацию Президента Российской Федерации в электронной форме информацию о результатах рассмотрения обращений граждан и организаций, а также о мерах, принятых по таким обращениям.

Во исполнение этого Указа, Администрацией района на портале ССТУ.РФ назначена роль Ответственного за Информационный обмен соответствующему сотруднику в лице начальника отдела по связям с общественностью, а также назначена роль Уполномоченного лица, ответственного за организацию и проведение общероссийского дня приёма в лице Главы муниципального района Богатовский Самарской области. Данным лицам присваиваются логины и пароли доступа к работе на портале ССТУ. РФ.

В рамках межведомственного взаимодействия заявитель направляет свой вопрос письмом в Администрацию Президента Российской Федерации. После чего, Администрация Президента Российской Федерации регистрирует поступившее обращение в автоматизированной системе «Обращение граждан» и присваивает ему уникальный номер формата А26-ХХ-ХХХХХХХХ. После этого, Администрация Президента Российской Федерации перенаправляет обращение в государственный

орган, компетентный в решении поставленного вопроса. Обращение направляется посредством обычных почтовых каналов (Почта России) или Межведомственным электронным документооборотом. Государственный орган, которому было перенаправлено обращение, видит данное обращение в своей автоматизированной таблице «Результаты рассмотрения обращений». Обращение находится в статусе «Не поступило». По факту получения обращения уполномоченному лицу государственного органа необходимо ознакомиться с поставленным в обращении вопросом и зарегистрировать обращение в своём органе (указать дату поступления и дату регистрации). Уполномоченные лица занимаются рассмотрением обращения. Если обращение поступило неадресно, уполномоченное лицо переводит обращение в наиболее компетентный государственный орган, учреждение или орган местного самоуправления.

На территории Самарской области, обращение из Администрации Президента Российской Федерации в отношении заявителя, который территориально проживает на территории данного региона, поступает в Главное управление по работе с обращениями граждан и организаций Администрации Губернатора Самарской области и только потом обращение перенаправляется на рассмотрение в Администрацию муниципального района Богатовский Самарской области, если автор обращения территориально проживает здесь. То есть в данном случае работает территориальный принцип перенаправления обращений граждан. Как только обращение поступило, об этом узнаёт начальник отдела по связям с общественностью Администрации района как Ответственное лицо за Информационный обмен на портале ССТУ.РФ. После чего, Ответственное лицо указывает дату и номер регистрации поступившего обращения. Указывает статус обращения, в случае, если уже ответ подготовлен. Среди статусов выбирается один из трёх: «поддержано», то есть по результатам рассмотрения вопроса, содержащегося в обращении, он признан целесообразным, либо обоснованным и подлежащим удовлетворению; «разъяснено» означает, что по результатам рассмотрения вопроса, содержащегося в обращении, заявитель проинформирован о порядке его реализации или удовлетворения; «не поддержано» означает, что по

результатам рассмотрения вопроса, содержащегося в обращении, он признан нецелесообразным, либо необоснованным и не подлежащим удовлетворению. После чего прикладывает сканированную копию ответа на рассматриваемое обращение, указывает дату регистрации исходящей корреспонденции и на этом работа в отношении одного письма, адресованного, изначально, Президенту Российской Федерации, считается отработанной.

Ранее, в данной работе упоминалось о том, что введена ещё и должность Уполномоченного лица, ответственного за организацию и проведение общероссийского дня приёма в лице Главы муниципального района Богатовский Самарской области. Всероссийский день приём граждан реализуется на территории России в соответствии с Поручением Президента Российской Федерации от 26 апреля 2013 года № Пр-936. Согласно данному Поручению в День Конституции Российской Федерации ежегодно, начиная с 12 декабря 2013 года, органами государственной власти и органами местного самоуправления проводится Всероссийский день приема граждан, основной задачей которого является реализация прав заявителей на получение ответов по существу поставленных вопросов при личных обращениях в любые государственные органы или органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит решение поставленных в устных обращениях вопросов. За месяц до этого дня, отдел по связям с общественностью Администрации района публикует в средствах массовой информации сообщение о записи граждан на приём к Главе муниципального района Богатовский Самарской области 12 декабря по личным вопросам, который пройдёт с 12<sup>00</sup> до 20<sup>00</sup> по местному времени в кабинете высшего должностного лица муниципалитета. В течение месяца по телефонным каналам связи граждане района записываются на приём. Сведения о записавшихся на приём фиксируются в Реестре, который регулярно передаётся в профильные отделы по компетенции для оперативного рассмотрения вопросов для подготовки материалов Главе района. За пять дней до начала приёма, Реестр со всеми документами по каждому обращению передаётся Главе муниципального района Богатовский Самарской области для рассмотрения и подготовки окончательного решения по существу каждого из

рассматриваемых вопросов. В день приёма граждан все обращения протоколируются в онлайн-режиме начальником отдела по связям с общественностью Администрации района в общей базе портала ССТУ. РФ. В ходе личного приёма граждан высшим должностным лицом муниципалитета в протокол заносятся персональные данные заявителя, существо обращения, код по тематическому классификатору обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, существо изложенного в обращении и принятое решение по существу вопроса. После чего протокол ведения учётной карточки заявителя считается завершённым, распечатывается, а в электронном виде протокол, сохраняясь, обозревается в Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций. Номера учётных карточек присваиваются автоматически в масштабах России, так как приём граждан проводится в один день с 12<sup>00</sup> до 20<sup>00</sup> по местному времени в каждом регионе.

Наряду с общероссийской системой работы с обращениями граждан ССТУ. РФ на территории Самарской области, в соответствии с Постановлением Правительства Самарской области № 171 от 17 апреля 2017 года «О государственной информационной системе Самарской области «Обращения граждан» (далее - Постановление Правительства Самарской области № 171 от 17 апреля 2017 года) [7], создана государственная информационная система Самарской области «Обращения граждан», которая призвана обеспечить автоматизацию и повышение эффективности работы с обращениями граждан на территории Самарской области. На основании п.2 данного Постановления, утверждено Положение «О государственной информационной системе Самарской области «Обращения граждан» (далее – Положение). Согласно п.2.1. ст.2 Положения система является элементом инфраструктуры электронного Правительства Самарской области и предназначена для обеспечения автоматизации процессов обработки обращений граждан Российской Федерации (далее - граждане) в Самарской области, в том числе:

- предоставления в установленном порядке информации и доступа участникам и пользователям Системы к сведениям об обращениях граждан и ходе их рассмотрения;
- подачи пользователями Системы обращений граждан и иной информации, необходимой для рассмотрения обращений граждан;
- получения участниками и пользователями Системы результатов рассмотрения обращений граждан;
- мониторинга и анализа обращений граждан и хода их рассмотрения участниками Системы с использованием средств его аналитической обработки, позволяющих проводить мониторинг, многофакторный анализ и представлять полученные результаты в различных графических формах, включая рейтинги, таблицы, диаграммы и графики.

Государственная информационная система Самарской области «Обращения граждан» действует в отделе по связям с общественностью Администрации района, доступ к которой имеет только начальник отдела. Ежедневно, начальником отдела проверяется выгрузка данных обращения, которые направлены в автоматическом электронном режиме по территориальному признаку заявителя. После чего, данное обращение распечатывается и отдаётся через приёмную Главе района для дальнейшего поручения с целью профильного рассмотрения соответствующими отделами Администрации района. Данное обращение рассматривается как обычное письменное обращение, но отправляется оно так же в сканированном электронном виде по закрытому каналу связи в рамках Государственной информационной системы Самарской области «Обращения граждан». Через электронный файл Системы «Вложение» осуществляется выгрузка входящего обращения граждан, а ответ на данное обращение отправляется через электронный файл «Связанные документы» и «Ответ» в этих двух файлах происходит фиксация, сохранение и отправка сканированного варианта ответа на обращение граждан в Главное управление по работе с обращениями граждан и организаций Департамента мониторинга общественного мнения Администрации Губернатора Самарской области.



В соответствии с письмом Администрации Губернатора Самарской области № 22 от 10 июля 2017 года в целях обеспечения автоматизации и повышения эффективности работы с обращениями граждан с 17 июля 2017 года документооборот по обращениям граждан переходит в электронный режим работы посредством Государственной информационной системы Самарской области «Обращения граждан».

Таким образом, Администрация района в лице начальника отдела по связям с общественностью, ответственного за Информационный обмен, а также Уполномоченного лица, ответственного за организацию и проведение общероссийского дня приёма в лице Главы муниципального района, осуществляет эффективную работу по рассмотрению обращений граждан поступающих по общероссийскому portalу ССТУ.РФ и Государственной информационной системы Самарской области «Обращения граждан», тем самым повышая уровень документооборота с сокращением возможного времени рассмотрения обращения, по существу.

### **2.3. Проблемы и пути их решения в системе работы с обращениями граждан Администрации муниципального района Богатовский Самарской области**

Любая система, ориентированная на организацию деятельности в обществе с целью управления им через согласованное и синхронизированное действие тех или иных властных структур всегда претерпевает изменения, заключенные в устранении недостатков, так как по определению рассматриваемая нами система является живой, а если это так, то изменяющееся во времени и пространстве, отвечая новым вызовам, основываясь на генезисе общественного самосознания.

Не исключением в этом контексте является система работы с обращениями граждан.

Особую форму работы власти различного уровня и типа приобрело автоматизированное межведомственное взаимодействие между соответствующими структурами. В этом отношении, как ранее мы отмечали, вводится

межведомственное взаимодействие и по работе с обращениями граждан, но оно, как мы понимаем, действует внутри самой власти. В этой связи возникает очевидное несовершенство межведомственного обмена информацией не только внутри Администрации района, но и со всеми коммерческими, бюджетными и некоммерческими организациями, которые компетентны давать соответствующие разъяснения по обращениям, по которым делаются соответствующие запросы в бумажном виде. Отсутствие коммуникативного взаимодействия очевидно.

В этой связи рекомендуем в Администрации района ввести электронный документооборот по работе с обращениями граждан, а также выйти с инициативой в Правительство Самарской области о разработке единой автоматизированной программы межведомственного взаимодействия со всеми необходимыми организациями, предприятиями и учреждениями области, которые уполномочены по существу давать разъяснения по профильным вопросам, указанных в обращении.

При локальном внутриведомственном документообороте Администрации района необходимо распоряжение Главы района создать Рабочую группу во главе с заместителем главы района, курирующего работу с обращениями граждан. При непосредственном участии программистов необходимо разработать локальную автоматизированную систему по работе с обращениями граждан (далее – Система), которая будет действовать на территории муниципального района. При её разработке предусмотреть систему регистрации всех организаций, которые должны войти в систему межведомственного взаимодействия в работе с обращениями граждан. В этом случае при поступлении в Администрацию района обращения гражданина, оно должно переводиться в электронный вид специалистом Канцелярии, после чего отправлять на наложение электронной резолюции Главе района. После этого, автоматически эти обращения должны направляться в Отдел по связям с общественностью для их регистрации и определения субъектов, которые по компетенции должны их рассмотреть по существу. Если, в силу Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ выясняется то, что указанные вопросы в обращении не относятся к вопросам местного значения Администрации сельских поселений или Администрации района, а например, в компетенции ГБОУ СОШ

«Оц» с. Богатое, то в рамках этой Системы данное обращение направляется тут же в ГБОУ СОШ «Оц» с. Богатое, где директор, рассмотрев его, направляет ответ в электронном виде с наличием электронно-цифровой подписи. После этого, обращение в Отделе по связям оформляется в электронном виде как официальный ответ и направляется на подпись Главе района. После подписания обращение вновь автоматически возвращается в Отдел по связям и уже оттуда передаётся в Канцелярию для отправки заявителю.

Не смотря на действие Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ, которое регулирует общественные правоотношения, возникающие по поводу обращения граждан в органы государственной и муниципальной власти, мы находим различные его несовершенные формы, которые явственно проявляются в практике его применения.

В рассматриваемом нормативно-правовом акте законодатель не объясняет подлинное толкование понятия «компетенция», подразумевая его смысл, упомянув в ч.4 ст.8 и в ст.14. В этой связи Администрация района, не имея очевидных оснований в силу отсутствия чёткой формулировки понятия «компетенция» в федеральном законе вынуждена переадресовывать обращение третьему адресату, тем самым продлевая срок его рассмотрения. Компетенция – это круг чьих-нибудь полномочий, прав [31, с. 288].

Ст.15 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ определяет исчерпывающий перечень полномочий, которыми органы местного самоуправления муниципалитета наделяются государством.

В примере практики Администрация района получает обращения, не входящие в её полномочия. Например, из Главного управления по работе с обращениями граждан и организаций Администрации Губернатора Самарской области в орган местного самоуправления поступает обращение гражданина «Н», в котором он задаётся вопросов в адрес Губернатора Самарской области о том, почему, что бы получить лекарство, он должен простоять в очереди 2 часа. В резолютивной части письма Главного управления по работе с обращениями граждан

и организаций Администрации Губернатора Самарской области, адресованного Администрации района написано: «Прошу рассмотреть, о результатах сообщить заявителю». Анализируя данное обращение по существу, очевидным является тот факт, что вопрос отпуска лекарственных препаратов и интенсивности обслуживания в аптечных учреждениях клиентов не относится к полномочиям местного значения муниципалитета, так как аптечные учреждения относятся, либо к прямому ведомству больничного учреждения, которое находится в прямом подчинении Министерства здравоохранения Самарской области (Постановление Правительства Самарской области от 22 июня 2012 г. № 290 «Об утверждении положения о Министерстве здравоохранения Самарской области»), либо являются самостоятельной структурой в сети аптек той или иной коммерческой организации.

На наш взгляд допускается неправильное толкование понятия «компетенция» во всех приведённых примерах, что приводит к искажению в системе работы с обращениями граждан.

В этой связи предлагается внести поправку в Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ, в части перечня понятий, дополнив его понятием «компетенция».

Рассматривая понятийный аппарат Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ, применив его на практике, для нас является очевидным, что не все виды обращений представлены в нём по своему смысловому содержанию. Так, например, на наш взгляд, необходимо внести понятия «запрос» и «просьба», которые имеют право быть в практике работы с обращениями граждан. Запрос – это документ, запрашивающий о чём-нибудь [31, с. 216]. Так, например, Главное управление по работе с обращениями граждан и организаций Администрации Губернатора Самарской области просит направить информацию о ходе исполнения резолюции руководителя Департамента «М» по обращению гражданина «З» в Администрацию Губернатора Самарской области. В этом случае важно понять, что в системе иерархической соподчинённости один административный орган запрашивает необходимую информацию у другого административного органа для осуществления, либо контроля, либо исполнения самим ранее полученного

поручения. Понятие «просьба» - это обращение к кому-нибудь, призывающее удовлетворить какие-нибудь нужды, желания [31, с. 623]. Примером в этом случае является, письмо Главного управления по работе с обращениями граждан и организаций Администрации Губернатора Самарской области в адрес Администрации района о выражении просьбы сообщить, о принятом энергетической компании «О» решении по вопросу подключения домовладения заявителя «П» к электрическим сетям.

Эти и ранее рассмотренные понятия общего понятийного аппарата Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ важны для идентификации самого обращения в общей системе обращений за тот или иной период с целью объективной, достоверной оценки общественно-политической ситуации на той или иной территории.

На наш взгляд деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления того или иного уровня, связанная с работой по обращениям граждан должна быть жёстко регламентирована в части единообразия подхода к данной работе на территории Российской Федерации. Это область профессиональной деятельности государства, где не допустим разнообразный творческий подход к работе, так как речь идёт о выверенных протокольных документах и об официально-деловом стиле изложения ответа по существу самого обращения.

В этой связи предлагается разработать единый административный регламент работы всех профильных органов власти различного типа и уровня для единообразного подхода к общему направлению, связанного с работой по обращениям граждан на территории России.

Так же считаем необходимым работу с обращениями граждан закрепить, как обязанность, только компетентным органом власти, которые в силу законов, уполномочены рассматривать обращения по существу вопроса.

Считаем как следствие, разработать Реестр всех органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые наделяясь правом рассмотрения обращений граждан, имеют непосредственное право на прямое

направление запросов в необходимые организации, учреждения, предприятия различных форм собственности для объективного рассмотрения вопроса, руководствуясь понятием «компетенция». В этой связи считаем необходимым упразднение права на работу с обращениями граждан все государственные муниципальные учреждения, так как по общественно-политическому содержанию, не могут решать вопросы по существу, не входящие в их компетенцию согласно Уставу, то есть не могут оказывать адресную материальную помощь, решать жилищно-бытовые, кадровые вопросы и иные вопросы, не относящиеся к их прямому ведению. Практика всех общественных организаций в этом отношении показывает, что они просто являются звеном в общей системе работы с обращениями граждан, которых в этой системе, как мы считаем, должно быть меньше, так как это напрямую влияет на качественный подход, по сути, и количественный подход по времени рассмотрения любого обращения граждан.

В этом смысле хотелось, чтобы специализированные органы государственной власти, такие как, например, Управление Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций и Главное управление по работе с обращениями граждан и организаций Администрации Губернатора Самарской области не являлись обычной аккумуляющей базой и передаточным звеном в системе работы с обращениями граждан, а действительно необходимыми органами государственной власти, ориентированное на реальное решение проблем граждан, а не бюрократическими институтами в рассматриваемой системе.

## Заключение

В результате проведённого исследования установлено, что организация системы работы с обращениями граждан имеет богатую историю своего развития, отражая напрямую генезис общественного сознания, обусловленного развитием всего социума под действием внешних и внутренних факторов.

В современной России организация работы с обращениями граждан приобрела одно из приоритетных направлений деятельности, установленную в ст.33 Конституции РФ. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ закрепляя эту конституционную норму, регламентирует общий порядок работы с обращениями граждан на территории Российской Федерации. Нормативно-правовые акты Администрации района на основе этих двух вышестоящих законов, устанавливают локальный порядок работы с обращениями граждан на территории муниципального района Богатовский.

Детализировано рассматривая работу с обращениями граждан на примере Администрации муниципального района Богатовский Самарской области, по различным классификационным признакам, мы убеждаемся в максимальной приближённости власти к обществу, которая находится в тесном сотрудничестве по вопросам местного значения, решает их с учётом объективно складывающихся социально-экономических реалий.

Особое внимание в выявлении закономерности динамики числа обращений граждан заключается в реакции социума на общественно-политические события – выборы высших должностных лиц власти различного уровня. Закономерность, установленная нами, выражается в следующем: число обращений граждан в органы власти тем больше, чем ближе высшее должностное лицо в диалоге с обществом, доходчиво разъясняя политику своего управления, а значит пути решения общественно значимых проблем. Данная закономерность основана на выборах Н.И. Меркушкина на пост Губернатора Самарской области 2014 года. За этот календарный период в Администрацию района поступило 462 обращения, в

сравнении, в 2013 году – 402 обращения, тогда, когда шёл рост политической активности Н.И. Меркушкина и в 2015 году – 315 обращений, тогда, когда шла общественно-политическая стабилизация в решении социально-экономических вопросов на местах.

Рассматривая приоритетное положение человека в России в контексте организации работы с обращениями граждан особое внимание на себя обращает выстраивание вертикали централизованного соподчинения в контроле над исполнением обращений граждан, поступающих Президенту России или к Губернатору Самарской области. Об этом свидетельствуют разработанные и введённые в систему работы с обращениями граждан в России – единый Справочный Сетевой Телефонный Узел – ССТУ.РФ и в Самарской области - государственная информационная система Самарской области «Обращения граждан».

Таким образом, выявляя закономерности в динамике обращений граждан на основе общественно-политической фигуры высшего должностного лица власти различного уровня, мы наблюдаем эволюционный прорыв в системе работы с обращениями граждан выраженный в повсеместной организации контроля за решением вопросов граждан по существу вышестоящими управленческими структурами в России, а также постепенное введение электронного документооборота, сокращая, тем самым, сроки рассмотрения обращений, ориентируя все органы власти на снижение социальной напряжённости на той или иной территории, организуя, как следствие, эффективное государственное управление.

Несмотря на совершенствование организации работы с обращениями граждан России, нами наблюдаются недостатки этой современной системы, которые носят как организационный, так и содержательный характер реализации этой работы не только в границах Администрации района, но и в масштабах Российской Федерации.

В части организационного несовершенства в работе с обращениями граждан Администрации района очевидным является отсутствие внутреннего электронного



документооборота, который является общим требованием в эффективности работы органов власти различного уровня на современном этапе развития страны.

Для исправления данной ситуации необходимо осуществить меры по обучению специалистов работе с системой внутреннего электронного документооборота, по укомплектованию автоматизированных рабочих мест оргтехникой, приобретению и установке программных продуктов, получению электронно-цифровых подписей, логинов и паролей доступа.

Основными факторами эффективности автоматизации внутреннего электронного документооборота по работе с обращениями граждан Администрации района являются: экономия организационно-технических затрат, связанных с размножением и перемещением документов, регистрации их; внедрение единой компьютерной технологии позволяющей Администрации района перейти на единую систему делопроизводства и документооборота по работе с обращениями граждан; ускорение прохождения документов за счет эффективной электронной технологии рассылки документов и резолюций; полный контроль за документами и работой персонала с ними. Средства системы позволят осуществлять как оперативный контроль за деятельностью организации, так и аналитическую обработку накапливаемых данных о документах и работе с ними персонала.

Что же касается содержательной части реализации работы с обращениями граждан, то проблемы, выявленные нами, затрагивают всю систему этого направления работы в России. Несовершенство понятийного аппарата в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ приводит в целом к затягиванию сроков рассмотрения обращений граждан по существу из-за, например, определения компетентности рассмотрения данного обращения тем или иным органом власти.

Таким образом, проблемы, выявленные в ходе исследования, призваны, в своём содержании, отразить недостатки системы работы с обращениями граждан в целом, устранение которых, на данном этапе общественно-политического развития страны, будет способствовать повышению качества управления государством, эффективно решая проблемы общества.

## Список использованной литературы

### Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года, с учетом поправок, внесенных Законом Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ // Российская газета. – 1993. - №23; 2008. - № 267.

2. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. - № 40. - Ст. 3822.

3. «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ» //СЗ РФ. – 2006. - № 19. - Ст. 2060.

4. «Об основах общественного контроля в Российской федерации»: Федеральный закон от 21 июля 2014 года. № 212-ФЗ // СЗ РФ. – 2014. - № 30. - (Часть I), ст. 4213.

5. «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций»: Указ Президента Российской Федерации от 17 апреля 2017 года № 171 // ИПП «Гарант».

6. Тематический классификатор обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц Управления Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций: Распоряжение Управления Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций от 30 ноября 2017 года № 104 // СПС «КонсультантПлюс».

7. «О государственной информационной системе Самарской области «Обращения граждан»: Постановление Правительства Самарской области № 171 от 17 апреля 2017 года // ИПП «Гарант».

8. Устав муниципального района Богатовский Самарской области: принят Собранием Представителей муниципального района Богатовский Самарской области 15 июля 2013 года № 23 // Официальный сайт муниципального района

Богатовский Самарской области. – URL: <http://bogatoe.samregion.ru/> (дата обращения 06.04.2018)

9. «Положение «Об отделе по связям с общественностью Администрации муниципального района Богатовский Самарской области и утверждение должностной инструкции начальника отдела по связям с общественностью Администрации муниципального района Богатовский Самарской области»: Распоряжение Администрации муниципального района Богатовский Самарской области от 6 сентября 2013 года № 408а // Официальный сайт муниципального района Богатовский Самарской области. – URL: <http://bogatoe.samregion.ru/> (дата обращения 07.04.2018)

10. «Инструкция по работе с обращениями граждан и организаций отдела по связям с общественностью Администрации муниципального района Богатовский Самарской области»: Распоряжение Администрации муниципального района Богатовский Самарской области от 22 января 2018 года № 20-р // Официальный сайт муниципального района Богатовский Самарской области. – URL: <http://bogatoe.samregion.ru/> (дата обращения 08.04.2018)

## **Литература**

11. Абдулин А.С. Взаимодействие органов местного самоуправления и институтов гражданского общества через обращение граждан // Государственное регулирование социально-экономических процессов региона и муниципалитета – вызовы и ответы современности Материалы III региональной заочной научно-практической конференции, 2017. С. 10-14.

12. Блохин М.В., Григорьев Л.Г. Обращения граждан как форма коммуникации власти и общества // Коммуникативные среды информационного общества: тренд и традиции. Труды Международной научно-теоретической конференции. 2016. С. 176-180.

13. Бондарчук Р.Ч. Прокопьев Е.В. Комментарий к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации (постатейный). - М.: Юстицинформ, 2007. С. 48.

14. Брянцев И.И. Обращение граждан как средство коммуникации между органами местного самоуправления и населением // Вестн. Сарат. Гос. социал.-эконом. ун-та. 2010. № 4. С. 46.
15. Ведомость Верховного Совета СССР. – 1980. - № 11. – Ст. 192.
16. Голикова Н.Б. Система государственного управления XVIII века. Очерки русской культуры XVII века. Ч.2. – М.: МГУ, 1987, - С. 74.
17. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 4. - М.: Азбуковник, 2007. – 211 с.
18. Женетль С.З. Теоретический анализ основных положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Административное право. – 2008. - № 4.
19. Запольнова Л.А. К вопросу развития института обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления // Материалы XIV региональной научно-практической конференции, 2016. С. 183.
20. Исаев И.А. История государства и права России. – М.: Юристъ, 1999, - 75 с.
21. Кабашов С.Ю. Организация работы с обращениями граждан в истории России. – М.: Наука, 2010. – 7 с.
22. Качалин А.Н. Названия допетровских деловых текстов // Русская речь. – 2002. - № 2. – С. 34.
23. Корнилов А. Курс истории России XIX в. – М.: Наука, 1993, - С. 58.
24. Косицын А.П., Недавний А.Л., Помыкаева Т.А. Основные законодательные акты по советскому государственному строительству и праву. – М.: Мысль. 1972. – Т.1. – С. 71.
25. Коэн Д., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. - М.: Весь Мир, 2003. – С. 28.
26. Майоров А.П. Русские челобитные XVII. Автореф. дисс. канд. филол. наук. Улан-Удэ, 1998.
27. Маньков А.Г. Российское законодательство X-XX веков. Т.4. – М.: Юридическая литература, 1986, - С. 83.

28. Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права.– 1-е изд. М.: Саратов. гос. Акад. права, 2003. – 512 с.

29. Минаев М.В. Особенности организации работы с обращениями граждан в органы местного самоуправления городского округа // Сборник материалов VIII всероссийской, научно-практической конференции молодых учёных с международным участием «Россия молодая» Кузбасский государственный технический университет им. Т.Ф. Горбачева, 2016. С. 557.

30. Морозова Л.А. Теория государства и права.- М.: Юристъ, 2002. – 48 с.

31. Ожегов С.И. Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. - М.: Азбуковник, 1999. – 440 с.

32. Пономарева Б.Н. Конституция СССР: политико-правовой комментарий. - М.: Политиздат, 1982. – С. 163.

33. Румянцева В.Г., Им В.В. Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти: понятие, сущность, содержание // История государства и права. – М.: Юрист, 2008, № 14. – С. 2.

34. Русанова С.В. Термины челобитная и прошение в законодательных актах XVIII века. Т.12, ч.3.- Новосибир.: Новосибирский государственный технический университет, - 2016. – С. 713-714.

35. Тихомиров Ю.А. Государство. – М.: Норма. Инфра-М, 2013. – С. 315.

36. Указ «О порядке записывания в Сенате входящих бумаг, о даче в Экспедицию копий с журналами, о подписывании под сочинениями из дела выписками приличных указов и о скреплении Секретарями оных выписок» // ПСЗ РИ. – 1-е собр. – Т.Х. - № 7155.

37. Указ «О порядке записывания в Сенате входящих бумаг, о даче в Экспедицию копий с журналами, о подписывании под сочинениями из дела выписками приличных указов и о скреплении Секретарями оных выписок» // ПСЗ РИ. – 1-е собр. – Т.ХVI. - № 12036.

38. Хрущев Н.С. Доклад XX съезда КПСС «О культе личности И. Сталина» // Известия ЦК КПСС. – 1989. - № 3. – С. 12.

39. Шабров О.Ф. Ленинская идея Рабкрин: теория, история, современность. – М.: Наука, 1990, - С. 48.

40. Широков С.А. Конституционное право человека и гражданина на обращении: Автореф. дис. на соиск. учен.степ. кандид. юрид. наук // Урал. гос. юрид. акад. - Екатеринбург: Б. и., 1999. – 19 с.

41. Цечоев В.К., Швандерова А.Р. Теория государства и права. - М.: Прометей, 2017. – 330 с.

### **Интернет-ресурсы**

42. Курячая М.М. Предпосылки институализации гражданской активности в современной России // Официальный сайт аналитического портала «Отрасли права». – URL: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/28069/> (дата обращения: 24.05.2018.).

43. Послание Президента Российской Федерации от 22 декабря 2011 года // Официальный сайт Президента России. – URL: <http://www.kremlin.ru/> (дата обращения: 14.05.2018).

44. Шарифов М.Ш. Современные институциональные формы взаимодействия государства и гражданского общества // Официальный сайт аналитического портала «Отрасли права». – URL: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/15408/> (дата обращения: 24.05.2018.).