

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ
НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА и ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Допустить к защите

Директор Ногинского филиала РАНХ и ГС

_____ В.И. Жданов

«____» _____ 2016 г.

ВЫПУСКНАЯ РАБОТА

ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН (на примере органов государственной власти Московской области)

Слушатель _____ В.Н. Гусин

Научный руководитель:
старший преподаватель Ногинского филиала
РАНХ и ГС, кандидат технических наук

_____ М. З. Закиров

МОСКВА
2016

Аннотация

В данной выпускной работе рассматривается организация работы с обращениями граждан в органы государственной власти Московской области.

В выпускной работе рассматриваются конституционные основы и развитие института обращений, анализируется современная практика организации работы с обращениями граждан в органы государственной власти Московской области. Автор работы также выявляет проблемы, возникающие в ходе работы с обращениями граждан, и возможные способы их решения.

СОДЕРЖАНИЕ

Содержание..... 1

Введение.....3

Глава 1. Понятие и история института обращений граждан в России.....9

1.1. Понятие и виды обращений граждан.....9

1.2. История становления института обращений граждан в России….24

Глава 2. Организация работы с обращениями граждан в органы государственной власти Московской области ……47

2.1. Организация работы с обращениями граждан в органы государственной власти Московской области.....47

2.2. Порядок рассмотрения обращений граждан в Правительство Московской области…….59

2.3. Совершенствование работы с обращениями граждан в органы государственной власти Московской области……...69

Заключение.....75

Список использованной литературы.....80

ВВЕДЕНИЕ

Ключевой вопрос любой власти - доверие к ней людей. Степень этого доверия напрямую определяется тем, как власть защищает права и свободы конкретного гражданина.

В России в настоящее время много говорят о необходимости повышения уровня доверия к государству, без чего никакое прогрессивное развитие невозможно. На деле получается парадоксальная и пугающая картина: народ все надежды возлагает на власть, но при этом не доверяет ей. Таким образом, народ лишён внешней опоры, и имеет сомнение в том, что интересы и нужды простого человека лежат в поле зрения государственных интересов и тем более тех, кому народ делегировал власть. Что же мешает построить систему, основанную на доверии людей к власти?

Причины этого, прежде всего, в неэффективности и чрезмерной закрытости властной системы, то есть в том, что граждане часто не могут получить от государства своевременную и качественную защиту, и при этом никак не могут воздействовать на проводимую государством политику. Низкая правовая культура, как должностных лиц государственных органов, так и широких слоев населения.

Единственный выход из этой ситуации в одном - совершенствовать механизмы реализации и защиты гражданских прав. А важнейшим из этих механизмов является институт обращений граждан в органы государственной власти, прежде всего исполнительной.

Актуальность данной работы обуславливается тем, что обращения граждан это постоянно и очень динамично развивающаяся сфера гражданских отношений. Обращения граждан в государственно-правовые, административные и иные органы составляют необходимое условие реализации ими своих прав. Закрепление прав граждан на обращения

гарантирует обеспечение в правовом отношении этой формы взаимодействия граждан со своим государством.

Обращение граждан во властные структуры всех уровней – одно из основных прав, реально и эффективно дающее возможность участия простого человека в делах государства и общества, а для органов власти – ясный и четкий сигнал к действию[1]. В этой связи следует подчеркнуть, что роль института обращений граждан огромна. Обращения выполняют в сущности, три важнейшие функции.

Во-первых, обращения есть форма защиты прав граждан, закреплённая в ст. 33 Конституции РФ, как отмечалось выше. Наряду с судебной защитой, защита административная, проявляющаяся в реакции органов исполнительной власти на обращение гражданина и принятии ими соответствующих мер, есть важнейшее средство охраны человека, его прав и свобод.

Во-вторых, обращение гражданина - это форма реализации его конституционного права на участие в управлении государством (Конституция РФ ч.1 ст.32), и, следовательно, одна из форм выражения народовластия. Посредством обращений гражданин может воздействовать на принятие решений органами государственной власти, вносить свой вклад в выработку государственной политики в различных областях жизни.

В-третьих, обращения граждан – это средство обратной связи, выражения реакции народа на решения, принимаемые государственной властью. В условиях демократического государства и общества отработанные механизмы обратной связи необходимы как воздух, притом в первую очередь самой власти.

Обращения граждан – это, своего рода, информационный канал, «существенный источник информации, необходимой для решения вопросов

1http://www.mosreg.ru/userdata/1270547472.pdf

государственного и общественного строительства»[2], ценнейший источник аналитической информации, позволяющий уточнить приоритеты законотворческой деятельности, использовать новые подходы и идеи для поиска решения наиболее актуальных социально-экономических проблем. Зачастую обращения граждан могут вскрыть некую ещё не замеченную проблему. Обычно обращения направляют те граждане, которые столкнулись с такими проблемами, разрешить которые самостоятельно они не могут, либо те, у которых есть конкретные идеи и предложения по улучшению жизни в стране. Своевременно обобщая и анализируя большие массивы обращений, можно получать оперативную и конкретную информацию о существующих проблемах, а также о путях их решения. Так что, изучая обращения граждан, внимательно и чутко относясь к поднимаемым в них вопросам, власть будет быстрее поспевать за изменениями в современном необычайно динамичном, обществе, что поможет ей стать более эффективной. В силу всего этого институт обращений граждан в современной правовой действительности занимает одно из важнейших мест.

Обращения граждан в государственные, административные и местные органы всех уровней представляют собой не только жалобы или претензии. Их побуждением и содержанием являются различные аспекты не только деятельности госорганов, но и совершенствования, улучшения функционирования государственных структур, повышения их эффективности и в целом – развитие демократических отношений, гражданского общества.

Изучению института обращений граждан посвящены работы таких авторов, как Ю.Н. Алистратов, А.А. Дворак, М.А. Миронов, Н.А. Рудакова, С.А. Широбоков, А.П. Любимов, М.В. Скрябина. Большинство исследований проводилось в советский период, а также после принятия Конституции 1993

2Герасимов А.П. Комментарий к ст.33 Конституции РФ // Конституция Российской Федерации: комментарий. Под ред. В.В. Лазарева. М.:Спарк, 1997. С.152

года, когда еще не было сформировано новое законодательство, регулирующее данную сферу общественных отношений.

Объектом исследования данной работы являются обращения граждан в органы государственной власти.

Предметом исследования - организация работы с обращениями граждан в органы государственной власти Московской области.

Целями работы являются: изучение конституционных основ и исторического развития института обращений; анализ современной практики организации работы с обращениями граждан в органы государственной власти Московской области; выявление проблем, возникающих в ходе работы с обращениями граждан, и возможных способов их решения.

Задачи данной работы:

- ✓ изучить понятие и виды обращений граждан;
- ✓ исследовать становление и развитие института обращений граждан в России;
- ✓ изучить и проанализировать практику организации работы с обращениями граждан в органы государственной власти Московской области;
- ✓ проанализировать действующее законодательство, регулирующее реализацию права граждан на обращения, и практику его применения,
- ✓ выявить проблемы, возникающие в ходе работы с обращениями граждан;

Методологической основой исследования стали научные методы познания общественных процессов, сочетание системно-структурного, социологического и историко-правового подходов, методы статистического и

математического анализа. Их применение позволило выявить закономерности, исследовать рассматриваемый объект в целостности, всесторонне и, по возможности, объективно.

В основу выводов, сделанных нами по итогам исследования, положен анализ обращения граждан в органы государственной власти Московской области. Использованы ежегодные отчеты центральных исполнительных органов государственной власти Московской области по работе с обращениями граждан. Результатом исследования являются теоретические выводы и практические предложения по совершенствованию института обращений граждан.

Структура работы обусловлена целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих пять параграфов, заключения и списка использованной литературы. Основные выводы проведенного исследования представлены в работе по параграфам.

В первой главе данной работы рассматриваются понятие, виды обращений граждан, а также история становления института обращений граждан в России. В России этот институт имеет богатейшую историю - впервые он был закреплён законодательно ещё в XV веке, поэтому накоплен огромный опыт работы с обращениями и нормативный материал.

Вторая глава посвящена основным принципам работы и правовому регулированию обращений граждан в Московской области.

В первом параграфе проведен анализ организации работы с обращениями граждан в органы государственной власти Московской области. Проанализирована динамика обращений в Правительство Московской области за несколько лет. Все данные приведены в виде диаграмм.

Во втором параграфе нами рассмотрены административные процедуры по работе с обращениями граждан в Правительство Московской области.

В третьем параграфе второй главы мы проанализировали нерешенные вопросы по совершенствованию работы с обращениями граждан в органы государственной власти Московской области, рассмотрели меры, принимаемые аппаратом Правительства Московской области, для решения этих проблем и попытались выработать некоторые предложения по их разрешению.

В заключении работы подведены итоги исследования, излагаются основные положения и выводы, сформулированы предложения.

В конце работы приведен список литературы, использованной в ходе исследования.

Глава 1.

ПОНЯТИЕ И ИСТОРИЯ ИНСТИТУТА ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В РОССИИ

1.1. Понятие и виды обращений граждан

Конституция Российской Федерации (ст. 33) указывает, что «граждане Российской Федерации имеют право… направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления», при этом не уточняет, что понимать под обращением.

С обыденной точки зрения обращение – это любое послание к некоторым органам или лицам, воплощающим собой власть. Однако, с позиции права, вряд ли стоит считать, например, послание с рассказами о нелёгкой жизни, с жалобой на судьбу - обращением. Здесь важен не только сам факт обращения и его содержание, но и цель.

С.А. Широбоков в своей работе дал следующее определение обращения. По его мнению, обращение - это волеизъявления индивида, выражающиеся в конкретных действиях, имеющих письменную или устную форму, соответствующую правилам, закрепленным в нормативно-правовых актах, направляемое в органы государства или органы местного самоуправления, в видах, необходимых для того, чтобы реализовать, предоставить защитить или восстановить права и свободы[3].

По своей юридической природе, обращения представляют собой юридические факты, т.е. действия, сознательно направленные на создание юридических последствий.[4] Так, поступление обращения в какой бы то ни было орган, обязывает его к совершению определённых, регламентированных

3Широбоков С.А. "Конституционное право человека и гражданина на обращение". Автореф. дис.: к.ю.н./ Уральский юр. ин-т МВД России: Екатеринбург. 1999 г. С. 8.

4 Хропанюк В.Н. "Теория государства и права", - М., 1997 г., С. 318-319.

нормативно-правовыми актами действий: зарегистрировать обращение, изучить его содержание, направить на рассмотрение в тот орган и тому должностному лицу, в компетенции которого находится решение поднятых в обращении вопросов и т.д.

Долгое время в отечественном праве отсутствовало официальное определение обращения граждан. И лишь Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ в ст. 4 п. 1 дал определение этому понятию: «Обращение гражданина – направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления».

Введение официального определения имеет большое значение и способствует правильному применению и исполнению правовых понятий, помогает гражданам лучше понимать и использовать свои права.

Граждане России в общей массе только учатся отстаивать свои права. Наше общество долгие годы было лишено этой возможности. Но происходит смена поколений, следовательно, и смена убеждений, знаний, взглядов. Для современного демократического открытого общества нужны граждане не запуганные, а готовые к диалогу с властью, способные обратить внимание органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц на свои личные и общественные потребности. Важно отметить, что рассмотрение обращений – не милость, а обязанность власти.

В обращениях могут быть поставлены вопросы, касающиеся прав и законных интересов, как автора обращения, так и других граждан или интересов всего общества.

Разграничение в законодательстве различных видов обращений играет положительную роль в упорядочении их рассмотрения, в проведении более

глубокого анализа тенденций общего состояния законности, степени удовлетворенности граждан. Как справедливо заметила Н.Ю. Хаманева: «Обращения граждан носят различный характер, содержат неодинаковую информацию, не совпадают по общественной направленности: могут содержать как индивидуальные жалобы на нарушения прав и свобод, так и коллективные, поднимающие вопросы, представляющие общественно значимый интерес. Они разнятся по своей юридической характеристике и соответственно влекут разные правовые последствия»[5].

- По форме подачи обращения классифицируются на письменные и устные обращения;
- По типу (или содержанию) обращение может быть: предложением, заявлением или жалобой.

При этом каждый из типов обращения обладает своей спецификой.

Адресатом устного обращения выступают государственные органы или органы местного самоуправления.

Устные обращения могут поступать по различным каналам. Это не только личный приём, обращения, поданные по телефону, но и « прямые эфиры» на радио и телевидении, «горячие линии», «интернет - приёмные».

Как показывает практика, рассмотрение устных обращений подчас поставлено лучше, чем письменных, и именно устное обращение гражданина, поданное на личном приёме в приёмной соответствующего органа или у должностного лица, позволяет оперативно решить проблему.

Содержание устного обращения заносится в карточку личного приёма гражданина. Если по фактам, изложенным в обращении, не требуется дополнительной проверки, то ответ может быть дан в ходе личного приёма в

5Комментарий к Конституции РФ / Под ред. Б.Н. Топорнина (комментарий к ст. 33 Хаманевой Н.Ю.) М., 1997. С. 252-253

устной форме. При этом необходимо согласие гражданина. Об этом в карточке личного приёма делается запись. В остальных случаях даётся письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов (см. ст. 13 ФЗ от 02.05.2006 №59).

Особой формой устных обращений можно признать и обращения, поданные в ходе телемостов. Подобная форма общения высших руководителей государства и граждан впервые состоялась в декабре 2001 года, когда Президент РФ В.В. Путин отвечал в прямом эфире телеканалов ОРТ и РТР и радиостанций «Маяк» и «Радио России» на вопросы, заданные по телефону, через Интернет и посредством телемостов.[6] Прямые линии Путина В.В. с народом (теперь уже в качестве Председателя Правительства РФ) сопровождаются массированной пропагандой в СМИ. В таких кампаниях доля незначимых вопросов, не подпадающих под нормативное определение обращения, достаточно велика. Несмотря на это, ключевая задача подобных проектов - стать эффективным инструментом для открытого диалога власти и граждан.

В практике также имеют место «устно-письменные» или «смешанные» обращения. Эти обращения выполнены в письменном виде, но поданы на личном приёме. Такая форма обращений не закреплена законодательно. В некоторых органах исполнительной власти обращения, поданные на личном приёме, имеют значительное преимущество - их рассмотрение контролируется более тщательно. Устные и письменные обращения обладают одинаковой силой. Поэтому форма обращения не имеет юридического значения.

Адресатом письменного обращения может быть государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо данных органов. Письменные обращения обычно пересылаются по почте, телеграфу, на интернет-портал соответствующего органа, вручаются через бюро жалоб или лично, через секретариат и т.п.

6Телемост Путина с народом. // Русская служба Би-би-си. – http:// news.bbc.co.uk/hi/russian/news.

Гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот орган или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных вопросов. Законодатель допускает возможность не вполне корректной или ошибочной адресации обращения. В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии. В обращении гражданин в обязательном порядке указывает наименование органа либо фамилию, имя, отчество должностного лица или его должность, а также свои фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии), почтовый адрес, ставит подпись и дату.

Под единым термином «обращение» в федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» представлены такие разные по содержанию понятия как - предложение, заявление, жалоба.

Предложение Федеральный закон трактует как рекомендацию 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».[7] Предложение не связано ни с нарушением, ни с реализацией каких-либо прав заявителя. Оно направлено, прежде всего, на внесение изменений в существующий порядок устройства государства. Направляя предложение, гражданин не стремится к реализации своих частных интересов. Предложение - это желание автора включиться в общественную жизнь, эффективное средство политической активности гражданина, одна из форм реализации права граждан на участие в управлении. Обычно в предложении содержатся данные собственных наблюдений или практики работы автора, затрагивающие проблемы государственной и общественной жизни с указанием на недостатки в их решении, допускаемые конкретными органами, предлагаются пути и способы решения

7Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. - № 19, - ст. 2060.

затронутых проблем. Предложения всегда малочисленны и составляют незначительную долю в общем массиве обращений (чуть более 2%)[8]. Предложения обязательны для рассмотрения органами публичной власти. Однако, содержащиеся в них советы, рекомендации могут быть проигнорированы, так как предложение носит лишь рекомендательный характер. Предложения, прежде всего, должны учитываться, высказанные в них пожелания анализироваться, обобщаться и направляться соответствующим должностным лицам. В дальнейшем они могут быть учтены при разработке законопроектов или при составлении планов и программ законопроектных работ. Предложение может стать подлинным средством влияния, только тогда, когда субъект законодательной инициативы действительно им воспользуется.

Следующая правовая форма реализации права на обращение – это заявление.

Заявление Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ определяет как, просьбу «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». Данное определение смущает критиков тем, что «указывает лишь на права, закрепленные в Конституции и законодательстве»[9]. Получается, что для реализации прав и свобод, гарантированными другими нормативно - правовыми актами и не предусмотренными Конституцией РФ, субъект указанного права обратиться не может. Однако, в ст. 55 Основного Закона страны прямо говорится, что «перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление

8Отчет Приемной Государственной Думы ФС РФ за май 2009 года // http://www.duma.gov.ru

9Витрук Н.В. Комментарий к ст. 55 Конституции РФ // В кн.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.В. Лазарева. - М., 1997. - С. 249.

других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина». Также, в соответствии с ч. 1 ст. 17 Конституции РФ, « в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права…». Другими словами, государственной защите подлежит любое из общепризнанных прав, даже если оно и не закреплено внутригосударственным законодательством[10].

Часть вторая определения «заявление», данного в ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» N59 представляет собой как бы самостоятельный вид обращения – сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов и критику работы органов публичной власти, и их должностных лиц. Зачастую именно их неудовлетворительная работа выступает общим препятствием реализации личностью своих прав и законных интересов. Столкнувшись с различными недостатками, злоупотреблениями, нарушением законности в органах публичной власти, произволом должностных лиц, граждане вынуждены замалчивать эти факты, боясь последствий подобной огласки. Важно отметить, что заявителю гарантируется (ст.6 ФЗ от 2 мая 2006 №59) недопустимость преследования за обращение с критикой деятельности органов публичной власти и должностных лиц.

Как отмечалось выше, под заявлением подразумевается обращение граждан по поводу реализации через соответствующие органы законных прав и интересов граждан, не связанных с нарушением этих прав и интересов. Например, подача заявлений по вопросам регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания, регистрации прав на недвижимое имущество, назначение и выплаты пенсий и пособий и т.д.

Напротив, отказ в удовлетворении этих прав и интересов инициирует жалобу.

10Витрук Н.В. Комментарий к ст. 55 Конституции РФ // В кн.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.В. Лазарева. - М., 1997. - С. 249.

Федеральный закон "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ даёт следующее определение этого понятия: «жалоба - просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц».

Подобная формулировка – «просьба гражданина», кажется не совсем подходящей к понятию жалобы. Скорее это требование, обращенное к уполномоченному государственному органу об устранении нарушенных прав и законных интересов. Практика показывает, что жалоба - наиболее распространённый вид обращения граждан. Право на жалобу, во-первых, обеспечивает личный интерес гражданина в защите его нарушенного права. Во-вторых, его следует рассматривать, как гарантию соблюдения законности. Целью подачи жалобы являются: реализация предоставленных государством прав либо требование восстановления нарушенных прав. Жалоба является одним из самых информативных видов обратной связи, так сказать, «лакмусовой бумагой», индикатором, так как доводит до сведения компетентных органов факты, которые, по мнению жалобщика, являются негативными. Анализ и обобщение жалоб позволяет получать оперативную и чёткую информацию о существующих проблемах. По каждой жалобе должны быть незамедлительно приняты меры, направленные на устранение указанных нарушений.

ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" от 02.05.2006 №59 предусматривает только три вида обращений – предложение, заявление и жалобу. Однако, в ряде нормативно - правовых актов субъектов РФ этот перечень расширен и дополнен такими формами обращений, как ходатайство, петиция. Например, ст. 2 закона города Москвы « Об обращениях граждан» от 18 июня 1997 года № 25 гласит: «Под обращениями в настоящем Законе понимаются изложенные в устной или письменной форме предложения, заявления, жалобы, ходатайства, в том числе

коллективные обращения и петиции граждан». Это всего лишь пример неоднозначности выделения форм реализации права на обращения в законодательстве субъектов РФ, что приводит к неравенству положения граждан на территории того или иного субъекта. Получается, что житель Москвы может подавать петицию в органы публичной власти, а житель Московской области – нет.

Петиция – это, как правило, коллективное прошение, подаваемое в органы государственной власти или органы местного самоуправления в письменном виде, понуждающее совершить определенное действие в интересах широкого или неограниченного круга лиц, либо воздержаться от совершения определенного действия для предотвращения нарушения прав широкого или неограниченного круга лиц. По сути, петиция является предложением, направленным на изменение законодательства (иногда подзаконных актов). В отличие от индивидуальных обращений, петиции составляются организациями, следовательно, подготовкой петиций занимаются люди, владеющие юридической техникой. Проигнорировать данный вид обращения не возможно, так же отказ в принятия изложенных в них предложений должен быть чётко мотивирован ссылкой на закон. Получается, что государственная власть сама ограничила институт, в значительной степени ослабив возможность влияния[11].

Петиция упоминается как одна из форм обращений в проекте ФЗ «О праве граждан на индивидуальные и коллективные обращения», который так и не был внесён в Госдуму. Этот проект был подготовлен рабочей группой Независимого института выборов во главе с А.В.Иванченко по заказу Администрации Президента РФ.

В проекте Федерального закона "Об обращениях граждан", внесенного в 1996 году на рассмотрение депутатом фракции КПРФ В.И. Зоркальце-

11Подъячев К.В. «Обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления, как форма гражданского участия». Дисс. М., 2007.

вым, однако отклоненного Советом Федерации, а впоследствии и Президентом, упоминалось о ходатайстве, как об одной из форм обращений[12].

Под ходатайством обычно понимается обращение, содержанием которого является просьба о признании за лицом определённого правового статуса, прав, свобод, гарантий и льгот с предоставлением документов, их подтверждающих[13]

Однако в принятой редакции закона этот вид обращения отсутствует, так как термин достаточно устойчиво и широко применяется в сфере судопроизводства. Так же традиционно он используется в актах о помиловании.[14] Помимо этого, ходатайство имеет существенные отличия от других обращений и требует своего порядка рассмотрения, который отражается в специальных законах, и, как правило, предусматривает основания, порядок и размер государственной пошлины за такие действия[15].

Рассматриваемый нами Федеральный Закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ в части 1 статьи 2 , регулирующей право граждан на обращение, указывает, что «граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам». Таким образом, можно выделить ещё одну классификацию - по субъекту, точнее по количеству заявителей, подписавших обращение.

- По субъекту обращения граждан делятся на индивидуальные и коллективные.

12К. Подьячев. Правовое регулирование работы с обращениями граждан в контексте трансформации политического режима в Росии. Журнал «Власть» hhtp:/www.isras.ru/files/Fale/Vlast/2010/01/Pravovoe_regulirovanie_raboti.pdf

13Пилипенко А.Н. Административная юстиция в зарубежных государствах // Законодательство и экономика. 1996. № 3-4.

14М. Миронов, А. Сурков, С. Попов. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный). – М.: Издательство «Известия», 2006. – 171 с.

15Скрябина М.В. « Реализация Конституционного права граждан на обращения в органы публичной власти», Дисс.к.ю.н. С-П, 2007, С.88.

Важно отметить, что в ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" отсутствует определение понятия «коллективное обращение».

Закон Московской области « О рассмотрении обращений граждан» №164/2006-ОЗ от 5 октября 2006г, в отличие от Закона Федерального, даёт определение коллективному обращению: « обращение двух и более граждан по общему для них вопросу, а также обращение, принятое на митинге или собрании путем голосования (подписанное инициаторами коллективного обращения) или путем сбора подписей».

Из текста ст. 33 Конституции Российской Федерации, закрепившей за гражданами право направлять «индивидуальные и коллективные» обращения, ясно следует, что вложенный в эти термины смысл содержит сугубо количественный аспект. Коллективные обращения рассматриваются в порядке, аналогичном порядку рассмотрения индивидуальных обращений граждан.

- По повторности на практике выделяются повторные и дублетные обращения.

В повторных обращениях граждане, как правило, обжалуют решение, принятое по предыдущему обращению, сообщают о несвоевременном рассмотрении предыдущего обращения, о нерешённости в полном объеме вопроса, затронутого в предыдущем обращении, или о недостатках, допущенных при решении вопроса. Также повторным считается обращение одного и того же гражданина по одному и тому же вопросу и в случае, если первое обращение уже решено по существу.

Дублетным обращением считается обращение одного и того же гражданина (граждан) по одному и тому же вопросу, направленные разным адресатам, но переадресованные ими по принадлежности в соответствующий орган.

Далеко не по всем обращениям граждан, поступающим в государственные органы, органы местного самоуправления или должностным лицам, могут быть даны ответы по существу поставленных вопросов. Порядок рассмотрения отдельных обращений законодатель выделил в отдельную норму (ст. 11 ФЗ № 59) Федерального закона.

Государственные органы и органы местного самоуправления, их должностные лица, которым направлено обращение, вправе не рассматривать его по существу, если:

- В письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом, в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу;
- В обращении содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи.

  В рамках ФЗ-59 такие обращения рассматриваются как злоупотребления правом.
- Текст письменного обращения не поддается прочтению;
- Ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.

Во всех этих случаях гражданин получает уведомление о невозможности дать ответ по существу поставленных вопросов.

Лишь в одном случае законодатель предоставляет право исполнителям не рассматривать обращение гражданина и не давать ему ответ из-за несоблюдения всех требований к форме письменного обращения.

- В обращении не указаны фамилия обратившегося гражданина или почтовый адрес для ответа, то есть когда гражданин сам лишил себя возможности получить ответ.

Для некоторых анонимных обращений законом предусмотрены особенные действия. Если в анонимном обращении содержатся сведения о противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией.

Не подпадают под регулирование ФЗ № 59 « О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»:

- Жалобы на судебные решения, как особый вид обращений, законодатель относит к обращениям, не подлежащим рассмотрению.

Судебные постановления не могут подвергаться ревизии со стороны органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. В соответствии с федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 года: «Обращение, в котором обжалуется судебное решение, возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения».

- Обращения, составленные таким образом, что их содержание не подпадает ни под одну из основных квалификаций – предложения, заявления и жалобы.

На основании изложенного, можно сделать следующие выводы.

Истинно демократическим является то государство, где верховная власть принадлежит народу, а любое правительство, следовательно, должно

быть подконтрольно и подотчётно ему. Достичь же этого можно только предоставив народу права, позволяющие ему влиять на принятие решений властью. Одним из таких прав и выступает право на подачу обращений. Можно с уверенностью сказать, что гражданин, реализуя своё право на обращение, может участвовать в управлении общественными и государственными делами, выражать свою позицию, высказывать личное мнение по различным вопросам. Важно отметить, что в соответствии с частью 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Эта позиция отражена в части 2 ст. 2 федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», где сказано: «Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц».

На протяжении долгого периода в отечественном праве отсутствовало официальное определение обращений граждан. Лишь в федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ было дано определение, в котором законодатель закрепил классификацию обращений граждан.

- **По форме подачи** на устные и письменные обращения.
- **По содержанию** на предложения, заявления и жалобы.
- **По адресату обращения**: в органы государственной власти; в органы местного самоуправления; должностному лицу.
- **По субъекту** обращения можно классифицировать на индивидуальные и коллективные.

Кроме этого, в практике сложилось деление обращений граждан:

- **По юридическому критерию** на приемлемые и неприемлемые (все обращения, рассмотрение которых по существу вопроса в органе - получателе не предусмотрено ФЗ №59 от 02.05.2006[16]).
- **По повторности обращения** на первичные, повторные и дублетные обращения.

1.2. История становления института обращений граждан в России

Лучшему познанию проблем настоящего и будущего в любой области человеческой практики всегда помогает обращение к истории вопроса. Поэтому в целях всестороннего исследования темы данной дипломной работы необходимо обратиться к истории возникновения и развития права граждан на обращения. В России история института обращения граждан насчитывает многие века. Необходимо в первую очередь отметить, что право на обращение стало одним из первых прав человека, и появилось у него непосредственно с возникновением государства. Исторически первой формой обращения были народные собрания – вече. Вечевой колокол регулярно, в определённые часы «собирал» всё мужское население округи. Правовые полномочия вече были огромными. На общегородском вече назначались и смещались князь (примером может служить Новгородское вече 862г, на котором было принято решение пригласить князей из Скандинавии), посадник, архиепископ и другие представители власти. Вече вершило суд, принимало законы, решало наиболее важные вопросы общественной жизни. Таким образом, государственное управление осуществлялось выборными или назначенными князьями под контролем общества. Князья и их посадники не были самостоятельны и независимы в своих действиях. Рядом с князем или посадником стояла власть земщины в лице вече и выборных старост, зависящих от народного вече[17]. По сути, функции князя ограничивались гражданским судом и командованием войском во время походов и обороны города.

16Представительная власть - XXI век: законодательство,комментарии, проблемы. http://www. pvlast.ru/archive/index.437.php

Именно посредством участия в народном собрании люди выражали свою волю, и имели возможность непосредственно участвовать в принятии важных решений государственного управления и общественной жизнедеятельности.

По мере развития общества и государства, возрастали частные и публичные интересы человека и гражданина, в связи с чем, ему становятся необходимы и правовые способы защиты этих интересов, как от государства, так и от других лиц. Поэтому в XV в. возможность гражданина обращаться в органы государственной власти за защитой своих прав, свобод, а так же для выражения своих нужд и интересов, реализовалась в праве на челобитие. Челобитная – письменное или устное обращение одного или нескольких человек (иногда целых сословий), передаваемая в собственные руки какого-либо должностного лица, вплоть до самого государя.

Как отмечают отечественные историки, « челобитные и жалобы имели настолько повседневный характер на протяжении всей истории, что являются одним из важнейших исторических документов любой эпохи»[18]. Известно, что ещё в первые годы русского государства Великий князь Киевский принимал просителей на собственном дворе, притом согласно обычаю, должен был их кормить «от своего стола» до тех пор, пока не разрешит дело по существу[19].

Общерусское законодательство после выхода в 1497г. Судебника Великого князя Ивана III дало право обращаться с жалобами ко всем олицетворяющим власть лицам.

Судебник 1497 года содержал порядок подачи и рассмотрения обращений: «А кто придёт к боярину с жалобой, и ему жалующихся от себя не отсылать, а давать всем приходящим с жалобами управу во всём, кому

17Беляев И.Д. История русского законодательства: учебник для вузов / отв. Ред. Ю.В.Кривошеев. Спб., 1999. С. 49-50.

18Бессонова О.Э. Раздаточная экономика России. М.: РОССПЭН, 2006. С.12.

19Платонов С.Ф. Полный курс лекций по русской истории. Петрозаводск, 1995. С. 93.

надлежит. А кого из жалующихся боярину самому нельзя управить (удовлетворить его просьбу), и то (дело) сказать великому князю или к тому его (жалующегося) послать, которому которых людей приказано ведать»[20].

Из текста следует, что в Московском государстве Ивана Великого не только закреплялись возможности подачи обращений, но и устанавливался определённый порядок их прохождения и рассмотрения: « к государю – только через бояр», обязанность должностных лиц - «бояр» обязательно рассматривать жалобы по существу. Кроме того было понятие рассмотрения обращений в соответствии с компетенцией – существовали специальные должностные лица «которым люди приказаны ведати».

Однако, Судебник 1497 г. предусматривал взимание пошлины за обращения, что являлось своего рода ограничением данного права.

Этапным нормативным актом в сфере правового регулирования подачи и рассмотрения жалоб ("челобитен") явился Судебник 1550 г. Статья 7 Судебника не только обязывала должностных лиц "давать управу" жалобщику своего приказа или направлять его в соответствующий приказ по подсудности, а о наиболее важных делах докладывать государю, но и устанавливала ответственность за несоблюдение этих обязанностей. Форма и степень наказания определялись государем. Одновременно с ответственностью судей за отказ в правосудии ст. 7 Судебника 1550 г. ввела наказание для жалобщика, который «бьет челом не по делу», т.е. приносит жалобу на судей, отказавших ему в иске ввиду незаконности последнего. Следует отметить, что в рассматриваемый период развития права на обращения, суд ещё не был отделён от администрации и не являлся самостоятельным и независимым государственным органом. Таким образом, понятие жалобы и искового заявления отождествлялись. Вынесенное с соблюдением установленной подсудности определение об отказе в иске считалось окончательным. Если жалобщик "учнет докучати государю", т.е. настаивать на принятии жалобы на судей, то он подлежал тюремному

20Памятники русского права: Памятники права периода образования русского централизованного государства, XIV-XV вв. / Под ред. Л.В. Черепнина. – М.: Издательство «Госюриздат», 1955.– Вып. 3.– С.339.

заключению. Одновременно там устанавливается ответственность за ложные, не соответствующие действительности жалобы и наветы – битьё кнутом и тюремное заключение[21]. Для выполнения требований ст. 7 Судебника 1550 г. из состава Боярской думы назначались специальные лица для расследования того или иного дела, что положило начало созданию приказов - разрядного, поместного и др.

Однако нормы судебников 1497 и 1550 годов по поводу разбора жалоб исполнялись неудовлетворительно, число челобитных продолжало увеличиваться, а жалобщики добивались внимания государя с упорством, а порой и с применением силы.

Решение проблемы челобитных предложил приближённый царя Ивана Грозного, член «Избранной Рады», окольничий Алексей Адашев. В ходе предложенных им реформ государственного управления был создан Челобитный приказ, (именовавшийся также Челобитной избой), который возглавил сам Алексей Адашев. Именно это учреждение призвано было стать посредником между царём и его подданными, преградой великому множеству прошений, направлявшихся на государево имя, однако с падением Адашева Челобитный приказ потерял былое влияние, но сохранился в качестве важного элемента государственного аппарата.

В начале XVII в., в период смуты на Руси, когда действующие законы устарели, а новых ещё не было, население стало обращаться к правительству с челобитными об издании соответствующих законов. Царь, Алексей Михайлович Романов, велел заняться обработкой и принятием свода законов.

В царствование Алексея Михайловича Челобитный приказ сравнивали как бы с собственной канцелярией царя, которая занималась принятием, рассмотрением и решением челобитных, которые население подавало царю во время его выходов из дворца. В действительности дьяк Челобитного

21Кружков А.В. Проблемы народовластия в России. М.: Современная экономика и право, 2005. С. 31.

приказа, всегда сопровождавший царя на выходах, принимая челобитные, писал на обороте их царский милостивый указ, который никогда не имел в виду разрешить дело. Дьяческие пометы на обороте челобитной были адресованы в соответствующий приказ и содержали приказание царя удовлетворить просителя, «а если за чем дело решить нельзя, то доложить об этом особо государю». Таким образом, первым назначением Челобитного приказа было побуждать все прочие приказы в зависимости от дела рассматривать и по возможности удовлетворять личные обращения к царю. Эта функция дворян и дьяков, ведавших Челобитный приказ, находилась в тесной связи с другой, не менее важной компетенцией. Дело в том, что подсудность лиц и дел в Московском государстве распределялась очень сложно между множеством ведомственных или территориальных приказов. Все должностные лица, начиная с самых верхов и до низа, находились вне компетенции общих приказов и, как тогда говорили, «судом и управой» были ведомы только в Челобитном приказе[22].

Однако жалобщики преследовали царя повсюду, не давая ему покоя даже в церкви, во время богослужения. Для того, чтобы челобитные, написанные на имя царя, попадали в царские руки, минуя подьячих, чтобы каждый мог эту челобитную вручить вроде бы непосредственно самому государю, царь Алексей Михайлович повелел возле своего дворца в Коломенском на особом столбе поставить ящик, в который всякий, кому была в том нужда, мог опустить жалобу или прошение на царское имя. Обиды на Руси всегда было много, челобитных писалось без числа, потому поставили ящик большой и глубокий – "долгий", как называли тогда[23]. До сих пор известный фразеологизм «положить в долгий ящик» присутствует в нашей разговорной речи.

Важным правовым актом, касающимся рассмотрения жалоб, было Соборное уложение 1649 г. В соответствии со ст. 20 данного акта жалобщикам

22Сайт. Википедия. Челобитный приказ / http: //ru.wikipedia.org/

23Сайт. http://www.lexicon555.com/avgust08/etymology.htm

было запрещено обращаться с челобитной непосредственно к царю, за исключением дел о государственных преступлениях. Если это обращение происходило в церкви, виновный подвергался тюремному заключению. Устанавливалась субординация подачи челобитных. Обязательной инстанцией, предшествующей обращению к суду самого государя, стал Приказ как орган управления. Только в случае отказа в приеме челобитной или нарушения рассмотрения принятого дела жалобщик мог обратиться непосредственно к царю. Теперь право на обращение было строго ограничено, поскольку субъект данного права не мог самостоятельно решать, куда и как ему обращаться.

Большинство челобитных того времени содержали частные жалобы на произвол чиновников и феодалов, некоторые из них легли в основу нормативных актов. Так, например, челобитные стали одним из источников Новоторгового устава, подписанного царём Алексеем Михайловичем 22 апреля 1667 года. Среди источников петровской «Табели о рангах» Н.А. Воскресенский называет в первую очередь, русскую практику, потом челобитные, и лишь на третьем месте находится, по его мнению, иностранное законодательство.[24]

В период реформации Петра I праву на обращения в органы публичной власти уделялось достаточно много внимания. При Петре I масса жалоб - челобитных на высочайшее имя вызвала ряд указов, возбраняющих это делать. За обращение непосредственно к царю, минуя соответствующие инстанции, устанавливалось суровое наказание. Однако практика подачи жалоб и прошений непосредственно царю продолжалась. Как писал сам Петр I в Указе от 23 февраля 1722 г., челобитчики "предерзостию своею везде докучают и прошения свои приносят его величеству самому, не дая нигде покою"[25]. Причиной тому были в значительной степени беспорядки и неправосудие судебных мест.

24См.: Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I. Т. II. - Л., 1942. - С. 140.

25Законодательство Петра I. М., 1997. С. 86.

Царь Пётр Великий в марте 1711 года учредил Правительствующий Сенат (в Российской империи высший государственный орган, подчиненный императору) и 9 апреля 1720 года при Сенате учредил должность ради приёма челобитных, получившая с 1722 года название Рекетмейстер[26]. В его обязанности входил приём жалоб на коллегии и канцелярии. Если жаловались на волокиту – рекетмейстер самолично посещал соответствующее учреждение и требовал ускорения хода дела. Только в случае неисполнения его требований докладывал о том Сенату, который и посылал соответствующий указ. Если подавались челобитные на неправое решение. Челобитные на неправосудие коллегий и канцелярий докладывались Рекетмейстером императору, и по его надписи Рекетмейстер брал из коллегии дело. Рассмотрев его, и сделав соответствующие выписки, Рекетмейстер докладывал его Правительствующему Сенату, который и постановлял окончательный приговор. А Рекетмейстер делал распоряжения об исполнении этого приговора. Только в отсутствие императора жалобы на неправое решение могли быть прямо доложены Сенату.
На рекетмейстера возлагались и особые поручения. Так, указом 19 апреля 1722 года ему поручено было оказывать особое покровительство желающим разыскивать руду и строить фабрики и заводы. Пётр Великий создал в лице рекетмейстера отчасти и орган надзора за Сенатом, предоставив ему право докладывать государю по тем челобитным делам, по которым в Сенате долго не выходило решения[27].

Таким образом, Пётр I впервые образовал службу по работе с челобитными. И в последующие годы челобитные были важным каналом обратной связи от отдельных слоев населения к органам государственной власти страны. Немалая их роль в обеспечении деятельности государственной власти настоятельно требовала упорядочения производства по существу содержащихся в них вопросов.

26Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I. Т.II. Л., 1942. С. 140.

27Сайт.: http://dic.akademic.ru/ Энциклопедический словарь Брокгауза и Эфрона / Рекетмейстер.

Императрица Екатерина I внесла в порядок работы с жалобами некоторые изменения, о чем свидетельствует ее Указ "О должности Сената" от 7 марта 1726 г. Сравнение показывает, что ст. 4 данного Указа аналогична ст. 4 Указа 1722 г., за исключением одного новшества. Прежде допускались жалобы на решения нижестоящих органов непосредственно императору, хотя и через рекетмейстера. Теперь все жалобы решаются только в Сенате. Это означало не расширение прав Сената, а признание того факта, что императрица не бывала в Сенате и жалобы на высочайшее имя подавать в Сенат бесполезно[28].

В мае 1743 г. решением императрицы Елизаветы Петровны был создан отдел прошений. Установленный ею порядок работы с прошениями в принципиальном плане сохранился до первого десятилетия XIX в., хотя в него вносились некоторые изменения.

Следующим этапом в развитии института обращений граждан в России стало подписание Манифеста о порядке рассмотрения жалоб и просьб на высочайшее имя императрицей Екатериной II в июне 1763 года. Манифест стал первым правовым документом, установившим порядок разбирательства обращений по существу и разделившим понятия административного и судебного производства по обращениям в государственные органы. Так, статс – секретари Кабинета императрицы обязывались принимать от частных лиц жалобы по поводу действий административных органов и специальные обращения «в собственные руки»[29]. На рассмотрение императрицы поступали только те прошения, содержание которых требовало сугубо её решения. Дела, подлежащие судебному разбирательству, статс – секретарями не рассматривались, их возвращали просителям для передачи в суд.

Однако Манифест ограничивал право на обращения. Объём правомочий лиц, подающих обращения в органы публичной власти разнился в

28Корякин В.М. Работа с обращениями граждан в вооружённых силах Российской Федерации : вопросы теории и практики – « за права военнослужащих», 2007. С. 4.

29Худин К. Челом бьёт всеподданнейший раб // Журнал «Власть». -2009. - № 36 (839), сентябрь.

зависимости от сословной принадлежности. Так представители дворянства (согласно Грамоте на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства от 21.04. 1785 г.), могли направлять представления о своих потребностях генерал – губернатору или губернатору, а жалобы – Сенату и императорскому величеству (ст.ст. 47, 48). Городское население могло направлять свои обращения только губернатору, согласно ст. 36 «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи» от 21 апреля 1785 года[30]. Крестьяне, согласно ряду актов 30-х годов XVIII столетия, могли направлять прошения только должностным лицам местного уровня. Так, Екатерина II запретила крестьянам жаловаться на помещиков. В то же время она подтвердила собранию дворянства дозволение делать представления и жалобы через своих депутатов, как Сенату, так и ее императорскому величеству на основании узаконений[31].

Указом Екатерины II от 19 февраля 1786 года запрещено было писать: «бьёт челом всеподданнейший раб», а повелено было писать: «приносит жалобу» или «просит всеподданнейший» или «верноподданный».

С этого времени на смену понятию «челобитная» приходит понятие «Всеподданнейшее прошение» («Всеподданнейшие жалобы и прошения, приносимых на Высочайшее имя»).

В 1796 году после смерти матери взошёл на престол Павел I. Он решил установить с подданными прямую связь и лично рассматривал все прошения на высочайшее имя, приходившие по почте и доставляемые лично просителями. По его повелению возле окна его кабинета в Зимнем дворце был повешен желтый железный ящик, куда каждый желающий мог положить прошение на имя государя. Царь собственноручно доставал оттуда письма и, прочитав их,

---

30Российское законодательство X-XX веков. Законодательство периода становления абсолютизма. Т. 5. М., 1987. С. 72-76.

31Российское законодательство X-XX веков. Законодательство периода становления абсолютизма. Т. 5. М., 1987. С. 151-154.

налагал резолюции. Этот ящик ждала та же судьба, что и долгий ящик Алексея Михайловича. Сначала был издан указ, постановивший, "дабы недельными просьбами Его Величество не утруждали", и гласивший, что "всяк дерзнувший по двукратной просьбе еще утруждать Его Императорское Величество имеет быть посажен в тюрьму на месяц". Затем последовал указ отправлять обратно просителям пустые, не дельные челобитные, взимая с них плату за почтовую перевозку. Ящик провисел чуть больше года, а затем его сняли[32].

Любопытно то, что Павел I в начале своего царствования разрешил крестьянам подавать ему жалобы на притеснения помещиков и управителей ("с одновременным запретом подавать их скопом, а также многими подписанными и с угрозой наказания за ложные жалобы"). Однако вскоре последовало подтверждение прежних предписаний крестьянам быть послушными своим помещикам, исполнять всякие работы и платить оброк беспрекословно. 24 апреля 1797 г. Павел I лишил дворянство права предоставления коллективных жалоб государю, Сенату и губернаторам областей.

К концу XVIII века порядок подачи и рассмотрения обращений в органы публичной власти требовал более чёткой правовой регламентации. Возможность отстаивать свои права в любых органах государства было предоставлено не всем.

Объём правомочий лиц, выступающих с обращениями, был различным и зависел от их сословной принадлежности. Наиболее радикальные изменения в работе с обращениями граждан произошли в эпоху правления императора Александра I.

1 января 1810 года Императорским Манифестом « Об образовании Государственного совета» в составе Государственного совета наряду с другими органами была образована - Комиссия прошений, которая принимала обращения на высочайшее имя. Она была образована из существовавшей до 1810

32Журнал «Власть» № 36 (840) от 10.09.2009г./Рубрика «Архив» /«Челом бьёт всеподданнейший раб».

года конторы Генерал – рекетмейстера при Сенате. Комиссию прошений, возглавлял один из членов Совета. К компетенции комиссии относились три вида обращений: жалобы, прошения наград и милостей, проекты. Манифест не только устанавливал конкретные виды обращений и особый порядок производства по каждому из них, но и предусматривал перечень обращений, которые исключались из рассмотрения Комиссии: анонимные обращения; повторные обращения по которым был уже дан отказ; жалобы на решения, утратившие юридическую силу. Существовала особая категория прошений («кои под общим видом могли содержать в себе дела особой важности»), такие прошения, минуя комиссию, вносились «непосредственно к высочайшему усмотрению».

Также, этот документ предусматривал категорию обращений, которые не подлежали рассмотрению:

1) Все жалобы на места средние и лица подчинённые, приносимые мимо высшего их начальства;

2) Все жалобы по тяжебным делам, решённым в общем собрании Сената[33].

Однако и этот нормативно – правовой акт не устранил сословного неравенства, касательно подачи обращений в государственные органы. По-прежнему, подавать обращения на имя Императора могли только дворянские собрания, для всех остальных категорий населения (вплоть до февраля 1905 года) порядок обращений ограничивался высшим должностным лицом вышестоящей администрации (губернатор либо генерал - губернатор)[34].

33Российское законодательство X-XX веков. Т.5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. М., 1987. С. 90.

34Российское законодательство X-XX веков. Т.6. Законодательство первой половины XIX века. М., 1988. С. 72-89.

В начале XIX века число прошений составляло чуть более 6 тыс., к середине века оно увеличилось примерно вдвое. Ежегодно около половины всего объёма обращений составляли ходатайства о получении материальной помощи. Это могли быть пенсии чиновнику, его вдове и детям, пособие на обучение, лечение, приданое, воспитание детей, оплата пребывания в приюте или учебном заведении, похороны, возвращение на Родину или просто просьба о помощи в связи с «тяжелым материальным положением».

На эти нужды при Александре I выделяли в год 10-15 тыс. руб., размер одного пособия составлял от 50 до 600 руб. При Николае I стали выделять уже 120 тыс. руб. С увеличением числа просителей сумма единоличной выплаты уменьшалась, но расходы комиссии на материальную помощь населению неуклонно росли. Более того, прошения повторялись так часто, причём от одних и тех же людей. Поэтому Александр II, а затем и его сын - Александр III были вынуждены ввести правило, согласно которому они рассматривали повторную просьбу о материальной помощи «лишь по истечении двух лет со времени последнего пожалования» и только в том случае, если «положение просителей не изменилось к лучшему».

После отмены крепостного права при императоре Александре II, субъектами права на обращения стали и крестьяне, а так же органы общественного управления (сельский сход, «через особых выборных»)[35]. Так в п. 2 ст. 24 « Общего положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» от 19 февраля 1861 г. говорится, что крестьянам предоставляются права «подавать жалобы и охранять права всеми дозволенными законом способами лично и через поверенных…»[36].

Следующим этапом в развитии права на обращение можно назвать Указ от 21 марта 1890 года. На базе Комиссии прошений была создана Канцелярия Его Императорского Величества по принятию прошений, на Высочайшее

35Российское законодательство X-XX веков. В девяти томах. Т.7. Законодательство первой половины XIX века. М., 1989. С. 187.

36Там же. С.42

Имя приносимых. Этим же Указом устанавливался порядок работы Канцелярии.

Перечень оснований для обжалования был установлен ст. 9 Указа:

1) жалобы на определения департаментов Правительствующего сената, кроме кассационных;

2) жалобы на действия и распоряжения министров, главноуправляющих отдельными частями Сената и генерал-губернаторов, когда (если) таковые действия и распоряжения не подлежат по закону обжалованию Правительствующему Сенату;

3) прошения о даровании милостей в особых случаях, не подходящих под действие общего закона, когда «сим не нарушаются ничьи права и ограждённые законом интересы»;

4) прошения о помиловании и смягчении участи лиц, осужденных или отбывающих наказания"[37].

Теперь прошения и жалобы, приносимые на Высочайшее имя, стали поступать к Командующему Императорской главной квартирой, который по приёму и направлению этих бумаг подчинялся непосредственно императору. Всеподданнейшие жалобы и прошения, а также разрешительные по ним бумаги освобождались от гербового сбора. Жалобы и прошения приносились не иначе как от имени и за явственной подписью того лица, от которого подана просьба, с указанием места жительства просителя и с обозначением переписчика, когда просьба написана чужой рукой. Принесение Всеподданнейших жалоб и прошений поверенными не допускалось, но если просьба подавалась от имени нескольких лиц или сословия, общества или общественного установления, то просители могли избрать одного поверенного из своей среды.

Не рассматривались следующие категории обращений:

37Алистратов Ю.Н. Право петиции в Российской Федерации , М.,1997. С 13-14.

1) анонимные жалобы;

2) изложенные в телеграммах;

3) поданные поверенным, не имеющим юридических оснований действовать от имени своего поручителя, или не сопровождавшиеся приложением необходимых документов (текста обжалуемого решения или «нарушенного» закона);

4) принесённые по истечении четырёхмесячного срока со времени объявления или приведения в исполнение обжалуемого постановления; написанные беспорядочно или бессмысленно, на клочках бумаги, или с неприличными выражениями;

5) заключавшие в себе несколько предметов, имеющих различный порядок производства по ним.

В «Правилах о порядке принятия и направления прошений и жалоб, на Высочайшее имя приносимых» было особо оговорено, что Командующий Главной квартирой собственной властью оставляет без последствий[38].

Среди несомненных заслуг Указа можно отметить - бесплатность подачи жалоб и подробную регламентацию порядка подачи, а так же обязанность уведомления о результате рассмотрения обращения. Однако Указ не предусматривал обязанности Канцелярии пересылать жалобы тем учреждениям, в чьём ведении находилось решение вопроса по существу, изложенного в жалобе.

Порядок подачи обращений, установленный Указом от 21 марта 1890 года, действовал вплоть до революционных событий 1905-1907 гг. В феврале 1905 Николай II подписал Именной высочайший Указ Правительствующему Сенату. Этим Указом было разрешено всем жителям Империи, независимо от сословий, « …всем Нашим верноподданным, радеющим об общей пользе и

38См.Всеподданнейшие прошения и жалобы. Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. http: //dic.academic.ru/dic.nsf/brokgauz_efron/. Алистратов Ю.Н. Право петиции в Российской Федерации . М.,1997. С 11-12.

нуждах государственных…», обращаться непосредственно к государю, правда рассмотрению подлежали только обращения по вопросам усовершенствования государственного благоустройства и улучшения народного благосостояния. Для организации приёма, обработки и рассмотрения этих обращений при Совете Министров была создана специальная структура. На Совет Министров Указом возлагалось рассмотрение и обсуждение петиций, поступающих на высочайшее имя.

Одной из побудительных причин к принятию вышеназванного указа послужила петиция рабочих и жителей Санкт–Петербурга царю Николаю II. В этой петиции рабочие и жители города разных сословий указывали на полное своё бесправие «… за нами, равно как и за всем русским народом не признают ни одного человеческого права, ни даже право говорить, думать, собираться, обсуждать нужды, принимать меры к улучшению нашего положения…», « мы обнищали, нас угнетают, обременяют непосильным трудом, над нами надругаются…к нам относятся как к рабам…».

В петиции говорилось о необходимости народного представительства « …необходимо, чтобы сам народ помогал себе и управлял собой…»[39].

Учитывая сложную ситуацию, которая сложилась между государством и обществом на рубеже XIX-XX вв., необходимы были эффективные средства отражения интересов и нужд народа. Одним из таких средств являлось право на обращения в органы публичной власти, а также урегулирование этого права конституционными нормами. Однако последующие революционные события 1917 года внесли свои коррективы в процесс формирования права на обращения.

После Октябрьской революции 1917 года действие всех ранее действовавших правил по работе с обращениями и жалобами было прекращено. В связи с чем, органы советской власти были вынуждены формировать новую

39См.:1000 вопросов и ответов по истории: Учебное пособие / Под общ. Ред. А.Н. Алексашкиной. М., 1999. С.169

законодательную систему регулирования права на обращения в органы публичной власти.

Первым актом, относящимся к институту обращений граждан, было Постановление VI Всероссийского Съезда Советов от 8 ноября 1918 года «О точном соблюдении законов». Постановлением устанавливалась обязанность всех должностных лиц и учреждений Советского государства принимать обращения от «любого гражданина Республики, желающего обжаловать их действия, волокиту или чинимые ему в его законных притязаниях затруднения» [40]. Постановление вменяло в обязанность всем должностным лицам и учреждениям составлять краткий протокол "по требованию любого гражданина Республики, желающего обжаловать их действия, волокиту или чинимые ему в его законных притязаниях затруднения".

Было решено организовать прием граждан руководителями высшего органа государственной власти страны. Это, в частности, нашло отражение в поездках Председателя ВЦИК М.И. Калинина на специальном поезде по регионам. От населения принимались устные и письменные жалобы, которые, как правило, на месте рассматривались инструкторами различных народных комиссариатов, ехавшими этим же поездом.

В целях усиления контроля за чиновниками и борьбе с бюрократизмом Декретом ВЦИК от 12 апреля 1919 г. "О Государственном контроле" был образован Народный комиссариат Государственного контроля (с 1920 года - Рабоче–Крестьянская Инспекция), на который было возложено "наблюдение за организацией во всех учреждениях приема всякого рода жалоб и заявлений и правильным их движением". Также постановлением НКГК, в его составе, было образовано – Центральное бюро жалоб и заявлений «особое бюро приема заявлений о неправильных действиях, злоупотреблениях и правонарушениях должностных лиц для рассмотрения этих заявлений Государственным контролем», а также местные его отделения при губернских отделах НКГК.

40Миронов М.А. Власть и народ: обратная связь,- М., 1999, - С.22

В задачу ЦБЖЗ входило принимать жалобы и заявления граждан, а также контролировать их рассмотрение различными органами государственной власти, вмешиваясь в случае обнаружения волокиты. Принятие жалоб предусматривалось ото всех без исключения граждан в установленные дни и часы; лично и по почте; в письменной и устной форме; бесплатно; обеспечение безопасности заявителей и сохранение втайне их имени. Этим актом все обращения граждан по содержащейся в них информации делились на:

- жалобы, выражающие общее недовольство той или иной стороной советского аппарата, без указания на злоупотребление либо неправильные действия советских органов;
- жалобы, в которых содержались сведения о незаконных или неправильных действиях должностных лиц;
- жалобы, «содержащие в себе указания на неправильные действия отдельных советских органов (неисполнение декретов, нарушение политического курса Советской власти»

Данный акт не устанавливал срок рассмотрения жалобы[41]. До Постановления НКГК ни один правовой акт не детализировал столь досконально порядок контроля за работой органов публичной власти по работе с обращениями граждан.

В Декрете Совета народных комиссаров РСФСР от 30 декабря 1919 «Об устранении волокиты» устанавливался определённый инстанционный порядок подачи и рассмотрения обращений. Например, жалобы на действия волостной администрации направлялись в уездный исполком, жалобы на волокиту и бюрократизм с уездном исполкоме – губернскому исполкому и так далее до ВЦИК.

41Скрябина М.В. « Реализация Конституционного права граждан на обращения в органы публичной власти», Дисс.к.ю.н. С-П, 2007. С. 30.

Положения этого декрета легли в основу постановления ВЦИК от 30 июня 1921 года « О порядке подачи жалоб и заявлений». Теперь приём обращений граждан осуществлялся не только Центральным бюро жалоб РКИ, но и непосредственно Президиумом ВЦИК.

После создания СССР был принят ряд новых документов, регламентировавших работу с обращениями граждан. Особо следует отметить Постановление ЦИК СССР от 14 декабря 1935 года “О положении дел с разбором жалоб трудящихся”, в котором впервые были подробно прописаны правила работы с жалобами граждан, до того определявшиеся ведомствами самостоятельно. Важно отметить тот факт, что этот нормативный акт, равно как и предыдущие, понятие «обращение» не содержал. Его заменяло общее понятие «жалоба». Установленные этим документом правила действовали более 30 лет, а в дальнейшем постоянно воспроизводились в многочисленных инструкциях по делопроизводству и работе с обращениями граждан в различных министерствах и ведомствах Союза и Союзных республик (а затем и Российской Федерации).

В дальнейшем многочисленные решения высших партийных (начиная с 1922 года, советские органы государственной власти всё больше подменялись партийными структурами) и советских органов были направлены на то, чтобы во всех государственных органах власти и управления, в общественных организациях были созданы и эффективно действовали специальные подразделения, занимающиеся работой с письмами трудящихся. Основной поток жалоб и заявлений направлялся, прежде всего, в органы Коммунистической партии, где порядок их рассмотрения определялся внутрипартийными инструкциями. Однако, конституционного закрепления право граждан на обращения в органы публичной власти ни в Конституции СССР 1936 года, ни в конституциях республик, входивших в состав СССР, не получило.

Значительным шагом вперёд, основным нормативным актом, регламентировавшим порядок обращений граждан в органы власти, в течение

длительного времени являлся Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года №2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (в ред. Указов Президиума ВС СССР от 4.03.1980 года №1662-X, от 2.02.1988 года №8422-XI)[42], который утратил свою силу на территории Российской Федерации в связи с принятием Федерального Закона от 02.05.2006 года №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Соответственно, до ноября 2006 г. все организации в России должны были строить свою работу с обращениями граждан на основании Указа. Данный Указ состоял всего из 19-ти пунктов. В этом нормативном акте не только достаточно детально прописывался порядок работы с обращениями граждан, и юридические гарантии своевременного рассмотрения обращений, но и впервые закреплялись такие виды обращений, как «заявление» и «предложение». Особой разновидностью обращений граждан признавались - предложения, заявления, жалобы, поступающие в государственные органы по каналам средств массовой информации (телевидения, журналов, радио, редакций газет), а так же выступлений и опубликованных в печати материалов, связанных со всеми вышеизложенными видами обращений.

Отметим, что Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года предусматривалась обязанность государственных и общественных органов, предприятий, учреждений, организаций, их руководителей и других должностных лиц «систематически анализировать и обобщать предложения, заявления, жалобы, содержащиеся в них критические замечания с целью своевременного выявления и устранения причин, порождающих нарушения прав и охраняемых законом интересов граждан, изучения общественного мнения, совершенствования работы государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций».

42Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». // Ведомости ВС СССР, 1968. - №17, ст. 144.

7 октября 1977 года была принята новая Конституция СССР, которая впервые закрепила право граждан на обращение в ст.49: «Каждый гражданин СССР имеет право вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе…»[43]. Таким образом, в Основном законе страны не упоминалось ни о «заявлениях», ни о «жалобах», лишая тем самым граждан возможности защитить свои права, свободы и законные интересы – важнейших составляющих конституционного права на обращения. В этой части Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года вступал в противоречие с конституционной формулировкой, так как предусматривал рассмотрение жалоб граждан государственными органами.

Важным событием, имеющим большое значение для правового статуса человека и гражданина стало принятие 22 ноября 1991 года Декларации прав и свобод человека и гражданина, которая в ст. 21 предусматривала: «право граждан РСФСР направлять личные и коллективные обращения в государственные органы и должностным лицам, которые в пределах своей компетенции обязаны рассмотреть эти обращения, принять по ним решения и дать мотивированный ответ в установленный законом срок»[44].

Принятие ныне действующей Конституции РФ от 12 декабря 1993 года закрепило право граждан на обращение - «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления» (ст. 33). Ранее законодательство оперировало терминами «предложения», «заявления» и «жалобы», избегая термина «обращение».

43Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. (принята ВС СССР 07.10.1977) // Свод законов СССР. Т. 3. С.14. 1990.

44См. Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 года //http://www..med-pravo.ru/Archives/DeclarRSFSR.txt/

Обращения граждан затрагивают фактически все сферы деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и общества в целом. Ввиду новых конституционных формулировок, вполне оправдано стремление законодателя установить правовой механизм, который бы регулировал складывающиеся правоотношения в сфере рассмотрения обращений граждан. Однако разработка данного механизма на федеральном уровне затянулась. На протяжении 10 лет блокировался законопроект депутата первого–третьего созывов Виктора Зоркальцева (КПРФ) «Об обращениях граждан» (проект N 96700030-2), принятый в третьем чтении 15 ноября 1996 года, затем отклонявшийся Советом Федерации, а затем и Президентом. Дума пошла на создание специальной комиссии для доработки закона, эта комиссия работала вплоть до 2005 года, не придя ни к какому конкретному результату. Наконец, в декабре 2005 года Президент внёс на рассмотрение Государственной Думы проект закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» 21 апреля 2006 года был принят Госдумой и одобрен Советом Федерации 26 апреля 2006 года, а 2 мая 2006 года его подписал Президент.

Исследовав историю становления института обращения граждан в России и обобщив всё вышеизложенное, можно сделать следующие выводы.

Право на обращение стало одним из первых прав человека, и появилось у него непосредственно с возникновением государства. Исторически первой формой обращения были народные собрания – вече. Граждане участвовали в рассмотрении и обсуждении самых важных вопросов, касающихся их жизнеобеспечения. Народ и властные структуры находились в постоянном тесном контакте. По мере того, как власть обособлялась, интересы тех, кому народ делегировал полномочия, всё дальше отстояли от желаний и интересов своих граждан. Отношения по поводу обращений всё больше напоминали не

партнёрские отношения, а скорее снисхождение власти к нуждам подданных. С точки зрения законодательства, институт обращений зародился в России в XV веке, когда впервые было закреплено право подавать челобитные - письменное или устное обращение одного или нескольких человек (иногда целых сословий), передаваемое в собственные руки какого-либо должностного лица вплоть до самого государя. В первом кодексе феодального права русского централизованного государства - Судебнике Великого князя Ивана III от 1497 года закреплялась возможность подачи челобитных и устанавливался определенный порядок их прохождения и рассмотрения. Важным этапом в развитии института обращения граждан стало Соборное уложение 1649 года. В нём содержался ряд статей, регламентировавших отдельные вопросы рассмотрения челобитных и ответственности недобросовестных жалобщиков. Жалобщикам было запрещено обращаться с челобитными непосредственно к царю, Челобитный Приказ (созданный при царе Иване Грозном) был признан обязательной инстанцией, предшествующей обращению к суду государя. Царь Пётр Великий в марте 1711 года учредил Правительствующий Сенат и в апреле 1720 года (при Сенате) учредил должность ради приёма челобитных, получившая с 1722 года название Рекетмейстер[45]. В его обязанности входил приём жалоб на коллегии и канцелярии. Таким образом, Пётр I впервые образовал службу по работе с челобитными. В эпоху Екатерины II был подписан Манифест «О порядке рассмотрения жалоб и просьб на высочайшее имя», от 14 июня 1763 года. Он был первым актом, во-первых, установившим порядок разбирательства обращений по существу, во-вторых, определившим разделение обращений для рассмотрения в административном и судебном производстве. Позже Манифестом императора Александра I «Об образовании Государственного совета" от 1 января 1810 г были установлены конкретные виды обращений (жалобы, прошения наград и милостей, проекты), определён особый порядок производства по каждому из них (как по форме, так и по существу вопроса), а также определен перечень обращений, которые не подлежат

45Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I. Т.II. Л., 1942. С. 140.

рассмотрению; введено обязательное уведомление заявителя о положении дел и об окончательном рассмотрении или передаче жалобы в другую инстанцию (принцип компетентности). Таким образом, на протяжении трех веков формировалось само право на обращение: уточнялись субъекты обращений, порядок работы и меры ответственности.

После Октябрьской революции все ранее действовавшие правила о работе с обращениями были упразднены. После 1917 года создавались специальные службы и бюро по работе с жалобами, а контроль за соблюдением прав трудящихся на протяжении 50 лет регулировался постановлениями ЦИК СССР, ЦК КПСС и Совета Министров СССР.

12 апреля 1968 года Президиум Верховного Совета СССР принял Указ «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», который с внесенными в него некоторыми уточнениями еще при советской власти, продолжал действовать в России до 2006 года.

Важным событием стало конституционное закрепление прав граждан на обращения, право каждого обращаться письменно или устно, индивидуально или коллективно в государственные органы, органы местного самоуправления или к должностным лицам. Впервые право граждан на обращение было закреплено в Конституции СССР 1977 г., а затем в Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. институт права граждан на обращение получил адекватное его содержанию конституционно-правовое закрепление.

2 мая 2006 года был принят Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» № 59-ФЗ. Закон является юридическим оформлением многовековой практики работы с обращениями граждан. Он установил основные принципы, порядок и гарантии рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Глава 2.
ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1. Организация работы с обращениями граждан в органы государственной власти Московской области

В предыдущей главе мы рассмотрели основные теоретические подходы к институту обращений граждан, разновидности обращений, историческое развитие этого института. В данной главе мы изучим основы законодательного регулирования, организацию работы с обращениями в органы государственной власти Московской области, рассмотрим методы анализа поступающих обращений.

В последние годы активно расширяется правовое регулирование правоотношений, связанных с реализацией гражданином права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, обеспечением гражданину доступа к информации о деятельности государственных органов Московской области.

Публичная власть стремится постоянно укреплять «союзнические отношения», всемерно обеспечивая защиту прав, свобод и законных интересов граждан с участием самих граждан[46].

Это стремление нашло воплощение в Конституции Российской Федерации. В том числе - в статье 33 Основного закона страны, согласно которой «граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления»[47].

Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» требует

46Халипов В.Ф. Энциклопедия власти. - М.: «Культура», 2005. - С.184.

47Конституция Российской Федерации от 12.12.1993. // Российская газета, 1993. - № 237, декабрь.

проводить анализ содержания поступающих обращений, принимать меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» к основным направлениям деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции относит усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан, организаций и общественных объединений и обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов.

Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» обязывает государственные органы размещать в сети Интернет обзоры обращений граждан, организаций и общественных объединений, а также обобщенную информацию о результатах их рассмотрения и принятых по ним мерах.

Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 года № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции» обязывает руководителей федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов обобщить практику рассмотрения обращений граждан и организаций по фактам коррупции и принимать меры по повышению эффективности работы с обращениями. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано руководствоваться данным требованием.

С учетом вышеизложенных требований в рамках реализации Программы Правительства Московской области «Противодействие коррупции в Московской области» Главным управлением региональной безопасности Московской

области предусмотрено использование Интернет-сайта и «телефона доверия» для обращений граждан по возможным фактам коррупционных проявлений. «Горячие линии» для оперативного приема устных обращений граждан функционируют в Министерствах культуры, образования, социальной защиты населения и других органах государственной власти. Особую актуальность в связи с мировым финансовым кризисом и ростом безработицы приобрела «горячая линия» в Комитете по труду и занятости населения Московской области. В Министерстве по делам территориальных образований Московской области действует «горячая линия» по проблемам пострадавших от недобросовестных компаний соинвесторов строительства жилья и обманутых земельных пайщиков.

В 2009 году в электронном средстве массовой информации — Информационно-правовом портале «Закония» были впервые размещены электронные приемные заместителей Председателя Правительства Московской области и министров Правительства, организовано ведение ими видео-приема граждан в режиме онлайн.

Как правило, участниками онлайн-приемов являются молодые люди. В 2010 году работа по организации и проведению онлайн-приемов заместителями председателя Правительства Московской области и министрами правительства, другими руководителями центральных исполнительных органов государственной власти Московской области продолжена. Уже за два месяца с начала текущего 2011 года было проведено семь онлайн – приёмов[48] (для сравнения, в 2009 году всего состоялось 30 онлайн-приемов, на которых побывали и получили ответы на интересующие вопросы 179 человек.[49]). В ходе которых с пользователями портала «Закония» общались заместители Председателя правительства, Министры транспорта, строительства. Обсуждались обращения граждан, связанные с актуальными проблемами Подмосковья: своевременная расчистка

48Сайт. http://www.zakonia.ru/online// Онлайн-приёмы/Холл.

49Обращения граждан: Организация работы в органах государственной власти. – М.: «Ежедневные новости. Подмосковье», 2010.

дорог, выплата детских пособий, прекращение незаконной деятельности игровых клубов, обеспечение лекарственными средствами льготных категорий граждан, отключение электроэнергии в Московской области, о тарифах ЖКХ. Обсуждались также, вопросы жителей Подмосковья, связанные с планами строительства и реконструкций дорог, с новыми маршрутами общественного транспорта и усилению мер безопасности в аэропортах, относительно деятельности Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, работы с прошениями о помиловании осужденных и т.д.

Открытие подобных приемных отвечает Стратегии развития информационного общества в России, утвержденной Президентом Российской Федерации, и является очередным шагом Правительства Московской области к открытости органов власти, сближению с гражданами — жителями Подмосковья, созданию нового формата общения в рамках электронных средств массовой информации, оказание государственных и муниципальных услуг через электронные средства.

Продолжается внедрение электронного документооборота. Отметим, что переход на электронную регистрацию значительно упростил работу с обращениями - достаточно нажать несколько кнопок и появляется полная информация об обращении и его прохождении. С появлением электронной системы регистрации гражданин может позвонить в справочную соответствующего органа и ему ответят, как проходит рассмотрение его обращения.

В настоящее время современные информационно- коммуникационные технологии внедряются повсеместно. Работа новых электронных систем, в том числе создание так называемого «электронного правительства», направлена на существенное повышение эффективности государственного управления, снижение барьеров социально-политических коммуникаций для каждого члена общества, оказание квалифицированной информационно-справочной поддержки обеспечения взаимодействия граждан с

государственными органами. Внедрение данных технологий служит достижению «информационной открытости», совершенствованию возможностей взаимодействия государства и гражданина.

В соответствии с требованиями Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и указаниями Губернатора Московской области Министерством по делам печати и информации Московской области организована подготовка печатных изданий и информационных материалов для средств массовой информации о принимаемых решениях, нормативных и правовых актах, антикризисных мероприятиях, проводимых Правительством Московской области. Для информирования населения активно задействуются основные информационные ресурсы Московской области: газеты «Ежедневные новости. Подмосковье», «Неделя. Подмосковье», журнал «Подмосковье», телеканалы «РТВ-Подмосковье», «Телеканал Подмосковье», телеканалы муниципальных образований, Интернет-портал Правительства Московской области и другие.

В рамках Интернет-портала Правительства Московской области с целью повышения уровня открытости и доступности для населения региона информации о деятельности органов государственного управления, даны «прямые» ссылки на сайты Министерств, Комитетов, Управлений и других исполнительных органов государственной власти. На каждом сайте соответствующего органа размещена подробная информация о его структуре и деятельности. В разделе «обращения граждан» пользователь сайта может получить телефоны и адреса для обращения граждан и организаций, посмотреть график приёма граждан, ознакомиться с ответами и разъяснениями по наиболее актуальным вопросам и, конечно, написать обращение, заполнив соответствующую форму.

Устойчивой практикой в органах государственной власти Московской области стало рассмотрение обращений граждан и разъяснительная работа с населением на местах.

Важнейшей задачей остается внимательное рассмотрение обращений ветеранов Великой Отечественной войны. Например, сотрудниками Государственной жилищной инспекции рассматриваются с выездом на место все обращения ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны.

На регулярной основе практикуются встречи министра образования Правительства Московской области с педагогическими коллективами и учащимися образовательных учреждений.

К примеру, в Министерстве социальной защиты населения организована работа выездных мобильных групп, состоящих из числа государственных служащих и специалистов социальных учреждений, которые проводят информационно-консультативные мероприятия с жителями отдаленных городских и сельских поселений. В целях проведения разъяснительной работы с гражданами размещено более 4 тыс. статей, организовано проведение более 1300 телепередач. Эти меры дают свои положительные результаты. Так в 2014 году в Министерство социальной защиты Московской области поступило 97 тысяч 255 обращений, что на 27 тысяч 575 обращений меньше, чем в предыдущем году за тот же период. При этом, проверено с выездом на место - 4700 обращений, что на 188 обращений больше, чем в 2013 году.

Продолжается работа по оказанию жителям области бесплатной юридической помощи. Для повышения правовой культуры населения и обеспечения доступа граждан к официальной правовой информации Министерством культуры Московской области ведётся активная работа по развитию центров правовой информации при библиотеках, функционирующих на принципах доступности, открытости, достоверности и оперативности предоставляемой информации. Ввиду увеличения спроса читателей на данный вид услуг решается вопрос о расширении количества информационных центров правовых услуг на базе общедоступных библиотек в рамках разрабатываемой целевой программы развития библиотечно-информационной сферы Московской области.

Бесспорным является факт, что работа с обращениями граждан требует большой ответственности, является трудоемкой и весьма специфической. Гражданин, обращаясь в органы государственной власти, надеется, что будет внимательно выслушан, понят, его обращение будет грамотно и своевременно рассмотрено. И наоборот, встретившись с равнодушием и волокитой, человек может потерять доверие не только к конкретному должностному лицу, органу власти или самоуправления, но и в целом к вертикали власти. Поэтому особые требования в вопросе организации этой работы предъявляются к специалистам, осуществляющим эту работу, уровню их подготовки, опыту. Работа с обращениями граждан требует от сотрудников постоянного повышения своей квалификации; умения общаться с людьми; определенного набора психологических навыков; знания основных положений нормативных правовых актов по достаточно широкому спектру вопросов, затрагивающих все основные стороны жизни заявителей.

В Московской области сложилась определенная система обучения государственных и муниципальных служащих, ответственных за работу с обращениями граждан, и организующих данную деятельность. В областном учебном центре «Нахабино» реализуется 72-часовая программа повышения квалификации государственных и муниципальных служащих «Работа с обращениями граждан». Обучение по данной программе дает возможность изучить: правовые основы работы с обращениями граждан; методику работы с обращениями граждан; основы делопроизводства и язык документа в системе государственной гражданской службы; использование современных информационных технологий при работе с обращениями граждан; социально-психологические основы работы с обращениями граждан; организацию контроля в органах государственной власти по соблюдению законодательства в сфере рассмотрения обращений граждан; методику анализа обращений граждан.

Совершенствуется система подготовки и внутри государственных органов Московской области. Так, в Министерстве культуры в билеты для

проведения аттестации государственных гражданских служащих внесены вопросы, касающиеся знания действующего законодательства в области работы с обращениями граждан. В Министерстве образования регулярно проводятся семинары-совещания с руководителями муниципальных органов управления образованием, на которых обсуждаются вопросы состояния и совершенствования работы с обращениями граждан.

Установка Губернатора Московской области на обеспечение самого пристального внимания к обращениям граждан, нацеленность на оказание максимально возможной помощи жителям Подмосковья - главные принципы работы с обращениями граждан в Московской области. Состояние работы с обращениями граждан, исполнительской дисциплины регулярно обсуждаются на оперативных совещаниях, проводимых руководителями органов государственной власти. Всесторонняя статистическая и аналитическая информация позволяет активнее выявлять проблемы жителей, определять слабые звенья в управлении, улучшать планирование работы, принимать верные управленческие решения. Отмечено, что практически во всех органах государственной власти Московской области разрабатываются ежеквартальные, полугодовые и годовые отчеты, позволяющие, в свою очередь, Правительству Московской области оперативно информировать Губернатора Московской области и Администрацию Президента Российской Федерации о состоянии работы с обращениями граждан. Вместе с тем регулярная публикация в средствах массовой информации статистических и аналитических отчетов о результатах работы с обращениями граждан и принятых по ним мерах способствует росту информированности населения о деятельности органов государственной власти, повышению доверия граждан к властным структурам.

Как отмечено выше, анализ поступающей почты - важный элемент работы с обращениями граждан. Только на основе грамотно проведённого анализа можно выявить и устранить причины и условия, которые привели или могут привести к нарушениям прав и охраняемых законом интересов граждан.

Использование обращений граждан в аналитической работе направлено на решение следующих основных задач:

- систематизацию и обобщение больших массивов информации;
- анализ недочетов и проблемных зон в дискуссионных законопроектах;
- выявление ключевых тенденций и перспектив совершенствования законодательной деятельности;
- оценку актуальных общественно- политических событий.

Для решения данных аналитических задач, органы государственной власти Московской области организуют аналитическую работу на основе обобщения вопросов, содержащихся в обращениях.

Информационная база для обработки данных формируется с учетом количества и характера рассмотренных обращений, с их группировкой по форме - устные и письменные, по видам - жалобы, предложения, заявления; по способу получения - почта или Интернет; по месту пребывания, нахождения или жительства автора - субъект Российской Федерации, федеральный округ, государства ближнего и дальнего зарубежья. Учитывается также социальный и льготный состав авторов и многие другие показатели. Они дают возможность анализировать обращения практически под любым ракурсом.

Комплексное рассмотрение поступающих обращений, методы контент-анализа позволяют выявлять основные тенденции общественных настроений и развития проблем, способствуют систематизации однотипных вопросов, их группировке и отражении в тематических классификаторах.

Нельзя не сказать таком методе - принципе сопоставимости данных. «Отвлеченные» сведения сами по себе малоинформативны, если их не рассматривать в динамике, в сравнении с другими данными, не увязывать их

значение со всем накопленным информационным массивом. Только соединенные вместе они показывают довольно ясную картину тематических приоритетов авторов, отвечают на вопрос - чем объясняются эти приоритеты, для каких регионов и каких социальных групп они наиболее характерны. С этой же целью весь массив обращений разделен на семь тем: «государство, общество, политика», «экономика», «социальная сфера», «жилищно-коммунальная сфера», «вопросы военной службы», «законность и правопорядок» и «работа с обращениями».

Контекстные методики направлены на выявление рациональных предложений в рассматриваемых обращениях. Данная процедура необходима в связи с тем, что в органы государственной власти обращаются представители разных слоев населения. К сожалению, не всегда получаемая информация структурирована, понятна и отвечает установленным требованиям, стилистическим нормам.

Сравнительные методы, основанные на принципах анализа истории обращений, позволяют рассматривать обращения граждан в динамике, в качестве не только существующего, но и постоянно развивающегося общественного явления, непрерывно изменяющегося под влиянием различных факторов и событий. Принципы всесторонности позволяют рассматривать данные документы в комплексе и с разных точек зрения, в том числе ориентируясь на перспективу дальнейшего использования обращений. Учёт многоаспектного характера их содержания позволяет оценить возможные реакции общественности на те, или иные законодательные инициативы, управленческие решения.

Ежегодно во властные структуры всех уровней поступает большое число обращений жителей Московской области. И с каждым годом количество обращений граждан неуклонно растёт.

Для получения более полной картины общественных настроений анализа только обращений недостаточно, необходимо использовать комплексный подход - с учётом привлечения других каналов массовых коммуникаций, событийного анализа различных форм проявления поддерживающих, нейтральных и протестных общественных настроений. Для повышения репрезентативности полученной информации обязательно также учитывать опросы общественного мнения, материалы средств массовой информации.

Таким образом, в органах государственной власти Московской области при рассмотрении обращений граждан используется обширный арсенал форм и методов работы, которые дают положительный результат, помогают решать проблемы жителей, способствуют повышению авторитета и доверия граждан к органам власти. Результатом этой работы является то, что 75 % обращений, рассмотренных в органах государственной власти Московской области в 2014 году, решены положительно.

Комплекс мер по совершенствованию работы с обращениями граждан включает в себя объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращений граждан, принятие необходимых мер и разрешение по существу всех поставленных в обращениях вопросов, подготовку обоснованных ответов заявителям, осуществление количественного и качественного анализа поступающих обращений граждан, подготовку информационных, аналитических и статистических материалов.

Неукоснительным является соблюдение законодательных и нормативных правовых актов, выполнение поручений Губернатора Московской области. Разработанная в Московской области нормативная правовая база, основанная на современном законодательстве и накопленном опыте, полностью регламентирует порядок работы, определяет сроки и последовательность действий (административные процедуры) с обращениями граждан, что благоприятно отражается на социальной активности жителей и создает необходимые условия для

оперативного и эффективного рассмотрения обращений граждан во властных структурах.

На основании изложенного в данном параграфе можно сделать следующие выводы. Работа с обращениями граждан, создание необходимых условий для своевременного и эффективного рассмотрения обращений граждан является одним из важнейших направлений деятельности исполнительных органов государственной власти Московской области. О важности этой сферы деятельности свидетельствует большое количество обращений жителей Московской области. Работа с обращениями граждан ведется в соответствии с требованиями Конституции РФ, Федеральным законом от 02.05.2006 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Федеральным законом от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции», Законом Московской области от 05.10.2006 № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан» и регламентами государственных органов.

Для снижения барьеров социально-политических коммуникаций для каждого члена общества и повышения эффективности организации работы с обращениями граждан в органах государственной власти Московской области внедряются новые электронные системы, создается «электронное правительство».

По результатам рассмотрения обращений за отчетный период (месяц, квартал, полугодие, год) органами государственной власти Московской области формируются аналитические отчеты о количестве обращений, результатах их рассмотрения и о принятых мерах по совершенствованию работы.

Для упрощения работы с обращениями руководители органов государственной власти Московской области периодически проводят онлайн-приемы граждан. Устойчивой практикой стала разъяснительная работа и

встречи с населением на местах. На постоянной основе практикуются выступления руководителей в прямых радио- и телеэфирах, размещение в СМИ аналитических и статистических материалов по результатам рассмотрения обращений граждан. Продолжается работа по оказанию жителям Московской области бесплатной юридической помощи.

Работа с обращениями граждан требует большой ответственности, является трудоемкой и специфической. Поэтому к специалистам, осуществляющим эту работу, предъявляются особые требования. Для государственных служащих организованы курсы по повышению квалификации и обучению в областном учебном центре «Нахабино».

Как мы видим, в Московской области осуществляется обширный комплекс мер, позволяющий повысить ответственность должностных лиц за результаты работы, способствующий совершенствованию деятельности государственных органов, направленной на улучшение качества и комфортности получения государственных услуг населением.

2.2. Порядок рассмотрения обращений граждан в Правительство Московской области

Как было отмечено в предыдущем параграфе, одним из важнейших направлений деятельности Правительства Московской области является работа с обращениями граждан, обеспечение реализации их конституционного права на обращения в исполнительные органы государственной власти Московской области, государственные органы и государственные учреждения Московской области, создание необходимых условий для своевременного и эффективного рассмотрения обращений граждан.

Федеральный закон Российской Федерации от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и принятый на его основе Закон Московской области от 15.10.2006 №

164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан» регулируют данную сферу деятельности и являются гарантом защиты прав и законных интересов граждан, играют первостепенную роль в осуществлении ими права на участие в управлении делами государства на территории Московской области через органы государственной власти, органы местного самоуправления, выборных должностных лиц.

Каждый исполнительный орган государственной власти руководствуется своим собственным регламентом рассмотрения обращений граждан. Административный регламент определяет сроки и последовательность действий (административные процедуры) при рассмотрении обращений граждан, правила ведения делопроизводства по обращениям граждан.

В этом параграфе мы рассмотрим организацию работы с обращениями граждан в Правительство Московской области согласно Административному регламенту, утверждённому постановлением губернатора Московской области от 23.04.2007 № 44-ПГ.

Рассмотрение обращений граждан в Правительство Московской области осуществляется по вопросам, находящимся в ведении Московской области в соответствии с:

- Конституцией Российской Федерации;
- Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;
- Уставом Московской области;
- Законом Московской области от 05.10.2006 № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан.

Работа с обращением, поступившим в ведомство, начинается с его получения и регистрации. Обращение может быть доставлено непосредственно гражданином либо его представителем и подано в письменной форме, прислано по почте, с помощью телеграфа и телетайпа, факса, электронной почты,

на пейджер Губернатора Московской области, а также устно изложено должностному лицу, наделенному правом и обязанностью рассмотрения обращений или ведущему прием граждан.

Обращения граждан, присланные по почте, поступившие по телеграфу поступают в отдел служебной корреспонденции аппарата Правительства Московской области. Работник, ответственный за прием документов проверив правильность доставки, вскрывает письма, к тексту письма прилагает конверт; прикладывает впереди письма поступившие документы (паспорта, военные билеты, трудовые книжки, пенсионные удостоверения, и др.). При этом конверты не уничтожаются, так как штамп на нем может являться доказательством даты получения документа. Кроме того, адрес автора обращения, по которому предстоит ответить, часто бывает написан лишь на конверте. Поэтому конверт сохраняется вместе с документом до конца решения вопроса и будет подшит в дело.

Обращения, поступившие по факсу либо виде электронного обращения на официальный сайт Правительства Московской области, принимаются (распечатываются) и учитываются в журнале работниками отдела связи Управления по обеспечению деятельности аппарата Правительства Московской области. После первичной обработки в отделе служебной корреспонденции или отделе связи все поступившие обращения и документы, связанные с их рассмотрением, передаются под расписку в отдел писем Управления по работе с обращениями граждан.

Обращения, поступившие в виде СМС на телефон Губернатора Московской области, принимаются и учитываются в Министерстве по делам печати и информации Московской области в течение четырех часов после поступления. Минпечати регистрирует их и направляет для подготовки ответов в соответствующие государственные органы Московской области, которые в свою очередь в течение суток после поступления вопросов направляют мотивированные ответы на них в Минпечати и заявителю. Минпечати обобщает и

докладывает Губернатору Московской области поступившие ответы, а также обеспечивает опубликование информации о рассмотрении обращений в газете «Ежедневные новости. Подмосковье».

Следующим этапом административных действий служит регистрация и аннотирование обращений. Как известно, только зарегистрированные обращения получают юридическую силу, и течение сроков рассмотрения начинается с момента регистрации. Суть регистрации - запись основных поисковых признаков документа и сведений о заявителе. Поступившие в отдел писем обращения регистрируются в течение 3-х дней с момента поступления. Работник, ответственный за регистрацию обращений, сортирует их по территориям проживания заявителей, на первой странице письма, в правом нижнем углу, проставляет регистрационный штамп учреждения, получившего обращение (в данном случае штамп «Правительство Московской области») с указанием присвоенного письму регистрационного номера, а так же даты. Именно с даты, проставленной в регистрационном штампе, начинается отсчет срока исполнения обращения- 30 дней. А также, отмечает тип доставки (письмо, телеграмма, доставлено лично и т.п.). Заносит данные (ФИО и адрес) об авторе обращения в регистрационную карточку системы автоматизации делопроизводства и документооборота «Дело». Отделяет от письма поступившие подлинные документы (при необходимости с них снимаются копии) и возвращает их заявителю.

Далее письма передаются для ознакомления работнику отдела писем, на которого возложена подготовка информационных и аналитических материалов, а затем работникам, осуществляющим аннотацию и предварительное рассмотрение обращений.

Аннотирование обращений направлено на получение в достоверной и краткой форме исчерпывающей информации о содержании, цели и адресатах. Стилистическая сторона аннотации должна обеспечивать понимание и ясность. Имея аннотацию обращения, можно вести работу по нескольким направлениям:

поисковому, аналитическому и контрольному. Работники, осуществляющие аннотацию обращений прочитывают обращение, определяют его тематику и тип, выявляют поставленные заявителем вопросы; проверяют обращение на повторность, проставляют шифр темы согласно утвержденному тематическому классификатору обращений граждан.

На поручениях о рассмотрении, в которых содержится просьба проинформировать о результатах, проставляют штамп «Контроль». В случае, если в поручении указан срок рассмотрения обращения, проставляют штамп «Контроль. Срок __».

После составления аннотации Работники отдела писем, подготавливают, редактируют и распечатывают сопроводительное письмо и уведомление заявителю, затем, передают обращения на рассмотрение.

Решение о направлении письма на рассмотрение принимается с учетом следующих особенностей: если вопрос, поставленный заявителем, в соответствии с действующим законодательством относится к вопросам местного значения, обращение направляется на рассмотрение в орган местного самоуправления муниципального образования Московской области; в случае если вопрос находится в ведении центрального или территориального исполнительного органа государственной власти Московской области, обращение направляется на рассмотрение в соответствующий государственный орган. Отдельно отметим, что Закон запрещает пересылать жалобы на рассмотрение в тот орган или тому должностному лицу, решение или действие (бездействие) которого обжалуется. В случае, если заявитель ранее обращался в органы местного самоуправления, государственные органы, и не удовлетворен принятым решением или обжалует действия этих органов, если вопрос находится в компетенции членов Правительства Московской области в соответствии с утвержденным распределением обязанностей в Правительстве Московской области, обращение передается на рассмотрение в соответствующие секретариаты Губернатора Московской области, Вице-губернатора, первых

заместителей и заместителей Председателя Правительства Московской области, министров Правительства Московской области.

Зачастую, обращение гражданина удовлетворяет всем установленным требованиям, но при этом отправлено не по компетенции. Тогда оно должно быть переадресовано тому органу или должностному лицу, к ведению которого относится разрешение по существу поставленных в обращении вопросов. На это Федеральным Законом № 59-ФЗ от 2.05.2006 г отводится 7 дней со дня регистрации обращения. Одновременно гражданин уведомляется о переадресации его обращения. Если решение поставленных в письменном обращении вопросов относится к компетенции нескольких государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, копии обращений в течение семи дней со дня регистрации направляется в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления или соответствующим должностным лицам.

Поступившие обращения могут рассматриваться как в структурных подразделениях аппарата Правительства Московской области, так их рассмотрение может быть поручено государственному органу, должностному лицу либо направлено на рассмотрение в орган местного самоуправления в соответствии с его компетенцией. В этом случае, к поступившему обращению готовится проект поручения, в котором содержится краткий текст, предписывающий действие, порядок и срок исполнения. Поручение должно содержать наименование конкретного государственного органа, подразделения, фамилии и инициалы должностных лиц, которым дается поручение. В тексте поручения могут быть указания «срочно» или «оперативно», которые предусматривают соответственно 3-дневный или 10-дневный срок исполнения поручения, считая от даты его подписания. Поручения Губернатора Московской области с пометкой «Срочно» исполняются в 3-дневный срок, а требующие дополнительного изучения поставленных вопросов - в течение 10 дней.

Заявитель в обязательном порядке уведомляется о том, куда направлено его обращение на рассмотрение и откуда он получит ответ.

Должностное лицо, которому поручено рассмотрение обращения, обязано обеспечить объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения. Для этого он вправе: пригласить заявителя для личной беседы и получить объяснения; запросить дополнительные материалы необходимые для рассмотрения обращения в других органах (в этом случае, срок рассмотрения может быть продлён, но не более чем на 30 дней).

В свою очередь, заявитель законодательно наделён правами при рассмотрении его обращения: предоставлять дополнительные документы, обращаться с просьбой об их истребовании. Знакомиться с материалами, касающимися проверки его обращения на любой стадии рассмотрения, если это не затрагивает права и законные интересы других лиц, и, если в них не содержатся сведения, составляющие государственную тайну.

Результатом рассмотрения обращений в структурных подразделениях аппарата Правительства Московской области является разрешение поставленных в обращениях вопросов, подготовка ответов заявителям, либо направление в уполномоченные государственные органы поручений для рассмотрения обращений и принятия мер по разрешению содержащихся в них вопросов и ответа заявителям.

Существуют обращения, которые уполномоченный орган или должностное лицо вправе оставить без ответа, либо направить уведомление о полном прекращении переписки с ним по вопросу, содержащемуся в этих обращениях, либо отправить послание гражданину о недопустимости содержательной части обращения. Данную категорию обращений мы рассмотрели на стр. 20-21. настоящей дипломной работы.

Если в указанном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его

подготавливающем, совершающем или совершившем, Управление по работе с обращениями граждан направляет обращение в правоохранительные органы.

Рассмотрение обращений граждан, содержащих вопросы защиты прав ребенка, предложения по предотвращению возможных аварий и иных чрезвычайных ситуаций, производится безотлагательно.

Устные обращения принимаются на личном приёме. Работник отдела приема граждан, регистрирует заявителя: вносит в базу данных сведения о нем – фамилию, имя, отчество, место регистрации, социальное положение и количество его обращений с учетом информации отдела писем, содержание устного обращения гражданина. В случае повторного обращения осуществляется подборка всех имеющихся в Управлении по работе с обращениями граждан материалов, касающихся данного заявителя. Работник составляет краткую аннотацию обращения и результат приема («Разъяснено», «Направлен в государственный орган», «Направлен в органы местного самоуправления», «Записан на прием к руководителю»). Все сведения вводит в САДД «Дело». Результатом приема граждан является разъяснение по существу вопроса, с которым обратился гражданин.

На граждан, записанных на приём к руководителям, дополнительно оформляется карточка личного приёма на бумажном носителе. Во время личного приёма руководитель доводит до сведения гражданина своё решение по его вопросу, либо информирует гражданина, кому будет поручено рассмотрение его обращения по существу поставленных вопросов и, откуда он получит ответ. Все данные фиксируются в карточке личного приема. Согласно поручениям руководителя отдел приема граждан оформляет рассылку документов через отдел служебной корреспонденции. Вопрос о постановке исполнения поручений на контроль осуществляет руководитель, ведущий приём, при этом на обращениях проставляется штамп «Подлежит возврату в Правительство Московской области вместе с ответом». На контроль ставятся обращения, в которых сообщается о конкретных нарушениях законных прав и

интересов граждан, а также обращения по вопросам, имеющим большое общественное значение.

Контроль за соблюдением сроков рассмотрения обращений граждан в Правительстве Московской области осуществляет Управление по работе с обращениями граждан.

Рассмотрение обращений граждан, по мнению законодателя, должно производиться исключительно на безвозмездной основе. Исключение составляют обращения, содержащие заведомо ложные сведения. Расходы, понесенные в связи с их рассмотрением, могут быть взысканы с гражданина только по решению суда.

Результатом исполнения функции по рассмотрению обращения гражданина является разрешение по существу всех поставленных в обращении вопросов или получение гражданином необходимых устных или письменных (в случае направления письменного обращения) разъяснений.

Ответ на обращения граждан должен быть исчерпывающим по существу поставленных в обращении вопросов и кратким. При подтверждении фактов, изложенных в жалобе, в ответе следует указывать, какие меры приняты. Если по результатам рассмотрения обращения принят правовой акт (например, о выделении земельного участка, об оказании материальной помощи) - экземпляр данного правового акта направляется заявителю. Прежде чем отправить ответ заявителю, в отделе писем вносится в САДД «Дело» краткое содержание ответа. Отправкой ответов занимается отдел служебной корреспонденции.

Как отмечалось выше, гражданину должна быть обеспечена возможность получать информацию касательно своего обращения. В Правительстве Московской области эту работу осуществляет Управление по работе с обращениями граждан.

Текущий контроль за соблюдением последовательности действий, определенных административными процедурами по рассмотрению обращений граждан, и принятием решений работниками осуществляется руководителями структурных подразделений аппарата Правительства Московской области.

Гражданин вправе обжаловать действия по рассмотрению обращения и решение, принятое по результатам его рассмотрения, в суд в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы. В Правительстве Московской области рассматриваются обращения граждан по вопросам, находящимся в ведении Московской области в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами Московской области.

Исполнение функции по рассмотрению обращений граждан в Правительство Московской области включает в себя следующие административные процедуры

- прием и первичная обработка письменных обращений граждан;
- регистрация и аннотирование поступивших обращений;
- направление обращений на рассмотрение;
- рассмотрение обращений в структурных подразделениях аппарата Правительства Московской области;
- рассмотрение обращений, поступивших на пейджер Губернатора Московской области;
- личный прием граждан;
- постановка обращений граждан на контроль;
- продление срока рассмотрения обращений граждан;
- оформление ответа на обращение граждан;
- предоставление справочной информации о ходе рассмотрения письменного обращения;

- порядок и формы контроля за исполнением функции по рассмотрению обращений граждан.

Контроль за сроками рассмотрения обращений граждан осуществляет в Правительстве Московской области Управление по работе с обращениями граждан. Текущий контроль за соблюдением последовательности действий, и принятием решений работниками - руководителями структурных подразделений аппарата Правительства Московской области.

Регистрация всех этапов работы с обращениями осуществляется в электронной системе автоматизации делопроизводства и документооборота «Дело».

2.3.Совершенствование работы с обращениями граждан в органы государственной власти Московской области

Институт обращения граждан является сложной системой взаимодействия государственной власти в лице её органов и общества. Эффективность указанного взаимодействия не возникает автоматически. Оно предполагает взаимный диалог, обоюдную ответственность и непрерывную «работу над ошибками» в сфере законодательства об обращениях граждан, а также контроль со стороны общества.

Существующие нормы, регламентирующие рассмотрение обращений отчасти устарели. Остались обойденными вниманием законодателя отдельные аспекты реализации права на обращения в органы публичной власти. Так, например, в Федеральном Законе отсутствуют положения о возможности реализации права на обращение через представителя, не проводится дифференциация сроков рассмотрения обращений, не предусмотрены конкретные виды ответственности должностных лиц за нарушения законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан. Необходимо чётко отделить друг от друга различные виды обращений, детально регламентировать особую

процедуру рассмотрения для каждого вида, упрочить гарантии своевременного и качественного рассмотрения обращений граждан, установить и чётко регламентировать ответственность за нарушения в этой сфере, притом сочетать различные её формы.

Периодически аппаратом Правительства Московской области проводятся проверки организации работы с обращениями граждан в органах государственной власти Московской области и органах местного самоуправления муниципальных образований Московской области. В ходе проверок наряду с положительными изменениями в исполнении действующего законодательства об обращениях граждан были выявлены и определенные недостатки.

Имеет место формальный подход к рассмотрению обращений. Вопросы граждан разрешаются не в полном объеме и без принятия исчерпывающих мер по восстановлению нарушенных прав. Размещенная на Интернет-сайтах государственных органов информация о личном приеме граждан требует доработки, в ней отсутствует полная информация о полномочиях и компетенции заместителей руководителя органов государственной власти по решению вопросов, о конкретном месте осуществления личного приема и порядке предварительной записи на прием.

Встречаются случаи, когда заявителю в ответ на его обращение ровно через 30 дней направляется простое информативное письмо, куда ему необходимо обратиться и с какими документами для решения своего вопроса.

По-прежнему, имеются случаи нарушения сроков рассмотрения обращений граждан, а заявители подчас не уведомляются о продлении сроков рассмотрения их обращений.

В октября 2008 года в Москве состоялось Всероссийское совещание по вопросам совершенствования организации рассмотрения обращений граждан

в федеральных органах исполнительной власти и в их территориальных подразделениях[50].

Участники совещания в принятых Рекомендациях отметили следующие основные направления совершенствования работы с обращениями:

- Совершенствование нормативно-правовой базы.

В частности, в Рекомендациях обращается внимание на необходимость завершения разработки и принятия административных регламентов рассмотрения обращений граждан, а также приведения в соответствии с Федеральным законом № 59-ФЗ должностных регламентов государственных служащих, рассматривающих обращения граждан.

- Кадровое обеспечение работы.

В целях совершенствования организации обращений граждан предлагается повысить, где это необходимо, статус подразделений, занимающихся организаций обращений, поднять престиж этих подразделений путем должного материального и морального стимулирования работников.

В Московской области этой проблеме уделяют особое внимание. В областном учебном центре «Нахабино» реализуется 72-часовая программа повышения квалификации государственных и муниципальных служащих «Работа с обращениями граждан».

- Совершенствование организации работы с обращениями граждан.

Особое внимание обращается в Рекомендациях на повышение доступности для населения органов, к которым направляются обращения.

Для решения этой задачи в Московской области осуществляется регулярное информирование населения о деятельности государственных органов и ведомств по важнейшим социально-экономическим вопросам через

50Миронов М.А., Сурков А. П., Качин А. Д. Обращения граждан. Организация и порядок рассмотрения (сборник нормативных актов). – М.: Известия, 2008. – 600 с.

Интернет-портал Правительства Московской области, Информационно-правовой портал «Закония», различные справочно-информационные системы, средства массовой информации-газеты, журналы, телеканалы.

В Московской области уделяется внимание развитию практики проведения выездных приемов. Помимо этого осуществляются информационно-консультативные мероприятия с жителями отдалённых городских и сельских поселений, а также оказывается бесплатная юридическая помощь.

По общему количеству обращений граждан в органы власти Московская область устойчиво удерживает второе место после столицы. Поэтому для совершенствования работы с обращениями граждан осуществляется обширный комплекс мер, позволяющий повысить ответственность должностных лиц за результаты работы, способствующий совершенствованию деятельности государственных органов, направленной на улучшение качества и комфортности получения государственных услуг.

26 мая 2010 года состоялся семинар-совещание о ходе реализации федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и закона Московской области «О рассмотрении обращений граждан», повышении качества и эффективности работы с обращениями граждан и обеспечении ее гласности[51].

В ходе семинара были рассмотрены перспективы дальнейшего повышения доступности органов власти, новые формы, методы и технологии работы с обращениями граждан и приведены примеры имеющегося положительного опыта по работе с обращениями граждан.

В ноябре 2010 года во исполнение поручения Президента Российской Федерации, в целях создания единой информационной и методологической

51Сайт http://www.zakonia.ru/news/66/55537

системы обеспечения права граждан и организаций на обращение в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам, между Правительством Московской области и Управлением Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций подписан протокол о взаимодействии[52]. Это первый договор, заключённый Управлением Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций с субъектом Федерации.

Согласно Протоколу стороны будут вместе обеспечивать необходимые условия для объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения обращений граждан и организаций, что в конечном счёте повысит степень доверия граждан к деятельности государственных и муниципальных структур. Будут совместно готовиться предложения по совершенствованию законодательства, организации деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально - экономических и иных сфер деятельности государства и общества на основе обобщения и анализа обращений граждан. Планируется создание единого доступа граждан к информации о работе с обращениями граждан, в том числе информации о ходе рассмотрения обращений.

На основании изложенного выше можно сделать следующие выводы.

Институт работы с обращениями граждан в Московской области неуклонно развивается и упрочняется. Но существует ряд проблем и нерешенных вопросов как в законодательной сфере, так и в организации работы в государственных органах.

Существующие нормы, регламентирующие рассмотрение обращений отчасти устарели. Необходимо чётко отграничить друг от друга различные виды обращений, детально регламентировать особую процедуру

52Сайт http://www.zakonia.ru/news/66/59552

рассмотрения для каждого вида, упрочить гарантии своевременного и качественного рассмотрения обращений граждан.

Не преодолен до конца формальный подход к рассмотрению обращений. Имеются примеры, когда органами государственной власти вопросы граждан разрешаются не в полном объеме и без принятия исчерпывающих мер по восстановлению нарушенных прав. Необходимо усилить контроль за исполнением решений, принятых по обращениям граждан, на особый контроль ставить рассмотрение повторных обращений, тщательно анализировать вызывающие их причины, принимать соответствующие меры к работникам, по вине которых нетщательно были рассмотрены предыдущие обращения.

Проблемы с организацией и осуществлением работы с обращениями граждан связаны также с дефицитом подготовленных кадров, несмотря на принятые меры по подготовке кадров.

Кроме этого возросла нагрузка, лежащая на сотрудниках, рассматривающих поступающие обращения граждан, что отражается на сроках и качестве ответов, т.к. сохраняется тенденция увеличения количества обращений граждан.

Большое значение имеет повышение эффективности и прозрачности диалога органов власти и населения. Важно дальнейшее развитие практики проведения выездных приемов. Помимо этого следует развивать сеть общественных приемных, привлекать к их деятельности опытных юристов, экономистов, психологов, привлекать государственные юридические службы для оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам.

Заключение

Обращения граждан являются важным инструментом взаимодействия граждан со своим государством и образуют чрезвычайно широкий спектр социальных отношений. Через обращения граждане и их объединения используют механизмы и полномочия государственных органов для решения своих жизненных проблем.

В данной работе мы рассмотрели основные вопросы, связанные с институтом обращений граждан в современной России. Изучили определение и классификацию обращений, историческое развитие и конституционные основы этого института. Мы рассмотрели современную практику организации работы с обращениями граждан в органах государственной власти Московской области, на примере Правительства Московской области изучили порядок работы с обращениями. Проанализировали вопросы по совершенствованию работы с обращениями граждан в органы государственной власти Московской области.

Рассмотрев процесс становления и исторического развития института обращений граждан в России, мы пришли к выводу, что этот институт имеет в нашей стране богатейшую историческую традицию. Впервые право подавать челобитные вплоть до самого государя было законодательно закреплено ещё в XV веке в первом кодексе феодального права русского централизованного государства - Судебнике Великого князя Ивана III 1497 года. На протяжении трех последующих веков создавались службы по работе с челобитными, формировалось само право на обращение. Говоря современным языком, уточнялись субъекты обращений, порядок работы и меры ответственности. Так, Петр Первый предписывал при рассмотрении жалоб решать дела «по регламенту, по присяге, по злобе не посягая, по дружбе и свойству не маня». В эпоху Екатерины II введено разделение обращений для рассмотрения в административном и судебном производстве. Позже манифестом императора Александра I в составе Госсовета была образована комиссия прошений, был установлен особый порядок производства по каждому виду обращений, а

также определен перечень обращений, которые не подлежат рассмотрению. Кроме этого, было введено обязательное уведомление заявителя о положении дел и об окончательном рассмотрении или передаче жалобы в другую инстанцию.

После 1917 года создавались специальные службы и бюро по работе с жалобами, а контроль за соблюдением прав трудящихся на протяжении 50 лет регулировался постановлениями ЦИК СССР, ЦК КПСС и Совета Министров СССР.

12 апреля 1968 года Президиум Верховного Совета СССР принял Указ «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», который с внесенными в него некоторыми уточнениями еще при советской власти, продолжал действовать в России до 2006 года.

Принятая 12 декабря 1993 года всенародным голосованием Конституция Российской Федерации в ст. 33 закрепила за гражданами право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

В данный момент сфера работы с обращениями граждан регулируется Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 года №59-ФЗ. Настоящим Законом регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином России его конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения этих обращений указанными органами. Этот порядок распространяется также на обращения иностранных граждан и лиц без гражданства.

Законодатель закрепил классификацию обращений граждан по форме подачи (на письменные и устные), по содержанию (на предложения, заявления и жалобы), а также, в законе упоминается и классификация по

субъекту обращения (на индивидуальные и коллективные). Законом установлено, что рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно; запрещается преследование гражданина в связи с его обращением с критикой деятельности указанных органов или должностных лиц; не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина без его согласия.

Законом сформулированы требования к оформлению письменного обращения, установлены сроки регистрации и рассмотрения обращений. В целях упреждения волокиты Закон устанавливает четыре жёстких срока при работе с обращениями граждан на различных этапах:

- 3 дня, в течение которых обращение должно быть зарегистрировано после его поступления в государственный орган или орган местного самоуправления;
- 7 дней после регистрации, в течение которых обращение (при необходимости) должно быть переадресовано по компетенции;
- 30 дней со дня регистрации, в течение которых обращение должно быть рассмотрено и гражданину дан ответ;
- 30 дней - максимальный срок, на который в исключительных случаях может быть продлёно рассмотрение обращений с уведомлением об этом автора обращения;

В ст. 10 Закона назван ещё один срок – 15 дней. Этот срок даётся на исполнение запроса, поступившего в связи с рассмотрением обращения.

Каждое обращение подлежит обязательному рассмотрению, кроме тех, которые законодатель выделил в отдельную статью (ст. 11 ФЗ).

Каждый орган государственной власти при работе с обращениями руководствуется своим собственным Административным регламентом, где

прописывается порядок рассмотрения обращений, определяются сроки и последовательность действий (административные процедуры) при рассмотрении обращений, правила ведения делопроизводства по обращениям граждан.

Все поступающие обращения обязательно регистрируются и рассматриваются по существу в соответствии с требованиями законодательства.

Работа с обращениями граждан, создание необходимых условий для своевременного и эффективного рассмотрения обращений граждан является одним из важнейших направлений деятельности исполнительных органов государственной власти Московской области. Для повышения эффективности организации работы с обращениями граждан в органах государственной власти Московской области внедряются новые электронные системы, создается «электронное правительство». Для упрощения работы с обращениями руководители органов государственной власти Московской области периодически проводят онлайн-приемы граждан и встречи с населением на местах. Практикуются выступления руководителей в прямых радио- и телеэфирах, размещение в СМИ аналитических и статистических материалов по результатам рассмотрения обращений граждан, ведется работа по оказанию жителям Московской области бесплатной юридической помощи. Для государственных служащих организованы курсы по повышению квалификации и обучению в областном учебном центре «Нахабино».

Органами государственной власти Московской области по результатам рассмотрения обращений за отчетный период (месяц, квартал, полугодие, год) формируются аналитические отчеты о количестве обращений, результатах их рассмотрения. При анализе статистических данных мы выявили, что число обращений граждан в государственные органы неуклонно растет. Мы составили диаграммы, иллюстрирующие рост количества обращений, динамику поступления повторных обращений, наиболее

актуальные вопросы граждан, направляемые в органы государственной власти Московской области, проанализировали основные итоги рассмотрения обращений в 2010 году и меры, принимаемые Правительством области по совершенствованию работы с обращениями.

Институт работы с обращениями граждан в Московской области неуклонно развивается и упрочняется. Но существует ряд проблем и нерешенных вопросов. Не преодолен до конца формальный подход к рассмотрению обращений. Необходимо на особый контроль ставить рассмотрение повторных обращений, тщательно анализировать вызывающие их причины. Проблемы с организацией и осуществлением работы с обращениями граждан связаны также с дефицитом подготовленных кадров, что отражается на сроках и качестве ответов.

Большое значение имеет повышение эффективности и прозрачности диалога органов власти и населения. Необходима организация на постоянной основе планомерного приема граждан руководителями органов власти. Важно развитие практики проведения выездных приемов. Помимо этого, следует развивать сеть общественных приемных, с привлечением к их деятельности опытных специалистов в разных областях: юристов, экономистов, психологов, привлекать государственные юридические службы для оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам.

В заключение работы хочется отметить, что, основываясь на богатейшем опыте прошлого и практических достижениях современности вполне реально создать в России новую, демократическую систему обращений граждан. Для достижения этой цели необходимо непрерывно трудиться над совершенствованием механизмов реализации и защиты прав личности, одним из которых и являются - обращения граждан.

Список использованной литературы

Нормативные правовые акты

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод. // Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, - № 20, ст. 2143.

2. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993. // Российская газета, 1993. - №237, 25.12.1993.

3. Конституция СССР от 07.10.1977. // Ведомости СНД и Верховного совета СССР, 1977. - №41, октябрь.

4. Федеральный закон Российской Федерации от 02.05.2006 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. - № 19, - ст. 2060.

5. Федеральный закон Российской Федерации от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции». // «Российская газета», 30.12.2008.

6. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 №2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». // Ведомости ВС СССР, 1968. - №17, ст. 144.

7. Указ Президента Российской Федерации от 13.04.2010 №460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы». // «Российская газета», 15.04.2010.

8. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2010 №925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции». // «Российская газета», 23.07.2010.

9. Закон Московской области от 05.10.2006 № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан».

10.Постановление Губернатора Московской области от 23.04.2007 №44-ПГ «Об утверждении административного регламента рассмотрения обращений граждан в Правительстве Московской области. // «Ежедневные новости. Подмосковье», № 189, 11.10.2006.

Научная и методическая литература и другие источники

1. Алексеев С.С. Право: опыт комплексного исследования, - М., 1999.

2. Алистратов Ю.Н. Право граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления в условиях становления демократического правового государства в России. – М., 1995.

3. Алистратов Ю.Н. Право петиции в Российской Федерации. М., 1997.

4. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы, М., 1984.

5. Беляев И.Д. История русского законодательства: учебник для вузов / отв. Ред. Ю.В.Кривошеев. Спб., 1999.

6. Бессонова О.Э. Раздаточная экономика России. М.: РОССПЭН, 2006.

7. Витрук Н.В. Комментарий к ст. 55 Конституции РФ // В кн.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.В. Лазарева. - М., 1997.

8. Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I. Т. II. - Л., 1942.

9. Головацкая М.В. К вопросу о порядке рассмотрения обращений граждан. // Юрист, 2007. - №5. – С.11-12.

10. Государство Российское: власть и общество. / Под ред. Ю.С. Кукушкина, - М., 1996.

11. Дмитриев Ю.А., Авдеенкова М.П. Жалобы в законе. // Законы России: опыт, анализ, практика, 2006. - №3.

12. Дмитриев Ю.А., Златопольский А.Д. Гражданин и власть. - М., 1994.

13. Источниковедение новейшей истории России: теория, методология и практика / Под общ. ред. А.К. Соколова. – М.: РОССПЭН, 2004.

14. Как работает российский парламент. - М.: Парламентский центр при Верховном Совете Российской Федерации. – 1993. – апрель.

15. Калинина С.В. Правовое регулирование реализации права граждан на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления. // Развитие законодательства на современном этапе. – М., 2008. – С.34-39.

16. Карташова Л. Дайте жалобную книгу. // Журнал «Социальная защита», 2010. - №6.

17. Князев С.Д., Хабибуллина О.В. Институт обращений граждан в фокусе административных процедур. // Академический юридический журнал, 2008. - №3. – С.54-58.

18. Козлов Ю.М. Приём и рассмотрение жалоб и заявлений трудящихся
в органах советского государственного управления, - М., 1955.

19. Конституция СССР: политико-правовой комментарий. / Под ред. Б.Н. Пономарёва, - М., 1982.

20. Комментарий к Конституции РФ / Под ред. Б.Н. Топорнина, - М., 1997.

21. Корякин В.М. Работа с обращениями граждан в вооружённых силах Российской Федерации : вопросы теории и практики. – «за права военнослужащих», 2007.

22. Кравченко В.В. Право граждан Российской Федерации на обращение: правовое регулирование и практика реализации. // Государственная власть и местное самоуправление, 2010. - №4. – С.6-8.

23. Лыскова Е.И. Право граждан на обращение в органы публичной власти: теория и практика. //Государство и право.– 2009.- №9.– С.105-110.

24. М. Миронов, А. Сурков, С. Попов. Научно-практический комментарий
к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный). – М.: Издательство «Известия», 2006.

25. Миронов М.А. Обращения граждан как элемент системы защиты прав человека и основных свобод: право и практика,- М., 2001; Власть и народ: обратная связь,- М., 1999.

26. Миронов М.А., Сурков А. П., Качин А. Д. Обращения граждан. Организация и порядок рассмотрения (сборник нормативных актов). – М.: Известия, 2008.

27. Нестеров А.В. Закон принят. Проблемы остались. // Информационное право, 2006. - №4.

28. Нудненко Л.А., Хаманева Н.Ю. Новый закон об обращениях граждан: достоинства и недостатки. // Государство и право. – М., 2007. - № 3. – С.5-12.

29. Обращения граждан: Организация работы в органах государственной власти. – М.: «Ежедневные новости. Подмосковье», 2010.

30. Омельченко О.А. Законная монархия Екатерины II: Просвещенный абсолютизм в России. - М., 1993.

31. Памятники русского права: Памятники права периода образования русского централизованного государства, XIV-XV вв. / Под ред. Л.В. Черепнина. – М.: Издательство «Госюриздат», 1955.– № 3.

32. Панов Р.В., Сорокин В.Д., Хохлов В.Ф. Вопросы совершенствования работы с обращением граждан. // Правоведение, 1984. - №5. – С.41-48.

33. Плавильщиков А.А. Рассуждение о прошениях и жалобах, подаваемых
в правительственные и судебные места и к тем лицам, кои по законам принимать оныя должны, - СПб., 1811.

34. Платонов С.Ф. Полный курс лекций по русской истории.
Петрозаводск, 1995.

35. Попов И.Е. Институт права граждан на обращения в органы государственной власти: проблемы понятия и принципиальные особенности. // Вестник Южно-Уральского государственного университета, 2009. - №6. – С.90-94.

36. К. Подьячев. Правовое регулирование работы с обращениями граждан в контексте трансформации политического режима в Росии. Журнал «Власть» 01.2010. С.41-45

37. Российское законодательство X - XX веков: В 9 т. / Под ред. О.И. Чистякова: - М.: Юридическая литература, 1988. – т.2.

38. Румянцев А.В. Понятие, содержание и этапы развития права граждан
на обращение. // Современное право. – 2006. - № 12 (2).

39. Скрябина М.В. « Реализация Конституционного права граждан на обращения в органы публичной власти», Дисс.к.ю.н. С-П, 2007

40. Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 02.05.2006 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации». – М.: Новая правовая культура, 2006.

41. Тихомиров Ю.А. Публичное право. -М., 1995.

42. Третьяков И.А. Классификация субъектов права граждан на обращения. // Философия права, 2010. - №2. – С.123-127.

43. Учебное пособие «1000 вопросов и ответов по истории» / Под общей ред. А.Н. Алексашкиной. М., 1999.

44. Халипов В.Ф. Энциклопедия власти. - М.: «Культура», 2005. - С.184.

45. Хаманёва Н.Ю. Право жалобы граждан в европейских социалистических странах. - Казань, 1984.

46. Худин К. Челом бьёт всеподданнейший раб // Журнал «Власть». -2009. - №36 (839), сентябрь.

47. Широбоков С.А. Административно-правовая характеристика механизма реализации права на обращение: Определение общих принципов. // «Черные дыры» в российском законодательстве, 2005. - №2. – С.125-134.

48. Ямпольская Н.А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях// Вопросы советского государственного права, - М., 1959.

Основные интернет – источники

1. http://www.mosreg.ru/ Интернет-портал Правительства Московской области.
2. http://www.duma.gov.ru/ Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ
3. http://www.zakonia.ru/Информационно-правовой портал «Закония».
4. http://www. pvlast.ru/Журнал «Представительная власть».
5. http://www.bbc.co.uk /russian/ Русская служба Би-би-си.

Приложение 1

Схема рассмотрения обращений граждан в Правительство Московской области

