Совершенствование деятельности органов местного самоуправления по работе с обращениями граждан (на примере района Братеево)

Оглавление

Введение.....2
ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО РАБОТЕ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН.....5
1.1. Обращения граждан как форма взаимодействия власти и населения.....5
1.2. Правовые и организационные основы обращения граждан в органы местного самоуправления.....9
ГЛАВА 2 ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО РАБОТЕ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН (НА ПРИМЕРЕ УПРАВЫ БРАТЕЕВО)....17
2.1. Общая характеристика органов местного самоуправления Управы Братеево.....17
2.2. Особенности работы органов местного самоуправления Управы Братеевос обращениями граждан..... 24
ГЛАВА 3. Разработка основных направлений совершенствования деятельности органов местного самоуправления по работе с обращениями граждан (на примере Управы Братеево).....31
3.1. Основные проблемы деятельности органов местного самоуправления по работе с обращениями граждан..... 31
3.2. Основные направления совершенствования деятельности органов местного самоуправления по работе с обращениями граждан.....41
Заключение.....59
Список литературы..... 67

Введение

Актуальность избранной темы обусловлена тем, что политическая и социальная практика последних лет показала неполноту старых, казалось бы, проверенных, представлений о демократии и сегодня необходимо формулировать новые. На опыте России видно, что ни создания «демократических» политических институтов, ни изменения параметров экономической системы недостаточно для демократического развития общества. Сегодня становится всё более ясным, что успех реформ и модернизации возможен, только если «придавать социокультурной составляющей общественных преобразований значение не меньшее, чем экономической».

Становление демократии связано не только с изменениями государственных институтов (прежде всего способов формирования власти), но и с процессами, протекающими за пределами собственно политической системы, в самом обществе. Постепенно приходит и осознание того, что политика как таковая не может быть ограничена только электоральной процедурой и процессами, происходящими в недрах бюрократических структур. Современные исследователи отмечают, что «...политические сигналы, поступающие от индивидов, не могут быть сведены к электоральным действиям. По сути дела любая акция, адресованная гражданином политическим институтам (будь то письменное послание, отказ платить налоги, девиантное поведение) является политическим действием». Осмысление именно этих процессов и возможностей граждан влиять *через них* на политические решения властных акторов (что и есть главная отличительная черта демократии) предстаёт сегодня одной из актуальных задач политической науки.

Обращения граждан в органы государственной власти издревле служили важнейшим механизмом «обратной связи», необходимой государству; и в этом качестве они будут необходимы, доколе государство существует. Однако роль их, как средства влияния гражданского общества

на саму публичную власть, не вполне ещё осмыслена. И, как представляется, осмысление этой роли и пересмотр подхода к институту обращений граждан может быть значимой составляющей изучения процесса взаимодействия и взаимовлияния государства и общества, политической системы и объединённых в неполитическом сообществе индивидов.

Теоретико-методологические и ценностные аспекты гражданского участия представлены в работах Ю. Пивоварова, А. Галкина, Ю. Красина, С. Перегудова, А. Соловьёва, М. Ильина, А. Ахиезера, Г. Дилигенского. Исследователи рассматривают данные вопросы как часть вопроса о формировании и изменениях политической культуры в условиях реформируемой России.

Практические аспекты гражданского участия, его формы и технологии в условиях российской действительности разрабатывали А. Автономов, Н. Беляева, А. Сунгуров, М. Горный, А. Нездюров. Они ввели в отечественную политическую науку понятие гражданского участия, обратили специальное внимание на электоральную сферу и проблемы выстраивания коммуникаций и образов («pr-технологии»), проанализировали формы, методики и технологии реального участия граждан в принятии политических решений.

Опыт участия граждан в управлении на местном уровне в муниципальных образованиях и ещё более мелких структурах - соседских общинах - изучали Е. Шомина и И. Мерсиянова.

Объект исследования

Объектом исследования в данной работе является институт обращения граждан в органы местного самоуправления.

Предмет исследования

Предметом исследования является использование института обращений граждан в органы государственной власти и местного

самоуправления в качестве одной из форм участия граждан в процессе принятия политических решений.

Цель исследования заключается в том, чтобы выявить возможности использования института обращений граждан в современной России и как канала «обратной связи», и как формы влияния граждан на политические решения властных органов.

Методологические и теоретические основания исследования

В качестве методологического базиса настоящего исследования избран аксиологический подход, введённый в политическую науку Л. Штраусом. На основе этого подхода были скорректированы основные постулаты структурно-функциональной теории с учётом задач данной работы.

Широко использовалась концепция «чёрного ящика» Д. Истона, различные версии теории демократии и концепции гражданского общества.

Особенно значимыми для анализа влияния гражданского участия на развитие демократических начал в обществе оказались теория «открытого общества» К. Поппе- ра, теория «коллективного действия» М. Олсона.

Структура дипломной.

Работа состоит из введения, трёх глав, заключения и списка использованной литературы.

ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО РАБОТЕ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН

1.1. Обращения граждан как форма взаимодействия власти и населения

Обращение граждан являются одним из наиболее важных средств осуществления и охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением. Обращение способствует усилению контроля населения за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления.

Право обращения свидетельствует о том, что воздействие граждан на государственные решения не исчерпывается правом избирать органы государственной власти. Через предложения, заявления жалобы граждане оказывают давление на власти, как бы держат их под контролем. Обращения в государственные органы и обязанность давать на них ответ помогает разрешению многих социальных конфликтов, предупреждает массовые недовольства и охране прав отдельных лиц, если конечно, не сопровождается бюрократической волокитой и формальными отписками .

В Конституции РФ закреплено право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные и органы местного самоуправления . Это право предусматривает возможность обращаться с просьбой, жалобой или предложением в любой орган и к любому должностному лицу вплоть до Президента РФ и обязанность должностного лица дать ответ на это обращение. Обращение содержит личные и общественные вопросы.

Обращения в зависимости от содержания обращаются в форму заявления, либо жалобы, либо предложения.

Направляя обращение в какой-либо государственный орган, гражданин вступает с ним в определенные правоотношения. Обращением

можно считать только такое послание, из смысла которого явно следует желание автора побудить адресата (орган или должностное лицо) к каким-либо юридически значимым действиям. Следовательно, можно утверждать, что не являются обращениями поздравления, благодарности, рассказы о своей нелёгкой судьбе без каких-либо требований и прочие подобные послания.

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 [2].

Несмотря на то, что целью обращения, как правило, является частный интерес гражданина, последствия его обращения, в подавляющем большинстве случаев, имеют публично-правовое значение. Во-первых, право обращения превращается в один из способов контроля за действиями государственных и органов местного самоуправления. Во-вторых, отмена неправомерного акта или осуждения действия должностного лица является одним из элементов системы обеспечения законности. В-третьих, восстановление законности и справедливости в результате рассмотрения обращения по существу превращает гражданина в участника (иногда неосознанно) государственно-властных отношений, значительная часть которых является предметом конституционно-правового регулирования.

Существуют две основные классификации обращений: по форме и по содержанию. Таких форм существует две: устная и письменная. Правильный подход к устному обращению обеспечивает максимальную быстроту и законность его разрешения. По несложному вопросу гражданину гораздо проще обратиться именно с устным обращением, а должностному лицу порой целесообразно сразу же постараться дать на него ответ. Таким образом, применение устных обращений способствует сокращению сроков их рассмотрения, устраняет переписку и бумажную

волокиту и помогает более оперативно решить возникший вопрос. Конечно, не всегда и не по всем вопросам целесообразно устное обращение. Тогда граждане могут подать письменное обращение. И письменные, и устные обращения обладают одинаковой силой, поэтому форма обращения не имеет юридического значения.

Письменные обращения граждан также регистрируются по их поступлению в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации. Результаты рассмотренных письменных обращений граждан также доводятся до сведения заинтересованных лиц. Коллективное обращение - письменное обращение двух или более граждан, содержащее частный интерес, или же обращение, принятое на собрании, митинге, которое подписано организаторами этого собрания или митинга. Петиция - разновидность коллективного обращения граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления о необходимости проведения общественных реформ или изменения действующего законодательства.

Предложения - крайне интересный вид обращений. ФЗ «Об обращениях граждан» определяет его как «обращение гражданина, направленное на улучшение порядка организации и деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, общественных объединений, на совершенствование правовой основы государственной и общественной жизни, на решение вопросов экономической, политической, социально-культурной и других сфер деятельности государства и общества». Предложение является одной из важнейших форм реализации права граждан на участие в управлении, зафиксированного в п. 1 ст. 32 Конституции РФ .

Заявление - вид обращения гражданина по поводу реализации принадлежащих ему прав, свобод, закрепленных Конституцией РФ и российским законодательством. Органы и должностные лица, принявшие

заявление от гражданина, обязаны: рассмотреть заявление по существу безотлагательно, но не позднее 15-дневного срока с момента его регистрации

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

Как показывает практика, наиболее часто встречающимся видом обращения являются жалобы граждан. Жалоба появляется в той сфере правовых отношений, которые возникают из нарушения прав и законных интересов гражданина, установленных и закрепленных законодательством и другими нормами, регламентирующими права и личные интересы граждан, т.е. в тех случаях, когда отношения между гражданином и властью выходят за рамки позитивных. Цель подачи жалобы заключается в защите и восстановлении прав. Жалобу следует рассматривать как одну из гарантий соблюдения законности, так как она является одним из проявлений критики «снизу». Путем её подачи граждане реализуют предоставленные им государством права или требуют восстановления нарушенных прав. Таким образом, в жалобе наиболее ярко проявляется сочетание публичного и частного интереса, характерного для обращений граждан вообще .

Обращения выполняют в сущности, три важнейшие функции. Во-первых, обращения есть средство защиты прав граждан. 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, и, следовательно, одна из форм выражения народовластия. Посредством

обращений гражданин может воздействовать на принятие решений, органами государственной власти, внося свой вклад в выработку государственной политики в различных областях жизни. И, в-третьих, обращения граждан - это средство обратной связи, выражения реакции народа, масс на решения, принимаемые государственной властью.

Содержанием государственно-правового института права граждан на обращения в государственные органы является: одна из форм народовластия, осуществляемая в виде обязательной для рассмотрения в установленном законом порядке гражданской инициативы, направленной на принятие органом государственной власти или местного самоуправления в пределах установленной компетенции нормативно-правового акта, не противоречащего Конституции и законам РФ, или решения им в иной форме общественно значимого вопроса, содержащегося в предложениях граждан; установленный законом порядок защиты прав, свобод и законных интересов граждан, осуществляемый ими в публично-правовой форме путём направления заявлений, жалоб (и иных видов обращений) в органы государственной власти или местного самоуправления.

Таким образом, право граждан на обращения в органы государственной власти и местного самоуправления можно рассматривать как составную часть народовластия, содержанием которой является непосредственное выражение гражданами и их объединениями своей воли в различного рода посланиях, направляемых в эти органы.

1.2. Правовые и организационные основы обращения граждан в органы местного самоуправления

Институт обращений граждан имеет достаточно широкую правовую регламентацию.

Правовой основой института обращений граждан является Конституция Российской Федерации 1993 г, в которой закреплен ряд статей, наделяющих граждан правом обращаться во властные структуры, а органам публичной власти должностным лицам вменяется обязанность рассматривать и разрешать такие обращения. Это статьи 2, 32, 53 и др. Статья 33 специально посвящена обращениям граждан. По данной статье граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

В ч. 2 статьи 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» закреплено, что нормы данного закона не распространяется на обращения, подлежащие рассмотрению в порядке, установленном иными федеральными законами. Следовательно, можно выделить два различных вида обращения граждан, имеющих различную правовую регламентацию: общее и специальное.

Порядок подачи и рассмотрения общего обращения закрепляется:

Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г.

Указами Президента РФ, принятыми на основании этого закона.

Постановлениями Правительства РФ.

Инструкциями органов государственной власти и местного самоуправления, детализирующими и конкретизирующими нормы федерального закона.

Положениями и административными регламентами публичных органов.

Специальными законами и подзаконными актами субъектов РФ

Рассмотрение обращений граждан относится к совместной компетенции РФ и ее субъектов. В ч.2 статьи 3 ФЗ «О порядке

рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» закреплено, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные Федеральным законом. Изменение норм федерального закона на региональном уровне допускается только в сторону увеличения прав и дополнения гарантий граждан и ни в коем случае не в сторону их ущемления. В тоже время законодательство субъектов не должно противоречить федеральному и уставленному в Конституции РФ разграничению предметов введения.

К примеру, на уровне Нижегородской области принят закон Нижегородской области от 7 сентября 2007 года N 124-З «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородскй области. В разделе 13 данного пособия подробно анализируются гарантии, закрепленные региональных законодательством.

Несмотря на то, что Закон устанавливает порядок рассмотрения обращений граждан в государственных органах и органах местного самоуправления, и не включает в список адресатов обращения граждан учреждения и организации, ряд коммерческих и некоммерческих организаций придерживаются положений Закона в своей работе. Такие организации закрепляют основные положения закона во внутренних локальных актах, регламентирующих работу с обращениями граждан.

Специальные обращения граждан регламентируются отдельным законодательством. Их отличает: предмет обращения, форма, специальные сроки подачи и документы, которые необходимо предоставить, специальные органы, рассматривающие такие обращения, процедурные особенности рассмотрения, уплата государственной пошлины и др.

К примеру, жалобы на нарушение порядка предоставления государственных услуг регулируются Постановлением Правительства РФ

от 16 августа 2012 г. N 840 "О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации". Правила определяют процедуру подачи и рассмотрения жалоб на нарушение порядка предоставления госуслуг, выразившееся в неправомерных решениях и действиях (бездействии).

Действие правил распространяется на жалобы, поданные с соблюдением требований Закона об организации предоставления муниципальных и госуслуг. Приведены требования к содержанию жалоб. Они подаются в письменной форме, в т. ч. при личном приеме заявителя, или в электронном виде. Жалобы принимаются в месте, где заявитель подавал запрос на предоставление услуги, либо там, где он получил результат. Время приема жалоб должно совпадать со временем предоставления услуг. Регионам и муниципалитетам рекомендовано руководствоваться постановлением при определении особенностей подачи и рассмотрения соответствующих жалоб.

Основная цель института обращений граждан - обеспечить практический механизм реализации конституционного права граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Инициатива возникновения правоотношений в рамках института обращений граждан всегда исходит от гражданина или группы граждан, а должностное лицо, или публичный орган не вправе отказать в принятии обращения и его своевременном рассмотрении, а в определенных случаях по результатам рассмотрения обращения обязано принять определенные меры. Например, восстановить нарушенное право гражданина, принести извинения, наказать виновных в нарушении прав граждан и т.п.

Функции института обращений граждан.

Правозащитная функция, сущность которой заключается в том, что обращения как юридический институт являются одним из средств защиты

прав граждан: они позволяют предупредить правонарушение, а если оно уже совершено, устранить его последствия, наказать виновных и восстановить нарушенное право.

Информационная функция, которая состоит в том, что обращения граждан являются ценнейшим источником сведений для государственного и муниципального аппарата о проблемах граждан и их желаниях. На основании этой информации управленческих аппарат может планировать свои мероприятия, вносить изменения в общественный порядок.

Коммуникационная функция, которая заключается в том, что обращения граждан могут быть средством коммуникации между государством и гражданами, служить своего рода каналом воздействия, с помощью которого граждане смогут, так или иначе, воздействовать на властные решения, участвовать в процессе их принятия и др.

Институт обращений граждан базируется на определенных базовых идеях, руководящих началах в соответствии которыми он строится и развивается. Принципами института обращений должны руководствоваться должностные и иные уполномоченные лица при разрешении различных видов обращений граждан.

Принципы института обращений граждан можно условно подразделить на две группы:

1 группа - принципы, характерные для любой деятельности органов публичной власти и их должностных лиц.

Среди них можно выделить такие принципы как законность, обязательная всесторонняя регламентация действий публичных органов, учет интересов общества, государства и каждого конкретного индивида, компетенции, профессионализма, оперативности и быстроты осуществления процессуальной деятельности, ответственности и др.

2 группа - принципы, выражающие основные начала и специфику института обращений граждан.

К числу этих принципов относятся следующие:

Принцип всеобщего права на обращение. Данный принцип означает, что каждый гражданин РФ, а также иностранные граждане и лица без гражданства, пребывающие на территории РФ, имеют право обращаться в органы публичной власти и к их должностным лицам в любой, определенной законом форме и по любым вопросам, затрагивающим их права, свободы и законные интересы;

Принцип свободы направления обращений. Принцип выражается в следующем, никто не может принудить гражданина обратится во властные структуры, данное решение он принимает по своей воле. Граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно;

Принцип обязательности принятия обращения к рассмотрению и реагирования на обращение. Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. Законодательно закреплены исключительные ситуации, когда ответ на обращения гражданина по существу не дается;

Принцип сочетания гласности с неразглашением сведений в связи с рассмотрением обращения. Принцип гласности является основополагающим принципом осуществления государственно-властных полномочий. При рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. По просьбе гражданина не подлежат разглашению сведения о его фамилии, имени, отчестве, месте жительства, работы или учебы. В случае, если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, гражданину, направившему обращение, сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений.

Принцип недопустимости передачи жалобы лицу, действие (бездействие) и решения которого являются предметом жалобы. ФЗ РФ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» определяет общее правило: «Запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие которых обжалуется.

Принцип объективного, полного и всестороннего исследования ситуации, по поводу которой поступило обращение. Из этого принципа вытекают основные обязанности органов власти и их должностных лиц в процессе разрешения обращения: внимательно разбираться в существе обращения, давать ответ на все поставленные вопросы, а в случае необходимости истребовать нужные документы; осуществлять проверки на местах; затребовать от нужных лиц объяснения; привлекать к участию в производстве свидетелей, специалистов, переводчиков; самого гражданина, принимать другие меры для объективного, всестороннего и полного исследования вопроса.

Принцип своевременности разрешения обращений граждан. Состоит с следующем: В производстве по обращениям граждан жестко закреплены сроки осуществления определенных процессуальных действий, за нарушение которых установлена ответственность. В то же время должностное лицо, рассматривающее обращение, исходя из смысла обращения, должно рассмотреть его по возможности так быстро и принять по нему необходимые меры, чтобы не наступили те неблагоприятные последствия, о которых сообщает автор обращения.

Принцип равной ответственности должностного лица и заявителя при рассмотрении обращения. Данный принцип заключается в том, что за нарушение норм ФЗ РФ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», как должностные лица, так и граждане несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации и др.

ГЛАВА 2 ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО РАБОТЕ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН

2.1. Общая характеристика органов местного самоуправления

Управа района Братеево является органом местного самоуправления и осуществляет исполнительно- распорядительные функции.

Управа района Братеево является подведомственным Правительству Москвы территориальным органом исполнительной власти района, осуществляющим контрольную, координирующую и исполнительно-распорядительную деятельность на территории района Братеево Южного административного округа (ЮАО) Управы Братеево.

Управа района Братеево в взаимоотношениях с территориальными, отраслевыми, функциональными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления представляет интересы Правительства Москвы в пределах своей компетенции, а также является органом, уполномоченным на проведение государственного контроля (надзора) за юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на подведомственной территории.

Контроль за деятельностью управы осуществляет префектура Южного административного округа и Департамент территориальных органов исполнительной власти Управы Братеево.

Основные задачи, функции и порядок деятельности управы Братеево основаны на нормативных правовых актах Российской Федерации, Законах

Управы Братеево от 06 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в районе Москве».

Фактически закон «Об организации местного самоуправления в городе Москве» закрепил двойственность муниципального (муниципальные образования) и территориального (районы) деления в Москве и разграничил полномочия органов местного самоуправления. На одной и той же территории, действует муниципальная власть (Совет Депутатов и муниципалитет) и административная власть (управа района).

Заместитель главы управы Братеево Меренков В.О. Администрация и глава в своей работе руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом Управы Братеево, законами Управы Братеево, Уставом управы Братеево, правовыми актами муниципального Собрания внутрирайонского муниципального образования Братеево в районе Москве.

Основные задачи управы Братеево: выполнение исполнительно-распорядительных функций по решению вопросов местного значения и отдельных полномочий Управы Братеево(государственных полномочий), переданных муниципалитету федеральными законами и законами Управы Братеево.

В ведении управы района Братеево могут находиться государственные унитарные предприятия, организации, учредителем которых является город Москва.

Управа района Братеево осуществляет свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами власти, органами государственной власти Управы Братеево, органами местного самоуправления, общественными объединениями и гражданами.

Управа района во взаимоотношениях с отраслевыми и функциональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления представляет интересы Правительства Москвы в пределах своей компетенции. Является органом, уполномоченным на проведение

государственного контроля (надзора) за юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на подведомственной территории в соответствии с законодательством Российской Федерации и Управы Братеево(пункт дополнительно включен на основании постановления Правительства Москвы от 15 июля 2003 года N 548-ПП).

Глава управы района Братеево осуществляет в пределах, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Управы Братеево, исполнительно-распорядительную, координирующую и контрольную деятельность на территории района.

1. Органы местного самоуправления формируются в соответствии с федеральным законами, законами Управы Братеево в порядке, установленном настоящим Уставом.

2. Изменение структуры и наименований органов местного самоуправления осуществляется путем внесения изменений в настоящий Устав.

3. Финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов местного бюджета.

4. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

5. Участие органов государственной власти Управы Братеево и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Муниципальное Собрание состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах жителями на основе всеобщего равного и

прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами Управы Братеево.

Численный состав Совета депутатов 19 депутатов.

Срок полномочий Совета депутатов пять лет.

Совет депутатов может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от численности депутатов, установленной частью 2 настоящей статьи.

Первое заседание Совета депутатов созывает избирательная комиссия, проводившая выборы на территории муниципального образования (далее - избирательная комиссия). Вновь избранное муниципальное Собрание собирается на первое заседание не позднее 30 дней со дня избрания муниципального Собрания в правомочном составе.

Совет депутатов осуществляет свои полномочия на заседаниях. Заседания муниципального Собрания проводятся не реже одного раза в три месяца.

Полномочия Председателя Совета депутатов исполняет Руководитель муниципального образования, избранный депутатами из своего состава на срок полномочий муниципального Собрания.

Первое заседание Совета депутатов ведет старейший по возрасту депутат, который до избрания Руководителя муниципального образования ведет это и все последующие заседания.

Порядок проведения заседаний, правила и процедура работы Совета депутатов устанавливаются Регламентом муниципального Собрания, утверждаемым муниципальным нормативным правовым актом Совета депутатов .

Заседание Совета депутатов правомочно, если на нем присутствуют не менее 50 процентов от числа избранных депутатов.

На заседании Собрание депутатов в порядке, установленном Регламентом муниципального Собрания, вправе присутствовать:

1) депутаты Московской районской Думы;

2) должностные лица органов государственной власти Управы Братеево;

3) должностные лица муниципалитета;

4) представители органов территориального общественного самоуправления;

5) представители общественных объединений;

6) жители;

7) представители средств массовой информации.

вправе создавать постоянные комиссии, рабочие группы и иные формирования муниципального Собрания в порядке, предусмотренном настоящим Уставом.

Полномочия Совета депутатов прекращаются со дня начала работы Совета депутатов нового созыва (его первого заседания).

Полномочия Совета депутатов могут быть прекращены досрочно в случае:

1) его роспуска в порядке и по основаниям, которые предусмотрены статьей 73 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации";

2) в случае принятия Совета депутатов решения о самороспуске, в порядке, предусмотренном настоящим Уставом;

3) в случае вступления в силу решения Московского районского суда о неправомочности данного состава депутатов, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

4) в случае преобразования совета ;

5) в случае увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования.

Досрочное прекращение полномочий Совета депутатов влечет досрочное прекращение полномочий депутатов Собрания, Руководителя муниципального образования.

В случае досрочного прекращения полномочий муниципального Собрания досрочные выборы депутатов Собрания проводятся в сроки, установленные федеральным законом.

Совет депутатов имеет печать и официальные бланки с изображением герба муниципального образования.

2.2. Особенности работы органов местного самоуправления Управы Братеево с обращениями граждан

Обращение гражданина - это направленные учреждение в письменной или устной форме, а также в форме электронного документа (документ, поступивший на электронный адрес учреждения) предложение, заявление или жалоба.

Документ, поступивший на электронный адрес учреждения должен быть оформлен по общим правилам делопроизводства и иметь реквизиты, установленные для аналогичного документа на бумажном носителе, за исключением случаев, установленных законодательством.

Обращение, поступившее в учреждение подлежит обязательному рассмотрению. Отказ в приеме обращения не допускается. При рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в нем. а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия.

Порядок рассмотрения письменных обращений граждан

Основанием для приема и регистрации письменного обращения гражданина является личное обращение гражданина в учреждение л и ос получение отправленного по почте или поступившим на сайт письменного обращения гражданина.

Гражданин в своем письменном обращении в соответствии со статьей ~ Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке

рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в обязательном порядке указывает наименование учреждения, фамилию, имя. отчество директора учреждения, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество, почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть прехложения. заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату.

Регистрация письменного обращения гражданина в учреждении осуществляется специалистом, ответственным за соблюдение порядка рассмотрения письменных обращений граждан.

Письменное обращение гражданина прочитывается, проверяется на предмет повторности письменного обращения в учреждение по вопросам, изложенным в письменном обращении. Конверт от письма гражданина сохраняется и прикладывается к обращению. Письменное обращение регистрируется как входящий документ.

В учреждении регистрация письменных обращений осуществляется путем записи всех данных в «Журнал регистрации обращений граждан».

«Журнал регистрации обращений граждан» включает в себя следующие данные:

номер по порядку;

регистрационный номер обращения;

Ф.И.О. заявителя;

тема обращения;

краткое содержание обращения;

резолюция;

срок исполнения;

исполнитель;

результат.

Специалист, ответственный за рассмотрение обращений граждан:

заполняет журнал регистрации обращений граждан;

формирует личное дело гражданина, которое представляет собой сброшюрованный и подшитый комплект документов гражданина;

передает контрольное дело гражданина директору учреждения и директор ставит резолюцию по исполнителю.

Исполнитель, в компетенцию которого входит рассмотрение поставленных в обращении вопросов:

изучает письменное обращение гражданина, в случае необходимости рассматривает обращение с выездом на место или с участием обратившегося гражданина;

запрашивает необходимые для рассмотрения письменного обращения документы и материалы;

уведомляет гражданина о переадресации письменного обращения, в случае, если решение поставленных в обращении вопросов не входит в компетенцию учреждения;

готовит служебную записку для решения вопроса о продлении срока рассмотрения обращения гражданина с обоснованием необходимости продления срока и представляет ее директору учреждения;

готовит проект письменного ответа по существу поставленных в обращении вопросов;

передает контрольное дело гражданина и проект письменного ответа на обращение гражданина для подписания у директора учреждения.

Текст ответа на обращение гражданина должен излагаться четко, последовательно, исчерпывающе давать пояснения на все поставленные в обращении вопросы. К ответу на обращение прилагаются подлинники документов, приложенные гражданином к обращению. Если в обращении не содержится просьбы об их возврате, они остаются в контрольном деле гражданина.

После подписания ответа на обращение гражданина специалист регистрирует письменный ответ на обращение гражданина в «Журнале

регистрации исходящих ответов на обращения граждан», который включает в себя:

номер по порядку;

-дата и номер исходящего документа;

результат исполнения;

примечание.

Специалист, ответственный за рассмотрение обращений граждан оформляет письменный ответ для отправки его почтой.

В соответствии с частью 3 статьи 8 Федерального закона в случае если вопросы, указанные в обращении полностью не относятся к компетенции учреждения, обращение гражданина в течение 7 дней с даты регистрации перенаправляется в то учреждение (организацию), в компетенцию которой входит выполнение функций или задач, указанных в обращении с обязательным уведомлением гражданина о перенаправлении его обращения в другое учреждение (организацию).

В соответствии с частью 4 статьи 8 Федерального закона в случае если вопрос, указанный в обращении находится в компетенции учреждения или другого государственного органа (организации), копия обращения в течение 7 дней с даты регистрации направляется по компетенции для выяснения обстоятельств указанных в обращении. Заявителю ответ не направляется. В течение 15 дней, при получении ответа на запрос учреждения, указанная информация обобщается и заявителю направляется сводный ответ. В случае отсутствия ответа на наш на запрос заявителю направляется ответ в пределах функций и полномочий учреждения.

Срок рассмотрения обращения, поступившего непосредственно в адрес учреждения, не более 30 дней со дня их регистрации. В исключительных случаях, а также в случае направления запроса в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу для предоставления дополнительных документов и материалов, необходимых для рассмотрения обращения, руководитель

учреждения может продлить срок рассмотрения обращения, но не более чем на 30 дней. Гражданину, направившему обращение, высылается уведомление о продлении срока его рассмотрения.

В случае если в обращении, поступившем в учреждение, не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть отправлен ответ, то ответ на обращение не даётся, но обращение подлежит обязательному рассмотрению. Специалист рассматривает обращение и по итогам рассмотрения подготавливает служебную записку на имя руководителя учреждения о снятии с контроля обращения гражданина.

Ответ на обращение, поступившее в форме электронного документа, направляется по адресу электронной почты, указанному в обращении, или в письменной форме по почтовому адресу, указанному в обращении.

Документы, связанные с рассмотрением обращений граждан, а также ответы на обращения граждан, списанные в "Дело" руководителем учреждения, направляются специалисту для оформления документов в текущий архив.

Порядок рассмотрения устных обращений граждан

Основанием для приема и регистрации устного обращения гражданина является личное обращение гражданина в учреждение, либо звонок по телефону.

Регистрация устного обращения гражданина в учреждении также осуществляется специалистом, ответственным за рассмотрение обращений граждан.

Специалист, ответственный за рассмотрение обращений граждан:

информирует гражданина по интересующему его вопросу, если для его решения не требуется привлечение иных специалистов учреждения;

привлекает к рассмотрению устного обращения гражданина иных специалистов учреждения, если решение поставленных в устном обращении вопросов, входит в их компетенцию;

сообщает наименование, адрес, телефонный номер государственного органа или органа местного самоуправления Омской области, если решение поставленных в устном обращении вопросов, не входит в компетенцию учреждения;

предлагает гражданину обратиться с письменным обращением, если решение поставленных в устном обращении вопросов, входит в компетенцию нескольких специалистов учреждения, либо для ответа на устное обращение требуется дополнительная информация;

вносит запись об устном обращении гражданина в «Журнал регистрации приема граждан», который включает в себя:

номер по порядку;

дата обращения;

Ф.И.О. гражданина;

вопрос, поставленный в обращении;

результат рассмотрения обращения.

Организация личного приема граждан в учреждении

Прием граждан по личным вопросам осуществляется директором (на период отпуска лицом его замещающим) не менее 2-х раз в месяц в соответствии с графиком личного приема граждан, утвержденным приказом директора (приложение 1).

Запись на личный прием производится ежедневно кроме выходных и праздничных дней по телефону либо в случае личного обращения в учреждение. В ходе предварительной записи на личный прием специалисту учреждения необходимо внести запись в Журнал записи на прием следующие данные гражданина:

фамилию, имя, отчество (при наличии последнего);

адрес проживания (регистрации);

контактный телефон;

льготную категорию;

четко сформулированный вопрос, который будет обсуждаться в ходе личного приема, с целью предварительной проработки вопроса специалистами.

Приглашение гражданина на личный прием осуществляется не позднее, чем за 1 день до даты проведения личного приема с указанием номера кабинета, в котором будет проводиться личный прием, даты и времени его проведения.

Для осуществления контроля исполнения поручений данных в ходе приема граждан специалистом учреждения оформляется карточка личного приема.

Контроль полного и своевременного рассмотрения обращений граждан в учреждении осуществляется руководителем учреждения и специалистом ответственным за соблюдение порядка рассмотрения обращений граждан.

Директор учреждений и специалисты, ответственные за соблюдение порядка рассмотрения обращений граждан в соответствии со статьей 15 Федерального закона несут административную ответственность в виде штрафа в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей за несоблюдение сроков и последовательности действий по рассмотрению обращений в учреждениях.

ГЛАВА 3. Разработка основных направлений совершенствования деятельности органов местного самоуправления по работе с обращениями граждан

3.1. Основные проблемы деятельности органов местного самоуправления по работе с обращениями граждан

Конституция РФ определяет особое место человека в системе конституционных отношений, выдвигает защиту его прав и интересов в качестве основного принципа, действующего в обществе и государстве.

Сегодня все чаще говорят о необходимости налаживания эффективной системы диалога между властью и обществом, создании новых «каналов обратной связи», способствующих как улучшению информационного обеспечения деятельности государственного аппарата, так и повышению доверия общества к властным институтам.

Именно создание действенных механизмов взаимодействия граждан и властных структур как на государственном, так и на местном уровне стало одной из важнейших задач сегодняшнего дня. Взаимодействие государства и человека, государства и общества - понятие очень широкое и многогранное. Если человек вступает во взаимоотношения с каким-либо институтом государства, он, по сути, вступает во взаимоотношения с самим государством. При этом в зависимости от формы и степени участия граждан во взаимодействии с органами власти целесообразно выделить следующие устойчиво функционирующие каналы обратной связи, выполняющие одновременно и информационную, и побуждающую функции:

выборы в органы власти всех уровней;

судебные иски;

лоббизм в узком значении этого термина (узкоцелевое воздействие на действующую власть по инициативе заинтересованных групп путем личных и институциональных контактов с ее представителями);

акции протеста либо под держки;

обязательные консультации (в форме смешанных комиссий, привлечения представителей общества к законодательной экспертизе и пр.);

систематические уклонения от выполнения требований государственных и муниципальных органов;

коррупционные действия;

сбор статистических данных;

опрос общественного мнения;

обращения граждан, закрепленные федеральным законодательством[1].

При этом с точки зрения разнообразия представленных интересов вполне репрезентативными остаются только четыре из выделенных каналов обратной связи. Два из них - коррупция и систематические уклонения от соблюдения общеобязательных требований (например, от правил дорожного движения или воинской обязанности) - могут быть охарактеризованы как негативные. Два других активно используемых канала - судебные иски и обращения граждан - напротив, позитивны. Они содержат и побуждения к действию, и прямое указание на интересы, и ближайшие цели инициирующих их субъектов. Следовательно, многие характеристики и перспективы существующей системы обратной связи могут быть выведены из анализа этих двух каналов. В рамках данной статьи необходимо остановиться непосредственно на обращениях граждан - наиболее массовой из всех форм взаимодействия общества и государства.

Рассматривая институт конституционного права граждан на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления, мы должны сформулировать четкое его понятие.

Известный ученый теоретик А.Ф. Чер- данцев в своих трудах утверждает, что под институтом права следует понимать совокупность определенных правовых норм, образующих обособленную часть отрасли права[2]. По мнению профессора Н.С. Нижник, институт права - это основной элемент системы права, совокупность правовых норм, регулирующих однородную группу общественных отношений[3]. С точки зрения профессора И.Н. Сенякина, институт права - это объективно обособившаяся внутри одной отрасли или нескольких отраслей права совокупность взаимосвязанных юридических норм, регулирующих небольшую группу видовых родственных отношений[4]. Анализируя данные понятия, можно заметить, что они имеют схожую смысловую идею, заключающуюся в том, что под институтом права необходимо понимать особый комплекс взаимосвязанных юридических норм, являющихся частью одной или нескольких отраслей права и регулирующих группу однородных общественных отношений. Следовательно, по предмету правового регулирования, затрагивающему круг общественных отношений, связанных с подачей гражданами обращений, можно выделить самостоятельный институт обращений граждан в местные органы и органы государственной власти.

На сегодняшний день в юридической среде нередко встречается расхождение взглядов в понимании рассматриваемого института. Наиболее полное понятие института обращений граждан в органы государственной и местной власти дает В.Г. Румянцева. По ее мнению, это самостоятельный комплексный правовой институт, регламентированный национальным и международным правозащитным законодательством, на основе которого закрепляется право человека и гражданина, их объединений непосредственно или через представителей обращаться в устной или письменной форме, индивидуально или коллективно в государственные органы и органы местного самоуправления в целях обеспечения реализации и защиты (восстановления) своих прав, свобод и

законных интересов других лиц и участия в управлении делами государства[5].

На основе этого можно прийти к выводу, что сущность института обращений граждан в органы власти заключается в комплексном характере, выражается в возможности граждан управлять государственными делами, реализовывать и защищать свои права, свободы и законные интересы, использовать в качестве каналов обратной связи с государством, его органами и организациями, а также в целях взаимопроникающей и взаимообусловленной связи с другими конституционными правами в качестве способа их реализации. В объективном смысле данный институт представляет собой один из важнейших институтов, содержащих в себе комплекс определенных норма- тивно-правовых норм, обеспечивающих реализацию конституционного права каждого на участие в управлении делами государства, выражение своего мнения, защиту и восстановление своих нарушенных прав, свобод и законных интересов. В субъективном смысле институт обращений представляет собой совокупность определенных правомочий, составляющих его содержание. К таким правомочиям относятся:

право на критический анализ деятельности органов власти;

право представлять рекомендации с целью улучшения деятельности органов власти и их должностных лиц;

право граждан инициировать своими действиями (путем подачи коллективных обращений) принятие и отмену или изменение и дополнение нормативно-правовых актов и иных решений органов власти и их должностных лиц;

право добиваться содействия органов власти в реализации конкретных прав и свобод;

право на обращение за защитой (восстановлением) своих нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также прав, свобод и законных интересов других лиц;

право сообщать о ставших им известными нарушениях законности, допущенных органами власти и их должностными лицами.

Сложившаяся ситуация порождает необходимость детализирования понимания ин- статута обращения граждан в органы власти как на законодательном уровне, так и в юридической литературе.

На основе исследования нормативно- правовой базы, научных работ о понятии конституционного права граждан на обращения в органы государственной власти считаем возможным предложить свою интерпретацию указанного понятия.

Институт обращения граждан в органы власти представляет собой самостоятельный комплексный правовой институт, регламентированный как на национальном, так и международном правозащитном уровне, на основе которого закрепляется право гражданина обращаться в устной или письменной форме в государственные органы и органы местного самоуправления в целях обеспечения защиты и реализации своих прав и законных Интересов.

Рассматривая право граждан на обращения как комплексный правовой институт, необходимо выделить основные общеправовые принципы, которые лежат в основе механизма реализации данного субъективного права.

Принцип всеобщего права на обращения, конкретизирующегося в запрете злоупотребления правом на подачу обращения в органы власти. Согласно ч. 3 ст. 17 Конституции РФ осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Принцип свободы и добровольности обращения, в соответствии с которым граждане вправе свободно направлять в государственные органы, органы местного самоуправления или должностному лицу письменные предложения, заявления или жалобы, а также устно обращаться в государственный орган, орган местного самоуправления.

Принцип всеобщности, заключающийся в том, что правом на обращения обладают любые физические лица, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом. Эти ограничения касаются обращений, носящих политический характер.

Принцип равноправия, заключающийся в равноправии граждан при реализации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправлении.

Принцип гласности, в соответствии с которым разбирательству должны подлежать все без исключения обращения граждан и ус- танавливаться гарантии безопасности граж- дан-инициаторов обращения.

Принцип равной ответственности гражданина и органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц.

Принцип подведомственности, означающий, что рассмотрение обращения должен производить тот государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, в чью компетенцию входит разрешение вопроса, поставленного в обращении.

Принцип законности, объективности, всесторонности и своевременности и пр.

К специфическим принципам, свойственным институту права граждан на обращения в органы власти, как к принципам отдельного института права относятся следующие.

Неотъемлемость - это один из фундаментальных принципов конституционного строя и конституционно-правового статуса человека в демократических государствах. Он означает, что права человека принадлежат ему от рождения и имеют естественный характер, государство может лишь регулировать их осуществление и устанавливать для них гарантии. В Конституции РФ принцип неотъемлемости прав человека провозглашается в ч. 2 ст. 17 и получает развитие в ч. 2 ст. 55, согласно которому в Российской Федерации не должны издаваться законы,

отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Возраст гражданина не влияет на возможность использования им права на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления или к должностному лицу. Именно поэтому Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не указывает возраста для реализации гражданами права на обращения.

Возможность обращения в устной или письменной форме. Суть данного принципа заключается в том, что наряду с письменными обращениями граждане могут обращаться в органы публичной власти в устной форме. Однако остается не совсем понятным механизм регистрации устных обращений. В этом случае законодатель предполагает, что устное обращение возможно только на личном приеме, во время которого заводится карточка личного приема граждан. Но как быть с обращениями, поданными в результате телефонного звонка или через глобальную сеть Интернет в случае, когда гражданин не в состоянии появиться на личном приеме? С какого момента в этом случае устанавливается процессуальный срок, в течение которого обращение должно быть рассмотрено? Эти вопросы законодатель оставляет без должного внимания.

Принцип индивидуальности и коллективности реализации права граждан на обращения закреплен в ст. 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Согласно этой статье граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам. Это означает, что субъектом права на обращения могут быть как один гражданин, права и законные интересы которого затрагиваются, так и группа заинтересованных лиц. Причем необходимо отметить, что практика реализации коллективных обращений требует более четкого законодательного закрепления. Так, здесь необходимо выделить такой вид коллективного

обращения, как петиция. Петиция - форма коллективного обращения граждан в компетентный орган государства или местного самоуправления с предложением принять определенный нормативный акт или решение либо рассмотреть вопрос на заседании соответствующего органа власти. Как правило, петиция подается с целью решения вопроса, имеющего значение для всего или части населения муниципального образования или региона.

Используемость для защиты (восстановления) или реализации прав, свобод и законных интересов субъектов рассматриваемого права. Здесь необходимо сказать, что воплощение в реальную жизнь и реализация на практике субъективных прав и законных интересов возможны, если носитель данных прав предпринимает какие-либо действия по их защите. Эти действия он совершает с личной целью - с целью защитить свои права. Но в свою очередь эти правозащитные действия субъекта часто способствуют ликвидации подобных нарушений права в будущем и, следовательно, укреплению правопорядка. В действиях индивида по защите субъективных прав, таким образом, осуществляется одновременно и частный и публичный интерес. С этой точки зрения обращения граждан в органы власти следует трактовать именно как форму правозащитных действий. Такие правозащитные действия Н.А. Ямпольская разделяла на три разновидности, каждой из которых соответствует определенный вид обращений граждан:

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

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

защитные действия (цель - защита уже нарушенных прав, устранение последствий нарушения), характерная форма - жалобы[6].

Реализация конституционного права на участие в управлении делами государства. Этот принцип тесно связан с принципом народовластия - одной из основ конституционного строя России - и закрепляет право каждого члена любого сообщества, ассоциации, в том числе государственной, участвовать в управлении общими государственными делами. Право на участие в управлении делами государства, закрепленное в ст. 32 Конституции РФ, адресовано каждому гражданину, а не политически организованной совокупности граждан, ассоциированных как народ, поскольку народ не участвует в управлении, а осуществляет власть, является субъектом этой власти (ст. 3 Конституции РФ) . Эффективность реализации данного права тесно связана с активностью, инициативой граждан, зависящих в свою очередь от уровня их политической и правовой культуры. Нельзя не отметить, что активизирование уровня гражданской инициативы на современном этапе развития политической системы государства остается одной из первостепенных задач.

Конституционно-правовая закрепленность права граждан на обращения. Право на обращения является важным конституционно-правовым средством защиты прав и свобод граждан и одной из организационно-правовых гарантий их охраны. Конституционное закрепление права граждан на обращения имеет решающее значение в процессе становления и развития данного института. Процесс конституционно-правового закрепления служит толчком для выработки предложений, созданию эффективных механизмов, позволяющих человеку безотлагательно и эффективно защитить свои законные интересы, активно участвовать в рассмотрении обращений и принятии решений, касающихся их прав.

Наличие своего специфичного механизма правового регулирования. Правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, регулируются Конституцией РФ, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами и

федеральными законами. Однако разнообразие существующих процедурных особенностей рассмотрения обращений граждан нельзя свести к тотальной систематизации. Здесь необходимо учитывать специфику содержания некоторых обращений, характер принимаемых по ним решений, разнообразие видов обращений, рассмотрение которых должно основываться на различных подходах к правовому регулированию. Особенности рассмотрения обращений в зависимости от специфики связанных с ними общественных отношений определяются соответствующими федеральными отраслевыми нормативными правовыми актами. Примером может служить Трудовой кодекс РФ в части рассмотрения обращений работников в федеральную инспекцию труда в связи с нарушением их трудовых прав, обращений работников в комиссию по трудовым спорам (ст. 3, 356, 357, 386, 387 и др.). Особенности рассмотрения обращений граждан в сфере изменения их конституционно-правового статуса содержатся в Федеральном законе от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», Законе РФ от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» и т.д.

Таким образом, обращения граждан - это важное средство осуществления и охраны прав личности, укрепления связи органов государственной власти и местного самоуправления с населением. Обращения граждан являются, с одной стороны, существенным источником информации, необходимой для решения вопросов государственного и общественного значения, с другой - одной из важнейших форм гарантий участия граждан в управлении делами общества и государства.

В заключение необходимо акцентировать внимание на том, что роль рассматриваемого института обращений граждан огромна. Посредством обращений устанавливается баланс во взаимоотношениях личности и государства, формируются эффективные механизмы влияния личности на публичную власть. Отметим, что граждане могут влиять на публичную

власть и осуществлять контроль над ее деятельностью посредством различных прав и свобод: свободы слова, избирательного права, права на объединение. Однако право на обращение в ряду названных возможностей является наиболее часто реализуемым во взаимоотношениях граждан и государства.

Право на обращение является возможностью реализации гражданами своих политических интересов в связи с тем, что основным содержанием права граждан на обращения является участие в политических отношениях. Вместе с тем право граждан на обращения не лишено элементов индивидуальной заинтересованности человека в результатах реализации этого права. Следовательно, в какой-то мере право граждан на обращения может быть отнесено и к группе личных прав и свобод.

Учитывая вышесказанное, а также то, что право на обращение включает в себя два аспекта (возможность активного влияния гражданина на деятельность государственных органов и органов местного самоуправления и способ восстановления нарушенных прав посредством жалоб и заявлений) актуальность вопроса, связанного с реализацией граждан своего конституционного права на обращения в органы публичной власти не вызывает сомнений.

3.2. Основные направления совершенствования деятельности органов местного самоуправления по работе с обращениями граждан

Проблема взаимоотношения государства и граждан в России заключается в недостаточном доверии населения к властным структурам, так как при необходимости (или желании) обратиться к государству за

помощью и поддержкой граждане сталкиваются с определенными трудностями. Граждане часто не могут получить от государственных органов власти своевременную и качественную защиту их прав и интересов, не могут воздействовать на проводимую государством политику. Одновременно и государство сталкивается с отсутствием «обратной связи» со своими гражданами, что мешает своевременно корректировать политическую тактику. Создать эффективную систему диалога власти и граждан можно, только сделав коммуникации более открытыми и прозрачными. Институт обращений граждан, являющийся древнейшим элементом коммуникации власти и народа, нуждается в модернизации. Однако, для того, чтобы выявить пути такой модернизации, необходимо осмыслить место и роль института обращений граждан в современной политической системе.

Изученный опыт деятельности органов исполнительной власти и проведенные наблюдения позволили сформулировать основные предложения по совершенствованию работы с обращениями граждан и организаций.

В целях устранения причин и условий, способствующих повышенной активности обращений граждан в органы исполнительной власти, рекомендуется:

анализировать тематику обращений граждан, выделяя повторные обращения и обращения, направленные в адрес органов исполнительной власти и должностных лиц;

осуществлять контроль за принятием решений по результатам объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения по обращениям;

систематически проводить количественным и качественный анализ с использованием нескольких видов контроля: оперативного, текущего, последующего, контроля полного исполнения;

обеспечивать учет мнения авторов обращений о мерах, принятых по их обращениям;

обеспечивать сопровождение, в случае необходимости, в том числе коллективных, резонансных и социально-значимых, с выездом на место и с участием авторов обращений;

создавать электронные архивы, обеспечивающие хранение электронных образцов обращений, ответов на обращения и результатов их рассмотрения.

В целях улучшения качества работы с обращениями граждан, повышения эффективности и результативности этого направления деятельности, органам исполнительной власти рекомендуется продолжить данную работу.

Заключение

Институт обращений граждан в органы власти выполняет три функции. Сущность правозащитной заключается в том, что обращения как юридический институт являются одним из средств защиты прав граждан: они позволяют предупредить правонарушение, а если оно уже совершено - устранить его последствия и восстановить нарушенное право.

Информационная функция состоит в том, что обращения граждан являются ценнейшим источником сведений для государственного аппарата о проблемах граждан.

Коммуникационная, или партиципаторная (от participation - участие) заключается в том, что обращения граждан могут быть средством коммуникации между государством и гражданами, служить своего рода каналом воздействия, с помощью которого граждане смогут так или иначе влиять на властные решения, участвовать в процессе их принятия.

3) Институт обращений граждан может рассматриваться как единственная форма гражданского участия, интегрированная в структуру публичной власти. Следовательно, через посредство обращений возможно влиять на принимаемые субъектами власти решения, причём используя сущностные, неотъемлемые черты бюрократии. Атрибуты бюрократии - формализованность, субординация и автоматизм исполнения - оказываются полезными для гражданского участия.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что институт обращений граждан занимает одно из важнейших мест и будет всегда актуален, так как является важнейшим источником информации, полезной для решения государственных вопросов и средством защиты прав и свобод человека, содержит сведения о процессах, происходящих в обществе, об отношении граждан к органам государственной власти.

Сегодня особенно важно четко организовать работу по рассмотрению обращений граждан, разобраться в их сигналах о помощи, деловых советах

и предложениях. И главным помощником в этом является автоматизированные информационные технологии. Использование программ при работе с обращениями граждан дает возможность работать нескольким специалистам одновременно, осуществлять

автоматизированный контроль исполнения сроков документов, хранить большое количество контрольно-регистрационных карточек, вести поиск обращения по любому признаку, а главное, упростить и ускорить процесс рассмотрения обращений граждан [3].

Подводя итоги, следует еще раз подчеркнуть необходимость комплексного подхода в решении вопроса совершенствования работы с обращениями граждан, что предполагает выстраивание гарантий качественного рассмотрения поставленных в обращениях проблем.

Реализация комплексных мер, и внедрение новых технологий позволят расширить возможность граждан на обращения, и станет важным условием формирования и функционирования гражданского общества в Российской Федерации.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации.
2. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: Закон РФ в редакции ФЗ РФ от 14 декабря 1995г.// СЗ РФ, 1995, № 51.
3. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: ФЗ РФ 2 мая 2006 года N 59-ФЗ // Российская газета, N 95, 05.05.2006.
4. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" // Российская газета, N 266, 30.12.2008.
5. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ // Российская газета от 23 июля 1994 г. N 138-139.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ // Российская газета, N 256, 31.12.2001.
7. Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях: Принят постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области от 24 апреля 2003 года № 475 // Газета «Правовая среда». 2003. 28 мая.
8. Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. N 452 // "Российская газета", N 171, 05.08.2005.
9. О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородской области: Закон Нижегородской области от 7

сентября 2007 года N 124-З // Нижерайонские новости, № 174 (3826) от 20 сентября 2007 года.

10. Административные регламенты органов исполнительной власти по предоставлению государственной услуги по организации приема граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения обращений граждан, принятию решений и направлению ответов заявителям в установленный законодательством российской федерации срок.
11. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. - М.: Норма, 2014.
12. Зубарев, С. М., Комментарий к Федеральному закону "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской федерации" от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ /С. М. Зубарев, В. И. Селиверстов ; Московский институт права. -М. :Юриспруденция,2014. -136 с.
13. Масленников, М. Я. Вопросы правового регулирования обращений граждан в сфере исполнительной власти /М. Я. Масленников. //Институты административного права России. - М., 2015. - С. 196 - 200
14. Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Изд. Воронежский гос. университет. 2013.
15. Гриб В.В. Обращение граждан в органы государственной и местной власти как эффективная правовая форма воздействия на публичную власть // Юридический мир. 2012. N 12. С. 20 - 23.
16. Дворянский И. Н. Электронный терминал по приему обращений граждан // Законность. 2013. N 4. С. 26 - 27.
17. Женетль С.З. "Теоретический анализ основных положений федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // Административное право, 2014, N 4.

18. Кравченко В.В. Право граждан Российской Федерации на обращение (правовое регулирование и практика реализации) // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. N 4. С. 6 - 8.
19. Лыскова Е.И. Роль органов государственной власти и их должностных лиц в осуществлении защиты прав граждан на обращение. // Государство и право, 2013, № 9.
20. Нудненко Л. А., Хаманева Н.Ю. Новый закон об обращениях граждан: достоинства и недостатки. // Государство и право, 2014, № 3.
21. Савосина Н. Г. О некоторых аспектах правового регулирования права граждан на обращение в органы государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. N 9. С. 22 - 25.
22. Сергеев Е.А. Принципы взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 23. С. 7 - 10.
23. Соловьев С.Г., Попов И.Е. Необходимость реформирования законодательства об обращениях граждан // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 6. С. 34 - 37.
24. Соловьев С.Г., Попов И.Е. О совершенствовании законодательства об обращениях граждан // Российский юридический журнал. 2013. N 2. С. 139 - 144.
25. Черкесов К. А. Обращения граждан в органы местного самоуправления, их виды и особенности правового регулирования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. N 4. С. 2 - 6.
26. Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации". // Система ГАРАНТ, 2012 г.

27. Бондарчук Р.Ч., Прокопьев Е.В. Комментарий к федеральному закону "О порядке рассмотрения обращений граждан российской федерации" От 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ // Система Консультант Плюс, 2014 г.
28. Баглай М.В. Конституционное право РФ: учебник для вузов /М.В. Баглай - 5-е издание, измененное и дополненное.- М.: НОРМА, 2014. - С. 243.
29. Беспалов М.В. Национальное государство как субъект глобализации в условиях трансформации социально-экономической системы // диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Тамбов, 2014.
30. Беспалов М.В. Повышение конкурентоспособности региональной экономики посредствам реализации эффективной государственной и региональной социально-экономической политики / Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 19. С. 71-75.
31. Козлова Е.И. Конституционное право России: учебник. / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. - 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2013. - 608 с.

Приложение

Направление	Ответственные
1. по применению таких форм работы, как «телефон доверия»; телефоны «горячей линии», «прямой линии», выездные приемы граждан, коллегиальное рассмотрение обращений, рассмотрение обращений с участием авторов, направивших обращения, в том числе с привлечением:	а) представителей соответствующих иных органов или соответствующих иных должностных лиц, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов; б) представителей соответствующих иных органов или соответствующих иных должностных лиц, в компетенцию которых входит контроль или надзор за решением поставленных в обращении вопросов или за соответствующими органами или соответствующими иными должностными лицами, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращениях вопросов;
2. по осуществлению правового информирования авторов, направивших обращения:	а) регулярному информированию населения о практике результатах работы с обращениями граждан в средствах

	массовой информации, посредством размещения информации на сайтах органов исполнительной власти, во время встреч с гражданами, с трудовыми коллективами, общественными объединениями;
3. по подготовке информационно- аналитических материалов о работе с обращениями граждан	а) Своевременно оформлять и предоставлять аналитические данные о работе с обращениями граждан.