

Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение  
высшего образования  
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Гуманитарный институт  
институт  
кафедра Истории России  
кафедра

УТВЕРЖДАЮ  
Заведующий кафедрой  
М.П. Селезнев  
подпись инициалы, фамилия  
« 20 » июня 20 16 г.



**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

46.03.02. Документоведение и архивоведение  
код и наименование направления

«Правовые и организационные основы работы с обращениями граждан:  
проблемы и пути решения на примере администрации Октябрьского района  
города Красноярск»  
тема

Научный руководитель

Е.И. Галкина  
подпись, дата должность, ученая степень

Е.И. Галкина  
инициалы, фамилия

Выпускник

Т.В. Сергиенко  
подпись, дата

Т.В. Сергиенко  
инициалы, фамилия

Красноярск 2016

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1. Нормативно-правовые и методические основы организации работы с обращениями граждан в органах местного самоуправления .....	8
1.1 Обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления: история вопроса .....	8
1.2 Виды и формы обращений граждан.....	22
1.3 Современное законодательство об обращениях граждан.....	29
2. Организационные основы работы с обращениями граждан в администрации Октябрьского района г. Красноярск .....	42
2.1 Организация работы с обращениями граждан в администрации Октябрьского района г. Красноярск.....	42
2.2 Проблемы и пути решения работы с обращениями граждан в администрации Октябрьского района г. Красноярск .....	54
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	57
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ .....	58
ПРИЛОЖЕНИЕ .....	62

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность** данной работы такова: на сегодняшний день обращения граждан являются формой непосредственного управления делами государства. Они выступают одним из способов контроля над публичным управлением, осуществляемым государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Поэтому необходимо исследовать данный вопрос на местном уровне.

Проблема гражданина, имеющего право, на обращения в государственные органы власти и органы местного самоуправления является главной основой правового статуса человека. На данный момент любой гражданин правового и демократически развитого государства, видит и знает защиту прав и свобод каждого гражданина своей первостепенной задачей.

Стоит отметить, что важными элементами такого государства и нашего общества являются открытое общение граждан с государственными органами власти. И к тому же, особая роль граждан изменять принимаемые публично-властные решения. Обращения граждан являются так называемой формой общения с государством. Но как отреагируют власти на обращения уже другой вопрос.

Делая вывод, можно сказать, что обращения отражают процесс развития в каждом гражданине нашей страны социальной активности, доверие к политическим институтам государства. Вместе с этим имеют место быть недостатки при организации порядка рассмотрения обращений, к ним можно отнести неточные формулировки в законодательстве и другие причины.

Следовательно, поэтому, обращения граждан являются источником информации, благодаря которому принимаются решения по всем важным

государственным вопросам, которые имеют различный характер (социально-культурный, хозяйственный и прочие).

**Степень изученности темы** представлена большим спектром исследований, среди которых присутствуют работы таких авторов как, Рогожин М. Ю.<sup>1</sup>, Барихин А. Б.<sup>2</sup>, Вялова Л. М.<sup>3</sup>, Захаркина О. И.<sup>4</sup>, в них освящается делопроизводство в кадровой службе, документооборот, нормативная база, которая также касается работы с обращениями граждан.

Андреева В. И.<sup>5</sup> и Галахов В. В.<sup>6</sup> написали работы, где выделили в них особенность делопроизводства в государственной службе.

Иваненко С. И.<sup>7</sup> в своей статье «История работы с обращениями граждан в законодательных органах власти России» выделил законодательное регулирование обращений граждан в XVI - XVIII вв.

Также стоит отметить ряд работ таких авторов, как Стенюков М.В.<sup>8</sup>, Соколова О.Н.<sup>9</sup>, Васильев Д. В.<sup>10</sup>, Румынина Л.А.<sup>11</sup>, Парова Л. М.<sup>12</sup>, Кушнарченко Н. Н.<sup>13</sup>. В их работах отражены особенности работы с обращениями граждан.

Антонова Н. А.<sup>14</sup> посвятила свою работу правотворчеству муниципальных органов и значению осуществлению функций в местном

---

<sup>1</sup> Рогожин М. Ю. Делопроизводство в кадровой службе. – М., 2009. – 782 с.

<sup>2</sup> Барихин, А.Б. Кадровое делопроизводство. – М., 2009. - 192 с.

<sup>3</sup> Вялова Л.М. Кадровое делопроизводство.- М., 2014. -224 с.

<sup>4</sup> Захаркина О.И., Кадровая служба предприятия: делопроизводство, документооборот, нормативная база – М., 2008.- 261 с.

<sup>5</sup> Андреева, В.И. Делопроизводство: организация и ведение. - М., 2010. - 296 с.

<sup>6</sup> Галахов, В.В. Делопроизводство: Образцы, документы. Организация и технология работы.- М., 2011. – 480 с.

<sup>7</sup> Иваненко, С. И. История работы с обращениями граждан в законодательных органах власти России/ С. И. Иваненко//Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. -2011.- №12(398)

<sup>8</sup> Стенюков, М. В. Справочник по делопроизводству. - М., 2002. – 192с.

<sup>9</sup> Соколова, О. Н. Документационное обеспечение управление в организации.– М., 2016. -156с.

<sup>10</sup> Васильев, Д. В. Делопроизводство на компьютере. – М., 1999. – 224 с.

<sup>11</sup> Румынина, Л. А. Документационное обеспечение управления. - М., 2008. – 224с.

<sup>12</sup> Парова, Л. М. Документирование управленческой деятельности. – М., 2007. – 83с.

<sup>13</sup> Кушнарченко, Н. Н. Документоведение. – М., 2008. – 459 с.

<sup>14</sup> Антонова, Н. А. Правотворчество муниципальных органов и его значение в осуществлении функций местного самоуправления в России / Н. А. Антонова // Конституционное и муниципальное право. – 2008. - № 7. - С. 36-39

самоуправлении. Головацкая М. В.<sup>15</sup>. выделила порядок рассмотрения обращений граждан Российской Федерации.

Стоит отметить работу Попова И. Е и Соловьева С.Г.<sup>16</sup> «О совершенствовании законодательства об обращениях граждан», опубликованную в Российском юридическом журнале № 2 в 2010 г.

**Цель** исследования: проанализировать организацию работы с обращениями граждан в администрации Октябрьского района города Красноярска, выявить проблемы и сформулировать пути их решения.

Для достижения поставленной цели были сформулированы и решены следующие **задачи**:

- исследовать историю государственного регулирования обращений граждан;
- изучить виды и формы обращений граждан;
- дать общую характеристику законодательства об обращениях граждан;
- проанализировать организацию работы с обращениями граждан в администрации Октябрьского района города Красноярска;
- систематизировать пути решений по выявленным проблемам в работе с обращениями граждан в администрации Октябрьского района города Красноярска.

**Объект** выпускной квалификационной работы - обращения граждан в администрации Октябрьского района города Красноярска.

**Предмет** выпускной квалификационной работы - организация работы с обращениями граждан администрации Октябрьского района города Красноярска.

**Методологическая основа исследования.** Методологическую базу исследования составили общенаучные методы: исторический метод, сравнительно - правовой анализ и системный анализ.

---

<sup>15</sup> Головацкая, М. В. К вопросу о порядке рассмотрения обращений граждан/ М. В. Головацкая// Юрист. Москва. 2007. - С. 11-12.

<sup>16</sup> Попов, И.Е. О совершенствовании законодательства об обращениях граждан /И. Е. Попов, С. Г. Соловьев// Российский юридический журнал.–2010. -№2(71).- С.139-144.

**В источниковую базу работы** были включены нормативно-правовые документы общероссийского значения - федеральные законы, кодексы:

- «Конституция Российской Федерации» 12.12.1993 г.<sup>17</sup>;
- «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ<sup>18</sup>;
- О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 2 мая 2006 года №59 ФЗ//Российская газета. -2006. – 5 мая<sup>19</sup>.

Также использованы подзаконные нормативные акты:

- Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года № 2534-7 «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»;
- Указ Президиума Верховного Совета СССР от 4 марта 1980 года № 1662-10 «О внесении изменений и дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»<sup>20</sup>;
- Указ Президиума Верховного Совета СССР от 2 февраля 1988 года № 8422-11 «О внесении дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»<sup>21</sup>

Электронные ресурсы:

---

<sup>17</sup> Конституция Российской Федерации: офиц. текст. – М., 2001. – 39 с.

<sup>18</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: офиц. текст.- М., 2015.

<sup>19</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 2 мая 2006 года №59 ФЗ//Российская газета. -2006. – 5 мая

<sup>20</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР от 4 марта 1980 года № 1662-10 «О внесении изменений и дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»// Ведомости Верховного Совета СССР. -1980. -12марта.

<sup>21</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР от 2 февраля 1988 года № 8422-11 «О внесении дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»// Ведомости Верховного Совета СССР. – 1988. – 2 февраля.

- сайт Красноярского края <http://www.krskstate.ru/priem/zakon>, где описывается порядок рассмотрения обращений граждан в Правительство Красноярского края, Администрацию Губернатора края<sup>22</sup>;
- сайт виртуальной приемной администрации города Красноярска <http://www.admkrsk.ru/reception/Pages/default.aspx>, где рассматривается новая форма диалога власти и населения<sup>23</sup>.

**Научная новизна результатов** заключается в исследовании поставленного вопроса на уровне местного самоуправления в городе Красноярске.

**Практическая значимость** работы состоит в том, что ее теоретическая основа была зарегистрирована в заочном этапе участия на международной научно-практической конференции «Перспектив - Свободный 2016».

**Хронологические рамки** работы определяются поступившими обращениями граждан в администрацию Октябрьского района за 2014 г., 2015 г., и первое полугодие 2016 г.

**Территориальные рамки** исследования: рассматриваются действия нормативно-правовых актов и организация работы с обращениями граждан на примере администрации Октябрьского района города Красноярска.

**Структура** исследования состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников и литературы, приложений.

---

<sup>22</sup> Сайт Красноярского края [Электронный ресурс]: описан порядок рассмотрения обращений граждан в Администрацию Губернатора края. Режим доступа: <http://www.krskstate.ru/priem/zakon>

<sup>23</sup> Сайт виртуальной приемной администрации города Красноярска [Электронный ресурс]: новая форма диалога с населением города. Режим доступа: <http://www.admkrsk.ru/reception/Pages/default.aspx>

# **1 Нормативно-правовые и методические основы организации работы с обращениями граждан в органах местного самоуправления**

## **1.1 Обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления: история вопроса**

Работа с обращениями граждан и ее законодательное регулирование прошли целый эволюционный путь становления и развития, соответствующий этапам отечественного делопроизводства. Выделяют этапы дореволюционного делопроизводства, которое включает в себя: приказное делопроизводство XVI - XVII вв.; коллежское делопроизводство XVIII в.; министерское XIX - начала XX вв. и делопроизводство советского периода, которое охватывает период от октября 1917 до декабря 1991 гг.

В период приказного делопроизводства частные лица направляли в государственные учреждения челобитные, в которых излагали свои жалобы и просьбы. В основном они касались защиты собственности, восстановления имущественных прав, закрепления феодальных отношений и т.п.

Текст челобитных имел определенную структуру, сложившуюся на основании обычаев и традиций документирования в этот период. Все челобитные направлялись на имя царя. Царский титул обозначался полностью. Далее указывался автор челобитья и прописывалась словесная формул «бьет челом». Затем перечислялись заслуги челобитника и излагалось содержание просьбы, которое перемежалось многократным упоминанием довольно длинного титула царя.

Содержание челобитной обязательно заканчивалось словесной формулой «царь - государь, смилуйся, пожалуй». В 1550 г. в России создали Челобитный приказ для приема и рассмотрения челобитных. В нем принимались решения о том, куда направляются челобитные для рассмотрения: часть из них - в другие приказы, а остальные - на имя царя.

Так, например Судебник 1550 г. содержит статью 64, в которой закреплено право бояр и детей боярских обращаться к суду самого царя.

Во время приказного делопроизводства характерно появление «площадных подьячих». В Москве и других городах любой челобитчик мог обращаться к такому подьячему, который за определенную плату оформлял челобитную в соответствии с существующими правилами. Важную роль в регулировании деятельности площадных подьячих сыграло Соборное уложение 1649 г., которое установило ряд норм, касающихся правил письменного оформления договоров, в т. ч. о применении крепостной формы письменного составления актов, а также закрепило право участвовать в их составлении площадных подьячих.

Начало времени коллежского делопроизводства наименование вида документа «челобитная» не изменилось. Значительным изменениям подверглась форма их написания. В 1723 г. Петр I издал указ «О форме суда», который во многом изменил правила составления челобитных.

Указ предписывал, чтобы титул царя указывался только один раз в начале челобитной, а сама просьба излагалась по пунктам. Это облегчало изучение содержания челобитных и формулирование решений об их исполнении, которые проставлялись на полях против каждого пункта. Текст челобитных в XVIII в. писали в следующей последовательности: в начале указывался титул царя: «Державнейший царь, государь милостивейший», затем излагалось содержание просьбы, которая начиналась со словесной формулы: «Всемилоостивейший государь, прошу Вашего Величества», а заканчивать челобитную следовало словами: «Вашего Величества нижайший раб». В правление Екатерины II эта уничижительная формула была отменена и челобитные (которые все чаще стали называть «прошения челобитчиковые») стали подписывать «Всепоподданнейший» или «Вернопоподданнейший».

Когда началось министерское делопроизводство, письменные обращения частных лиц в государственные учреждения были названы

«просительские дела и бумаги». В их состав входили прошения, жалобы и отзывы. В прошениях излагались просьбы. Их было несколько видов:

- доносы (о преступлениях, злоупотреблениях или проступках);
- мировые (о прекращении спора или иска по взаимному соглашению);
- встречные (с предъявлением обратного иска против истца);
- исковые (о договорах, вознаграждениях за убытки, обиды);
- тяжёбные (о праве собственности и владения);

Жалобами на тот момент являлись обращения, подаваемые тяжущимися сторонами в высшие учреждения на решения или действия низших учреждений.

Отзывы подавались высшему в уголовном судопроизводстве учреждению с жалобой на приговоры низшей судебной инстанции.

В учреждениях XIX в. был определенный порядок составления документов. Законодательство его регламентировало.

Законами устанавливались особые правила составления отзывов, жалоб и прошений. В документе выделялись следующие части: заглавие, содержание, подпись, скрепа, «особенные пометки», бланковые и «конвертные надписи». У каждой такой части должно было быть соответствующее оформление.

Адресат был обязательным реквизитом для прошений, жалоб и отзывов.

Наименование разновидностей документов - «прошение», «жалоба», «донос», подаваемых должностным лицам, обозначалось вместе с указанием автора.

Первым пунктом изложения содержания прошений, жалоб, отзывов была причина написания документа, а в последующих излагалось само дело. В конце формулировалась просьба.

Каждое прошение подписывалось особым образом. Подпись на прошениях, жалобах и отзывах, подаваемых в присутственное место, разбивалась по одному слову или по несколько слов под каждым пунктом.

Подпись на прошениях и жалобах, подаваемых на имя императора и составляемых без разделения текста на пункты, ставилась в конце документа.

На Гербовой бумаге писались просительские документы. Срок исполнения документов составлял от двух до шести недель, Бывали случаи, что достигал и шести месяцев.

На протяжении всего дореволюционного периода процессу составления и оформления прошений уделялось постоянное внимание. Этому есть подтверждение. Увеличивалось количество законодательных актов, распоряжений, инструкций, которые определяли как форму просительских документов, так и порядок работы с ними. Например, в « Положении о письмоводстве и делопроизводстве в военном ведомстве», утвержденном в 1911 г., для ускорения исполнения документов предписывалось все жалобы направлять тем лицам, от которых зависело решение вопроса.

Эта категория документов осталась в центре внимания и в советское время.

После Октябрьской революции 1917 г. первый документ, направленный на регламентацию работы с обращениями граждан - постановление 6-го Всероссийского Чрезвычайного съезда Советов от 08.11.1918 г. «О точном соблюдении законов», провозгласившее право каждого гражданина обжаловать действия любого должностного лица, волокиту или иные ущемления их законных требований. В постановлении говорилось:

«Вменить в обязанности всем должностным лицам и советским учреждениям по требованию любого гражданина Республики, желающего обжаловать их действия, волокиту или чинимые ему в его законных притязаниях затруднения, составление соответствующего краткого протокола».

Большое значение имел декрет ВЦИК от 12.04.1919 г., который возложил «контроль за организацией во всех учреждениях приема всякого рода жалоб и заявлений и правильного их движения на органы государственного контроля, при которых предлагалось создать специальное бюро жалоб и заявлений».

В 1919 г. в мае месяце наркоматом Государственного контроля были изданы два декрета от 09.04.1919 г. «О Центральном Бюро жалоб и заявлений при Народном комиссариате Государственного Контроля» и «О местных отделениях Центрального Бюро жалоб и заявлений», определившие порядок приема и работы с устными и письменными заявлениями и жалобами трудящихся. Также декреты обязали точно указывать фамилию, имя, отчество, адрес, точное наименование лиц или учреждений, на действия которых подается жалоба. Требовалось излагать обстоятельства, послужившие основанием для жалобы, приводить перечень доказательств и свидетелей, подтверждающих ее.

Декрет «О местных отделениях Центрального Бюро жалоб и заявлений» предусматривало необходимость работы по обобщению поступавшей информации. Для этой цели местные органы должны были составлять ежемесячную сводку по указанной форме. В ней помимо общих сведений о количестве жалоб и заявлений содержались данные о предмете жалобы (по восьми наиболее часто встречающимся позициям): в частности, на кого подана жалоба, о движении и результатах ее рассмотрения. Сводки сообщались в Центральное Бюро и публиковались в местных органах печати.

Благодаря этим нормативным документам впервые на территории всей страны законодательно закрепили организацию работы с жалобами и заявлениями граждан. Работа предусматривала обязательное рассмотрение всех обращений, необходимость обобщения, а также проведение анализа по поступившим вопросам.

В июле 1919 г. была утверждена Инструкция для Бюро жалоб и заявлений при советских учреждениях. Она предусматривала направление всех материалов о рассмотренных жалобах в Центральное бюро, а в августе того же года - Инструкция для Бюро жалоб и заявлений при губернском отделении государственного контроля, изданная в дополнение к декрету «О местных отделениях центрального Бюро жалоб и заявлений». Инструкция предписывала рассматривать жалобы заведующему Бюро или его заместителю; также было внесено изменение в форму ежемесячного отчета дополнявшими его сведениями о социальной принадлежности жалобщика.

Декрет СНК РСФСР от 30.12.1919 г. «Об устранении волокиты» установил инстанционный порядок подачи и рассмотрения жалоб. В нем пояснялось, что только правильное направление жалобы в порядке подчиненности действительно обеспечит быстрое и полное ее рассмотрение. Декрет уточнял:

«Принося жалобу прямо в центр, граждане также создают волокиту, вместо того чтобы содействовать ее устранению на месте, так как центр должен соблюдать закон и интересы государства, навести справки на месте и, таким образом, задержать рассмотрение жалобы».

Конкретный срок рассмотрения жалоб установлен циркулярным постановлением Президиума ВЦИК от 30.06.1921 «О порядке подачи жалоб и заявлений». Кроме того, постановление еще раз подчеркнуло необходимость разрешения обращений на местах, обязав местные органы власти обеспечивать проезд в центр делегатов волостных и сельских Советов, обжалующих действия местных органов.

Наиболее четко порядок с жалобами и заявлениями граждан был разработан в постановлениях правительства в 1930 гг. Об этом свидетельствуют:

- постановление ЦИК СССР от 13.04.1933 г. «О рассмотрении жалоб трудящихся и принятии по ним необходимых мер», которое предписывало выделить «ответственных руководящих работников в областных, краевых и

районных исполнительных комитетах и в советах. У этих работников была ответственность за всю работу по своевременному рассмотрению и разрешению поступающих жалоб; воспретить пересылку жалоб на рассмотрение тех учреждений и лиц, на действия которых поданы жалобы; установить точный порядок приема, направления и рассмотрения жалоб; организовать систематическую проверку исполнения решений по жалобам; должное внимание уделить на постановку работы по приему и рассмотрению жалоб, на своевременность и правильность вынесенных решений по жалобам и на устранение причин, вызвавших жалобы;

- постановление ВЦИК от 01.07.1934 г. «Об упорядочении дела рассмотрения и разрешения жалоб», которое определило порядок приема жалоб, их направление и рассмотрение в исполнительных комитетах и советах; устанавливало обязательность проверок сведений, сообщаемых в органы печати, о нарушениях в работе учреждений и должностных лиц. Постановление предписало сроки рассмотрения жалоб: в краевых (областных) органах - в срок не свыше одного месяца со дня подачи жалобы. Жалобы, поступавшие от красноармейцев, рассматривались не свыше 15 дней. В районных и городских органах не позже 20 и 7 дней.

Постановления 1933 и 1934 гг. охватили главные моменты приема и рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан, а также регламентировали организацию данной работы на протяжении 30 лет.

Постановление ЦИК СССР от 14.12.1935 г. «О положении дел с разбором жалоб трудящихся» предписало всем центральным исполнительным комитетам союзных республик возложить персональную ответственность за постановку приема и разрешения жалоб трудящихся в автономных республиках, краях, областях, районах, городах и сельских советах на председателей исполнительных комитетов и советов. Устанавливались дни и часы приема жалобщиков председателями исполнительных комитетов, их заместителями и членами президиумов. Обязательны для председателей исполнительных комитетов было

обеспечить рассмотрение поступающих жалоб в тех органах, в компетенции которых относятся вопросы, затронутые в жалобах. Итоговое решение по жалобам в сельских и городских органах должно было осуществляться в присутствии заявителей, представителей заинтересованных организаций и лиц, проводивших расследование жалобы. Председатели исполкомов обязывались установить строгий контроль за прохождением жалоб. Вопрос можно было закрыть лишь после фактического выполнения принятого по жалобе решения, и предписывалось обязательно известить жалобщиков о вынесенных решениях.

Таким образом, декларативно и формально организация работы с обращениями трудящихся была определена правильно, но политическая обстановка в стране наложила свой отпечаток на реальное выполнение постановлений и использование их норм властями. Закрытые ранее, но опубликованные в настоящее время материалы свидетельствуют о тенденциозности в 1930 гг. и последующие годы прошлого столетия, как публикаций, так и исполнения писем, носивших, как правило, характер политических, сфабрикованных разоблачений. В то же время огромный поток писем с жалобами на нарушения демократических норм просто игнорировался.

Вышедшее 30 мая 1936 г. постановление Комиссии Советского контроля при СНК СССР «О рассмотрении жалоб трудящихся», хотя и распространило действие постановления ЦИК СССР от 14.12.1935 г. на руководителей всех учреждений и предприятий, носило декларативный характер и явилось отражением провозглашавших в то время Конституцией 1936 г. демократических свобод и общественной активности трудящихся. В период доносов и массовых репрессий постановление призывало к внимательному и чуткому отношению со стороны советских и хозяйственных организаций к обращениям граждан.

Более полные разъяснения по технологии работы с предложениями, заявлениями и жалобами граждан были в «Инструкции по

делопроизводству в сельских Советах депутатов трудящихся РСФСР», утв. Постановлением Совета Министров РСФСР от 17.01.1948 г. «Об упорядочении делопроизводства в сельских Советах депутатов трудящихся», и «Примерной инструкции о делопроизводстве в совнархозах, министерствах и ведомствах РСФСР, Советах Министров автономных республик и исполнительных комитетах местных Советов депутатов трудящихся», утв. Постановлением Совета Министров РСФСР от 30.09.1961 г. «О мерах по улучшению делопроизводства в учреждениях и организациях РСФСР».<sup>24</sup>

В инструкциях подробно прописывался порядок приема предложений, заявлений и жалоб трудящихся, их регистрация, направление на рассмотрение и контроль за их прохождением.

Изданный 12 апреля 1968г. Указ Президиума Верховного Совета СССР №2534-7 «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» стал завершением 30 - летнего опыта работы с обращениями граждан.

В указе предложения, заявления, жалобы граждан в государственные и общественные органы представлены как важное средство осуществления и охраны прав личности, важное звено при решении государственных вопросов с населением. Указ особо подчеркнул, что, являясь одной из форм участия трудящихся в управлении, обращения граждан способствуют усилению контроля народа за деятельностью государственных и общественных органов, борьбе с волокитой, бюрократизмом и другими недостатками в их работе.

Президиум Верховного Совета обязал все государственные и общественные органы обеспечить необходимые условия для осуществления предоставленного и гарантированного гражданам права обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами в письменной и устной форме.

---

<sup>24</sup> Вялова Л.М. Порядок работы с обращениями граждан. - М., 2004. С.4.

Все государственные и общественные органы, предприятия, учреждения, организации, а также их руководители и другие должностные лица были обязаны принимать и в соответствии со своими полномочиями в установленные сроки рассматривать предложения, заявления и жалобы граждан. Соответственно давать на них ответы и предпринимать необходимые меры.

Гражданам требовалось подавать обращения в те государственные органы, которые имели право разрешения вопроса, поставленного гражданином в обращении. Если документ попадал не по назначению, его следовало в пятидневный срок направить в соответствующее учреждение, а заявителя уведомить, что его обращение направлено по назначению. Так же как и в предшествующих постановлениях, указ запретил направлять обращения граждан для разрешения тем должностным лицам, на действия которых жалуются граждане.

Личный прием у руководителей всех учреждений имел важную роль. Руководители проводили личный прием граждан, причем дни и часы приема устанавливались в удобное для населения время. У руководителей всех учреждений была личная ответственность за организацию приема и рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан.

В Указе были установлены конкретные сроки рассмотрения данной категории документов. Заявления и жалобы разрешались в срок до одного месяца со дня поступления. Жалобы и заявления, не требующие дополнительного изучения и проверки, рассматривались безотлагательно, но не позднее 15 календарных дней.

Указ предписывал проводить систематические проверки состояния дел по рассмотрению предложений, заявлений и жалоб граждан во всех учреждениях, организациях и предприятиях. Если бывали случаи нарушения установленного порядка рассмотрения документов, волокиты, бюрократического отношения, то предусматривалась возможность

дисциплинарной и, в особых случаях, уголовной ответственности должностных лиц.

В развитие Указа №2534-7 Президиум Верховного Совета РСФСР принял постановление от 15.06.1968 г. «О порядке рассмотрения писем депутатов Верховного Совета РСФСР». В нем описывалась личная ответственность за своевременное рассмотрение и правильное разрешение вопросов, поставленных в письмах депутатов Верховного Совета РСФСР, на руководителей государственных и общественных органов, предприятий и учреждений.

В тот же год Президиум Верховного Совета РСФСР принял также постановление от 24.06.1968 г. «О предложениях, заявлениях и жалобах граждан», поступающих в адрес сессий Верховного Совета СССР. В нем говорилось о том, что предложения, заявления и жалобы граждан в адрес сессий Верховного Совета СССР по вопросам, разрешение которых относилось к компетенции других государственных и общественных органов, незамедлительно отправлялись по окончании сессии в эти органы. Их руководители сообщали о результатах рассмотрения этих обращений авторам и в Президиум Верховного Совета СССР<sup>25</sup>.

В Конституции (Основном законе) СССР, принятой 7 октября 1977г., ряд статей посвящен вопросам работы с предложениями и заявлениями граждан. В частности, в статье 49 Основного закона говорится: «Каждый гражданин СССР имеет право вносить в государственные органы и общественные организации предложения по улучшению их деятельности, критиковать недостатки в работе. Должностные лица обязаны в установленные сроки рассматривать предложения и заявления граждан, давать на них ответы и принимать необходимые меры».

В статье 58 Конституции СССР также отмечалось: «Граждане СССР имеют право обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов. Жалобы должны быть рассмотрены в порядке и в

---

<sup>25</sup> Вялова Л.М. Порядок работы с обращениями граждан. - М., 2004. С. 14.

срок, установленные законом. Действия должностных лиц, совершенные с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющие права граждан, могут быть в установленном законом порядке обжалованы в суд. Граждане СССР имеют право на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении им служебных обязанностей».

В соответствии с пунктом 19 указа от 04.03.1980 г. Совет Министров СССР 13 октября 1981 г. принял постановление №986 «О порядке ведения делопроизводства по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях».

Данное постановление явилось основанием для разработки Комитетом СССР по науке и технике, Государственным комитетом СССР по стандартам и Главным архивным управлением при Совете Министров СССР «Типового положения о ведении делопроизводства по предложениям, заявлениям и жалобам граждан» №463/162/298. Его утвердили 30 ноября 1981 г. Этот документ впервые в советский период установил правила ведения делопроизводства по обращениям граждан.

Только один срок подачи аналитических справок руководству установлен Типовым положением. Этот день 15 января. В этот день делопроизводственная служба должна предоставить проанализированный и обобщенный материал по работе с обращениями граждан за предыдущий год. Форма сводки анализа обращений граждан произвольная.<sup>26</sup>

Типовое положение прописывало обязанности министерства, ведомства СССР и Советы Министров союзных республик обеспечить на его основе разработку и утверждение положений (инструкций) о ведении делопроизводства по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в

---

<sup>26</sup> Вялова Л.М. Порядок работы с обращениями граждан. - М., 2004. С. 43.

соответствующих государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях с учетом особенностей их деятельности.

В 1980 г. процесс законодательного регулирования работы с заявлениями, предложениями и жалобами граждан был продолжен.

В феврале 1987 г. было издано постановление Президиума Верховного Совета СССР «Об обращениях граждан в Верховный Совет СССР», в котором говорилось, что граждане увеличили свою активность в осуществлении своих конституционных прав на критику недостатков.

В марте того же года Президиум Верховного Совета РСФСР принял постановление «Об обращениях граждан в Верховный Совет РСФСР, Верховные Советы автономных республик и местные Советы народных депутатов РСФСР».

Крайне важным также явилось принятие 30 июня 1987 г. закона СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан».

Этот закон предусматривал возможность обжалования в суд любых действий должностного лица, за исключением тех, которые специально регламентированы уголовным, гражданским, административным и другим законодательством. И непременно действий, связанных с обеспечением обороноспособности страны и государственной безопасности. В суд могли быть обжалованы действия, от одного должностного лица от своего имени, или от имени представляемого органа. Гражданину предоставлялось право обращаться с жалобой непосредственно в суд вне зависимости от предварительного обжалования таких неправомερных действий вышестоящему органу или должностному лицу.

В советский период было принято решение не рассматривать анонимные письма, что было закреплено постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 02.02.1988 г. №842-11 «О внесении дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»». Анонимным

письмом считалось то письменное обращение гражданина, которое было без подписи автора, фамилии, имени, отчества, данных о работе или месте учебы, а также места жительства. Обращение, не содержащее этих сведений, признавалось анонимным и рассмотрению не подлежало.

Краткий обзор регулирования работы с обращениями граждан в государственные организации в дореволюционной России и в советский период свидетельствует о том, что государство понимало значимость правильной организации этой работы и прилагало значительные усилия для ее регулирования<sup>27</sup>.

Право на обращение является важным конституционно-правовым средством защиты прав и свобод граждан. Также оно является одной из организационно-правовых гарантий их охраны. Конституция Российской Федерации закрепило это право в 33 статье<sup>28</sup>.

Обращения граждан представляют собой одну из форм участия граждан в управлении, в решении государственных и общественных дел, способ восстановления нарушенного права. Право на обращение, закрепленное за гражданином Российской Федерации, выступает одним из действенных способов устранения возможных нарушений законности.

До 2006 г., основным правовым актом, регулирующим рассмотрение обращений граждан, был указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. №2534-7 «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». В него были также внесены некоторые изменения.

Когда в силу вступил Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», была создана новая нормативная база, призванная повысить эффективность участия граждан в управлении делами государства и контроле над деятельностью государственного аппарата.

---

<sup>27</sup> Вялова Л.М. Порядок работы с обращениями граждан. - М., 2004. С. 18.

<sup>28</sup> Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (в ред. от 30 декабря 2008 г.)// Российская газета. – 2008. – 31 декабря.

В Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предусмотрены возмещение причиненных убытков и взыскание расходов при рассмотрении обращения. Так, гражданин имеет право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных ему незаконным действием, по решению суда. Если в обращении были указаны заведомо ложные сведения, расходы, связанные с рассмотрением обращения, могут быть по решению суда взысканы с автора обращения. Также при подаче обращений граждане могут не указывать адрес местожительства, а ограничиться почтовым адресом, по которому необходимо отправить ответ на обращение.

Необходимо отметить, что в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» существенно сужена сфера публичных обращений. До принятия вышеупомянутого закона под обращением понимались предложение, заявление, жалоба, направляемые в государственные и общественные органы, предприятия, учреждения, организации, должностным лицам. В настоящем законе об обращениях обращение - это предложение, заявление, жалоба, направляемые в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу.

Законодательство отдельных субъектов Российской Федерации к числу адресатов обращений относят также коммерческие и некоммерческие организации. В этом числе также находятся учреждения, предприятия различных форм собственности.

Конкретность и ясность закона важные показатели демократической культуры общества.

## 1.2 Виды и формы обращений граждан

Обращением считается признавать юридический акт (действие) сознательно направленное на создание юридических последствий или желание автора побудить должностное лицо к юридическим значимым действиям.

Функции обращений граждан таковы:

- 1) средства защиты прав граждан;
- 2) средства защиты конституционных прав;
- 3) средства защиты обратной связи (выражения реакций народов);

Классификация обращений едина. Существует несколько типов. Они указаны в таблице 1.1

Таблица 1.1 – Классификация обращений

№ п/п	По форме подачи	По содержанию	По количеству обращающихся граждан	По адресату	По количеству обращений с тем же вопросом
1	Устные обращения (встреча, телефонный разговор)	Предложения (профилактические действия)	Коллективные	Государственный орган	Повторные
2	Письменные обращения (почта, личное обращение, электронная почта)	Заявления (сигнальные действия)	Индивидуальные	Орган местного самоуправления	Многократно давались ответы
3		Жалобы (защитные действия)		Должностное лицо	

На сегодняшний день отсутствует специальный орган по рассмотрению жалоб.

Законодательство не допускает устного обращения к должностному лицу указанных органов. Хотя в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в части 1 статьи 2 закона, прописано, что граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам. Граждане приходят на личный прием к руководителю государственного органа власти или органа местного самоуправления.

А. С. Ширококов<sup>29</sup> предложил научное определение «обращению». Трактовка этого термина такова, обращение - это волеизъявление индивида, выражающееся 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.

Предложение - это документ, в котором излагаются идеи гражданина по совершенствованию законодательства, оптимизации деятельности государственной власти и местного самоуправления, различного рода преобразованиях в обществе.

Заявление - просьба оказать содействие заявителю или иным лицам в реализации каких-либо конституционных прав или свобод. Также оно может быть сообщением 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.

---

<sup>29</sup> Ширококов, С.А. Конституционное право человека и гражданина на обращение/ автореф. дис. ...канд.юр.наук/ Ширококов Сергей Анатольевич. – Екатеринбург. 1999. - 8с.

С. Кенжаев<sup>30</sup> выделяет три подвида заявлений:

- заявления в государственные, общественные, коммерческие, кооперативные и частные структуры, содержащие просьбу о реализации предоставленных заявителям прав и удовлетворении их законных интересов;

- обращения, в которых излагаются сведения о ставших известными правонарушениях преступного или непроступного характера;

- исковые и другие заявления, с которыми личность, а также представитель государственных, общественных, кооперативных, коммерческих, частных организаций обращается в судебные органы.

В Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», рассматривается только первый подвид заявлений.

Жалоба, другими словами, просьба о помощи гражданина в государственные органы или органы местного самоуправления, а также должностным лицам с помощью, которой, гражданин стремится обеспечить защиту своего права, свободы, законного интереса или устранения уже произошедших нарушений прав. Право на подачу жалобы является абсолютным, неограниченным и неотчуждаемым правом личности. Для реализации этого права не нужно чьего-либо согласия.

Для чего нужны жалобы?

1. Обратная связь;
2. Контроль за работой чиновников;
3. Реализация прав и свобод граждан;
4. Введение новых законов или изменения их;
5. Решение злободневных вопросов.

---

<sup>30</sup> Кенжаев С. Обращения как важнейший фактор деятельности прокуроров по борьбе с нарушениями законности в сфере управления/автореф. дис. ... д.юр.наук/ - М., 1998. - 20с.

В юридической литературе предлагалось деление обращений граждан, имеющих целью защиту их прав, свобод и законных интересов, на две группы:

- 1) жалобы и заявления в органы законодательной или исполнительной власти;
- 2) исковые заявления и жалобы в судебные органы.

Также имеют места быть такие обращения как ходатайства. Ранее они были занесены в законодательстве Российской Федерации. Ходатайство - это обращение, содержанием которого является просьба о признании за лицом определенного правового статуса, прав, свобод, гарантий и льгот с предоставлением документов, их подтверждающих. На данный момент такого вида обращения в Российском законодательстве не существует.

Обращения, неподведомственные органам власти встречаются на практике чаще всего. Так как граждане почти всегда уверены, что обращаясь в орган государственной власти, любая их жалоба будет рассмотрена, поэтому часто приходится пересылать жалобы в компетентные органы или организации, и уведомлять об этом гражданина. Законодатель относит к обращениям, не подлежащим рассмотрению в суде, жалобы на судебные решения.

Обращение неправильной формы - это письменные обращения, которые не поддается прочтению. Ответ на обращение не дается и оно не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, о чем сообщается гражданину, направившему обращение.

На анонимные обращения ответ не дается, по причине того, что в нем не указывается фамилия, имя и отчество гражданина, и почтовый адрес с которого было отправлено обращение. Исключение сделано лишь для анонимных обращений, содержащих сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии. Об этом сразу же сообщается в уполномоченные органы.

Повторные обращения также имеют место быть. Часто гражданин может быть недоволен ответом, или способом решения проблемы, указанной в его обращении. И поэтому он обращается в орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностному лицу повторно. Если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались ответы по существу, а новых доводов не приводятся, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекратить переписку.

Заведомо ложные обращения - это обращения, содержащие сведения, полностью или частично не соответствующие действительности и предполагающие осведомленность заявителя о ложности излагаемых им фактов. Закон предполагает взыскание с гражданина по решению суда расходов, понесенных в связи с рассмотрением обращения органами власти.

Помимо имущественной ответственности за ненадлежащее обращение, лицо может также отвечать за клевету (ст. 129 УК РФ) и заведомо ложный донос (ст. 306 УК РФ).<sup>31</sup>

Подводя итог, у каждого вида обращения есть своя определенная правозащитная функция. Так, Н.А. Ямпольская <sup>32</sup>разделяла эти правозащитные функции 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;

---

<sup>31</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. Закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 02.06.2016)// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>32</sup> Ямпольская Н.А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях // Вопросы советского государственного права. 1959. №2. С. 61- 62.

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

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

### **1.3 Современное законодательство об обращениях граждан**

На сегодняшний день главным звеном нормативно-правового регулирования процесса обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления является Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Настоящий закон распространяется на отношения, связанные с реализацией права граждан, обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Также он распространяется на порядок рассмотрения обращения граждан органами государственной власти, местного самоуправления и должностными лицами.

Закон не распространяется на порядок рассмотрения обращений, которые регулируются установленными федеральными и конституционными законами и иными федеральными законами (Гражданский Кодекс, Уголовный Кодекс, Кодекс об административных правонарушениях и т.д.)

Установленный настоящим Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства. Также порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением указанными органами, должностными лицами обращений объединений граждан, в том числе юридических лиц.

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» устанавливает гарантии, принципы, этапы рассмотрения обращений, сроки рассмотрения обращений, права и обязанности граждан, права и обязанности должностных лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Граждане реализуют свое право на обращение добровольно и свободно. Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц.

Гарантии реализации права на обращения включают в себя:

- безопасность;
- ответственность;
- доступность информации;
- бесплатность;
- обязательность принятия обращений к рассмотрению;
- добровольность.

В статье 3 Федерального настоящего закона прописано:

«Правовое регулирование правоотношений, связанных с рассмотрением обращений граждан. Такие правоотношения регулируются Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами. 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 настоящим Федеральным законом».

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные термины: обращение гражданина, предложение, заявление, жалоба и должностное лицо. В законе даются такие определения терминам: «Должностное лицо - лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления»;

«Обращение гражданина - направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления»;

«Предложение - рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества»;

«Заявление - просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц»;

« Жалоба - просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц».

Порядок рассмотрения обращений граждан в Федеральном законе состоит из нескольких этапов. Это принятие обращения к рассмотрению, рассмотрение обращений, принятие решений по обращениям, анализ и контроль над ними.

В Федеральном законе от 02.05.2006г. №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» прописаны Права заявителей. Граждане вправе:

1. Подавать и излагать свои доводы;
2. Знакомиться с материалами дела по обращению за исключением конфиденциальной информации;
3. Предоставлять дополнительные документы по обращению;

4. Отозвать обращение;
5. Получать ответ на обращение в установленные законом сроки;
6. Обжаловать ответы на обращение;

Статья 6 Федерального закона гласит о гарантиях безопасности гражданина в связи с его обращением. В законе говорится:

«Запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц. При рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. Не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов».

В Федеральном законе в статье 7 прописаны требования к письменному обращению. Указывается адресат обращения: фамилия имя отчество должностного лица, его должность либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления. Гражданин указывает фамилию имя отчество, почтовый адрес, также можно указать электронную почту. Излагается суть обращения, ставится дата и личная подпись. Могут быть приложены документы или иные материалы по интересующему вопросу гражданина, который он изложил в обращении.

Также в Федеральном законе прописываются требования к электронному обращению. Формулировка такая:

«Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, подлежит рассмотрению в порядке, установленном настоящим

Федеральным законом. В обращении граждан в обязательном порядке указывается свои фамилию, имя отчество (последнее - при наличии), адрес электронной почты, если ответ должен быть направлен в форме электронного документа, и почтовый адрес, если ответ должен быть отправлен в письменной форме. Гражданин вправе приложить к такому обращению необходимые документы и материалы в электронной форме либо направить указанные документы и материалы или их копии в письменной форме».

Обязанности заявителей при подаче обращения в органы власти:

1. Соблюдать требования законодательства;
2. Соблюдать вежливость и корректность при написании обращения;
3. Информировать органы и организации, куда было направлено обращение об изменении места жительства;

Обязанности органов и организаций, рассматривающих обращение:

1. Внимательное и доброжелательное обращение;
2. Не допускать формализма и бюрократизма в работе;
3. Принимать все меры для полного рассмотрения обращения гражданина;
4. Принимать законные и обоснованные решения по вопросу, решаемому в обращении заявителя;
5. Информировать заявителя о принятых решениях;
6. Принимать меры в пределах своей компетенции по восстановлению прав и свобод граждан;
7. Обеспечивать контроль за исполнением принятых решений;
8. Решать вопрос о привлечении к ответственности лиц виновных в нарушении прав и свобод граждан;
9. Разъяснять заявителю порядок обжалования ответов.
10. Запрашивать, в том числе в электронном виде, необходимые для рассмотрения обращения материалы и документы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных

должностных лиц. Исключение составляют суды, органы дознания и органы предварительного следствия.

Принципы, которые соблюдаются при рассмотрении обращений граждан таковы: рассмотрение по существу, объективность, всесторонность, своевременность, законность, недопустимость злоупотребления правом.

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» также прописывает сроки предоставления материалов и документов для рассмотрения граждан. В нем говорится:

«Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо по направленному в установленном порядке запросу государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, рассматривающих обращение, обязаны в течение 15 дней предоставлять документы и материалы, необходимые для рассмотрения обращения. Исключение составляют документы и материалы, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, и для которых установлен особый порядок предоставления».

Ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом. Ответ на обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, направляется в форме электронного документа по адресу электронной почты указанному в обращении, или в письменной форме по почтовому адресу, указанному в обращении.

Гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. В Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» сказано:

«Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу. Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данного государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации его обращения».

В случае если решение поставленных в письменном обращении вопросов относится к компетенции нескольких государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, копия обращения в течение семи дней со дня регистрации направляется в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления или соответствующим должностным лицам. Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при направлении письменного обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу может в случае необходимости запрашивать в указанных органах или у должностного лица документы и материалы о результатах рассмотрения письменного обращения.

Запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. В случае, если в соответствии с запретом, предусмотренным выше, невозможно направление жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, жалоба возвращается

гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующие решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд.

На основании статьи 9 Федерального комментируемого закона, обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. В случае необходимости рассматривающие обращение государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо может обеспечить его рассмотрение с выездом на место.

Порядок рассмотрения отдельных обращений прописан в 11 статье настоящего Федерального закона. Закон гласит:

«Если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. Если в указанном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающим или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией».

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

Также статья 11 гласит о том, что:

«Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом».

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

В 11 статье Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» говорится:

«Если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему неоднократно давались письменные ответы по существу, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу. О данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение».

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. Если причины, по которым ответ по существу поставленных в обращении вопросов не мог быть дан. В последующем устранены, гражданин вправе вновь направить обращение в соответствующий государственный орган, орган местного самоуправления или соответствующему должностному лицу».

Сроки рассмотрения обращений прописаны в 12 статье Федерального комментируемого закона. Обращения рассматриваются в 30-дневный срок со дня регистрации. Продлить срок можно не более чем на 30 дней. Если

требуется дополнительная информация, то запрос по ней не должен превышать 15 дней.

Вопросы миграции также оговорены Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В нем поясняется:

«Письменное обращение, поступившее высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и содержащее информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции, рассматривается в течение 20 дней со дня регистрации письменного обращения».

На основании статьи 13 настоящего Федерального закона предусматривается личный прием граждан в государственных органах, органах местного самоуправления. В статье говорится:

«Прием проводится руководителями и уполномоченными на то лицами. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан. При личном приеме гражданин предъявляет документ, удостоверяющий его личность».

Содержание устного обращения заносится в карточку личного приема гражданина. Если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема. Об этом делается запись в карточке личного приема гражданина. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов. Письменное обращение, принятое в ходе личного приема, подлежит регистрации и рассмотрению в порядке, установленном комментируемым Федеральным законом.

Статья 13 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» гласит:

« В случае если в обращении содержатся вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, гражданину дается разъяснение, куда и в каком порядке ему следует обратиться. В ходе личного приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных вопросов в обращении».

Отдельные категории граждан, в случаях, предусмотренных законодательством, пользуются правом на личный прием в первоочередном порядке.

Статья 14 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» гласит о том, что:

«Государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица осуществляют в пределах своей компетенции контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений. Анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан».

Ответственность за нарушение настоящего Федерального закона прописана в статье 15. Лица виновные в нарушении настоящего Федерального закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

В статье 16 говорится:

«О возмещении причиненных убытков и взыскании понесенных расходов при рассмотрении обращений. Гражданин имеет право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения, по решению суда».

Если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда.

В статье 183 Перечня Типовых управленческих документов, образующихся в деятельности организаций, с указанием сроков хранения (утв. Росархивом 06.10.2000 г.), установлены сроки хранения обращений граждан.

Обращения граждан (предложения, заявления, жалобы и др.), документы по их рассмотрению (справки, сведения, переписка) в зависимости от их значимости хранятся в течение следующих сроков:

- предложения, письма творческого характера, заявления, жалобы, содержащие сведения о серьезных недостатках и злоупотреблениях – постоянно;

- обращения личного характера – 5 лет ЭПК

- второстепенного, оперативного характера – 5 лет.

К недостаткам Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» можно отнести:

- 1) Наличие в законе большого количества норм носящих отсылочный характер (ст. 8 п. 3, 3.1)

- 2) Отсутствие в законе указания о возможности установления общих правил рассмотрения обращения граждан для предприятий различных форм собственности.

- 3) В перечне видов обращений не указаны такие виды как: петиция, ходатайство, повторное обращение, запрос.

- 4) Не прописан механизм рассмотрения устных обращений по телефону.

5) Отсутствие в законе статей об обязанностях органа власти по рассмотрению обращений и об ответственности за нарушения порядка их разрешения.

6) Отсутствие нормы о гарантии безопасности граждан в связи с его обращением в государственные органы.

7) Отсутствие в законе положений о порядке взыскания с граждан расходов, понесенных органами местного самоуправления в случае, если гражданин предоставил заведомо ложные сведения.

8) Отсутствие в законе сроков, в течение которых может быть подана жалоба заявителя о нарушении его прав.

Таким образом, Федеральный Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» обеспечивает организационно-правовой механизм рассмотрения обращений, который максимально способствует защите интересов граждан, восстановлению их нарушенных прав и удовлетворению законных требований.

## **2. Организационные основы работы с обращениями граждан в администрации Октябрьского района г. Красноярск**

### **2.1 Организация работы с обращениями граждан в администрации Октябрьского района г. Красноярск**

Администрация Октябрьского района осуществляет свою деятельность на основании Положения об администрации района в городе Красноярске утвержденного Распоряжением Главы города от 26.02.2007 №46-р.<sup>33</sup>

В целях совершенствования работы в районах города и приведения полномочий администраций районов в соответствие с требованиями действующего законодательства, руководствуясь Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Уставом города Красноярска:

1. Утвердить Положение об администрации района в городе Красноярске согласно приложению.

2. Органам администрации города внести необходимые изменения в правовые акты города в связи с утверждением настоящего Положения.

3. Признать утратившими силу:

- Постановление администрации города от 08.05.2001 г. № 262 «Об утверждении Положения об администрации района в городе Красноярске»;

- Постановление администрации города от 17.01.2003 г. № 5 «О внесении изменений и дополнений в Постановление администрации города от 08.05.2001 N 262».

4. Ответственность за исполнение настоящего Распоряжения возложить на заместителя Главы города - начальника департамента Главы города Горячеву Т.И.

Основными задачами районной администрации являются:

---

<sup>33</sup> Сайт Красноярского края [Электронный ресурс]: описано положение об администрации района в городе Красноярске. Режим доступа: [http://krasnoyarsk.news-city.info/docs/sistema/dok\\_ieyqib.htm](http://krasnoyarsk.news-city.info/docs/sistema/dok_ieyqib.htm)

- проведение единой городской политики и исполнение правовых актов города в целях комплексного инновационного развития района;

- создание благоприятных условий для населения, по охране здоровья, обеспечению широкого доступа к культуре, осуществлению социальной защиты, поддержанию социального и национального согласия, а также комплексной застройке, благоустройству и содержанию территории соответствующего района;

- организация взаимодействия с общественными, некоммерческими и коммерческими организациями, а также населением для создания рабочих мест, развития малого бизнеса, партнерства и согласия;

- организация территориального общественного самоуправления на территории соответствующего района с участием товариществ собственников жилья, населения и других общественных формирований;

- обеспечение законности, информационной доступности в деятельности администрации района;

- обеспечение предотвращения, выявления и устранения коррупционных проявлений в деятельности администрации района;

- обеспечение контроля за целевым использованием бюджетных средств, выделенных администрации района;

- формирование благоприятных условий для образования и деятельности товариществ собственников жилья.

В Положении об администрации говорится, что:

«Деятельностью районной администрации руководит руководитель администрации района в городе. Руководитель администрации района в городе назначается и освобождается от должности Главой города и руководит деятельностью районной администрации на принципе единоначалия. В пределах своей компетенции руководитель администрации района в городе издает распоряжения, обязательные для исполнения всеми расположенными на территории района юридическими и физическими

лицами. По вопросам внутренней деятельности районной администрации руководитель администрации района в городе издает приказы».

Руководитель администрации района в городе имеет заместителей, в том числе одного первого заместителя. Они обеспечивают исполнение полномочий руководителя администрации района в городе. Первого заместителя администрации района в городе назначает на должность и освобождает от должности, определяет оплату их труда и применяет к ним меры дисциплинарного взыскания Глава города.

В Положении прописаны обязанности руководителя. Они звучат так:

«Руководитель администрации района в городе в соответствии с утвержденной Главой города структурной схемой районной администрации распределяет обязанности между своими заместителями, разрабатывает их должностные инструкции, предоставляет им все виды отпусков, направляет в служебные командировки»;

«Руководитель администрации района в городе и его заместители являются должностными лицами»;

«Руководит деятельностью районной администрации, представляет ее в органах государственной власти и местного самоуправления, а также учреждениях, предприятиях и организациях»;

«В пределах своей компетенции вносит предложения Главе города по планам и программам социально - экономического развития города».

За руководителем администрации района закреплены земельные вопросы земельных отношений и недвижимости. Он следит за управлением объектами муниципальной собственности района, расположенными на территории района:

- согласовывает договоры аренды помещений, находящихся на территории района. Также он должен быть в курсе внесенных изменений и дополнений в них, передачи помещений в безвозмездное пользование, вносит предложения по улучшению использования нежилых помещений;

- согласовывает перечень помещений, предлагаемых для приватизации, вносит предложения по объектам незаконченного строительства, согласовывает списание муниципального имущества, переданного в оперативное управление администрации района;

- выносит предложения по установлению налоговых ставок по земельному налогу и определению размеров арендной платы за землю.

Руководитель администрации района в городе на основании Положения:

«Вносит предложения Главе города об учреждении, реорганизации, ликвидации муниципальных учреждений и предприятий, расположенных на территории района. В соответствии с примерной структурной схемой разрабатывает структуру районной администрации и представляет ее на утверждение Главе города после согласования с управлением кадровой политики и организационной работы администрации города. В соответствии с утвержденной предельной штатной численностью, в пределах доведенных лимитов фонда оплаты труда разрабатывает и после согласования с управлением кадровой политики и организационной работы администрации города утверждает штатное расписание районной администрации. В порядке, установленном трудовым законодательством и правовыми актами города, назначает на должность и освобождает от должности работников районной администрации, определяет размеры оплаты их труда, разрабатывает и утверждает должностные инструкции работников, применяет к ним меры поощрения и дисциплинарного взыскания. Принимает решение о расходовании средств резервного фонда районной администрации».

Также руководитель взаимодействует с правоохранительными органами района. При возникновении чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, катастрофы, эпидемии, пожары, массовые беспорядки и т.п.) принимает меры по охране жизни людей, сохранению материальных ценностей, поддержанию порядка, обеспечению нормального

функционирования объектов производственной и социальной инфраструктуры на территории района.

В Положении говорится о том, что руководитель:

«Организует работу с населением и органами территориального общественного самоуправления, расположенными на территории района. Назначает на должность руководителей отраслевых органов администрации района по согласованию с руководителями соответствующих отраслевых органов администрации города, утверждает положения о структурных подразделениях районной администрации, их структуры и штатные расписания. Согласовывает назначение и освобождение от должности руководителя территориального отдела по ГО, ЧС и ПБ. Учреждает формы поощрения (почетные грамоты, благодарственные письма, дипломы) в порядке, установленном правовыми актами города. Осуществляет прием населения, рассматривает обращения граждан и организаций, принимает по ним необходимые меры в пределах компетенции. Руководит районной антитеррористической группой. Несет персональную ответственность за разрабатываемые правовые акты и принимаемые решения в рамках возложенных полномочий, за непринятие мер по предупреждению коррупционных проявлений. Несет персональную ответственность за целевое использование бюджетных средств, соблюдение порядка оказания услуг населению структурными подразделениями. Осуществляет иные полномочия по обеспечению деятельности районной администрации в пределах установленных для нее задач и функций. Подписывает выписки из похозяйственных книг или определяет должностных лиц администрации района, уполномоченных на подписание таких выписок».

Ответственность за неисполнение и/или ненадлежащее исполнение задач и функций, возложенных на районную администрацию этим Положением, несет руководитель администрации района в городе. Порядок привлечения к ответственности руководителя администрации района в городе устанавливается действующим законодательством.

Степень ответственности и порядок привлечения к ответственности других работников районной администрации устанавливается действующим законодательством и должностными инструкциями работников.

Адрес: 660062, г. Красноярск, ул. Высотная, 15, эл.почта: oost@admkrsk.ru, тел. 247-01-10

Администрация Октябрьского района строит свою работу с обращениями граждан в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 г. №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Порядок работы с письменными и устными обращениями граждан в администрации определяется Регламентом постановления администрации города от 12.02.2005 г. №68.

Единую систему работы с обращениями граждан и организаций, поступающими в администрацию города в письменной форме или в форме электронного документа, организует управление делами администрации города совместно с органами администрации города. Адресованные органам (должностным лицам) администрации города обращения граждан, опубликованные средствами массовой информации, подлежат рассмотрению в общем порядке, если содержат предусмотренные законом признаки обращения.

Работа с обращениями граждан и организаций включает:

- регистрацию обращений в течение 3 дней со дня их поступления, опубликования в средствах массовой информации;
- представление зарегистрированных обращений для рассмотрения Главе города, первым заместителям и заместителям Главы города, руководителям органов администрации города в соответствии с их компетенцией;
- направление зарегистрированных обращений согласно поручению (резолюции) Главы города, первых заместителей и заместителей Главы города, иных должностных лиц администрации города о рассмотрении

обращения органам администрации города в соответствии с их компетенцией.

В случаях, когда поручение дается двум или нескольким должностным лицам, ответственным исполнителем является лицо, указанное в резолюции первым. Соисполнители в пределах их компетенции представляют ответственному исполнителю в установленный им срок информацию, подписанную руководителем соответствующего органа.

Запрещается направлять жалобы граждан для разрешения тем руководителям, действия которых обжалуются.

Обращения направляются на рассмотрение в день их регистрации. Руководители органов администрации города, в компетенцию которых входит обозначенный в обращении вопрос, обязаны по существу и вовремя рассматривать обращения граждан и принимать по ним решения.

В случае если решение вопросов, поставленных в обращениях, не относится к ведению органов и должностных лиц, в адрес которых обратились заявители, обращения не позднее чем в течение 7 дней со дня регистрации направляются по принадлежности с извещением об этом заявителя.

Обращения рассматриваются в течение 30 дней со дня регистрации обращения. В случаях, установленных законодательством, руководитель управления делами администрации города либо уполномоченное им лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней.

Рассмотрение обращения признается завершенным и снимается с контроля, если рассмотрены все вопросы в обращении, приняты необходимые меры и заявителю дан письменный ответ.

Ответ на обращение заявителя непосредственно должен быть мотивированным. В случае отказа в удовлетворении обращения заявителю разъясняется порядок обжалования принятого решения, а также право на обращение в суд.

Обращения, связанные с предоставлением гражданам муниципальных услуг, рассматриваются в порядке, предусмотренном соответствующими административными регламентами предоставления муниципальных услуг, утвержденными правовыми актами администрации города.

Срок подготовки и направления ответа на межведомственный запрос о предоставлении документов и (или) информации для предоставления государственной или муниципальной услуги с использованием региональной системы межведомственного взаимодействия не может превышать 5 рабочих дней со дня поступления межведомственного запроса в орган, представляющий документ и (или) информацию.

Личный прием граждан в органах администрации города проводится руководителями либо уполномоченными ими должностными лицами указанных органов.

График личного приема граждан в администрации города утверждается Главой города, в администрациях районов в городе - их руководителями, публикуется в газете "Городские новости", размещается на официальном сайте администрации города, вывешивается в помещениях администрации города, администраций районов в городе в доступных для посетителей местах.

Во время записи на прием специалист обязан разъяснить гражданину, куда и в каком порядке ему следует обратиться, если решение его вопроса не входит в компетенцию администрации города.

При личном приеме гражданин предъявляет документ, удостоверяющий личность, и, при необходимости, документ, подтверждающий полномочия на представление интересов другого лица.

В случае если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема

гражданина. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

Письменное обращение, принятое в ходе личного приема, подлежит регистрации и рассмотрению в установленном порядке.

Глава города, первые заместители, заместители Главы города, руководители органов администрации города вправе делегировать полномочия по приему граждан иным должностным лицам администрации города, в компетенцию которых входят рассматриваемые вопросы.

За нарушение установленного порядка рассмотрения обращения должностное лицо несет ответственность, предусмотренную законодательством.

Поступающие обращения граждан регистрируются в подсистеме «обращения граждан» системы электронного документооборота «Lotus Notes» портала АСЭД.

С использованием данной программы на каждое письменное обращение заполняется регистрационно-контрольная карточка, в которой указывается дата регистрации, входящий номер, данные о заявителе, краткое содержание обращения, резолюция руководителя администрации района, результаты рассмотрения обращения, дата исполнения.

Письменные обращения граждан регистрируются главным специалистом отдела по работе с населением и общественностью Акифьевой Татьяной Дмитриевной в день поступления. Журнал ведется в алфавитном порядке, все графы заполняются четко и аккуратно. В графах указываются данные о заявителе, дата исполнения и подпись ответственного за исполнение.

Письменные обращения граждан вместе с регистрационно-контрольной карточкой поступают на рассмотрение к руководителю администрации.

Существующая система работы с обращениями граждан дает положительные результаты.

Тематика обращений носит, в основном, сезонный характер. Сезонность обращений указана в таблице 1.2

Таблица 1.2 — Сезонный характер обращений граждан<sup>34</sup>

Весна и лето	Осень и зима
Уборка территорий, ликвидация несанкционированных свалок, ремонт дорожного покрытия, проведение работ по благоустройству дворовых территорий, санитарная обрезка деревьев, отсутствие уличного освещения, бродячие собаки и т.д.	Низкая температура воды и отопления при запуске тепла, уборка снега, восстановление теплового контура жилых домов и т.д.

Обращения, в которых поднимаются вопросы, связанные с жизнеобеспечением жителей района, рассматриваются с выездом на место и, как правило, комиссионно.

Руководителем администрации района все письменные обращения рассматриваются в день их поступления. В резолюциях руководителя администрации района даны конкретные поручения исполнителям и определены сроки исполнения.

Решение о снятии с контроля письменных обращений принимается лично руководителем администрации. В администрации района особое внимание уделяется организации контроля за своевременным и полным рассмотрением обращений граждан. В целях контроля за рассмотрением обращений граждан ведется еженедельный мониторинг. Каждую пятницу исполнителям под роспись выдается список обращений, срок исполнения которых истекает на следующей неделе.

Еженедельно делается анализ рассмотрения обращений граждан и готовится информационная статистическая справка для рассмотрения и обсуждения на аппаратном совещании у руководителя администрации.

<sup>34</sup> Информация о работе с обращениями граждан в администрации Октябрьского района города Красноярск: Расширенное аппаратное совещание/ Акифьева Т.Д. администрация Октябрьского района города Красноярск, 2016. - 2 С.

В целях повышения эффективности контроля над полнотой рассмотрения обращений граждан, ход исполнения отдельных обращений заслушивается на совещании у первого заместителя руководителя района Гурьева Д.Л. с руководителями коммунальных служб.

Заслуживает внимания упреждающая форма контроля над сроками рассмотрения обращений граждан.

Фактов формально - бюрократичного отношения к рассмотрению обращений граждан не установлено.

Письменные обращения граждан, содержащие вопросы, решение которых не входит в компетенцию администрации района, в установленные сроки / как правило, в течение 5 дней/ перенаправляются на рассмотрение в соответствующие органы или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных вопросов, с обязательным уведомлением гражданина о переадресации его обращения. Данные обращения остаются на контроле до момента их исполнения.

Распоряжением администрации определен круг должностных лиц уполномоченных вести прием граждан. График приема размещен в холле на первом этаже здания администрации, в доступном для посетителей месте. Предварительную запись на прием к руководителю администрации Мелехину Владимиру Анатольевичу ведет Акифьева Татьяна Дмитриевна. К другим должностным лицам граждане приходят без предварительной записи. Учет устных обращений ведется в журналах регистрации личного приема, заполняются контрольно - регистрационные карточки на каждого посетителя. Работа по устному приему сориентирована на то, чтобы просьбу заявителя удовлетворить полностью. Если отказано, то дать исчерпывающее объяснение отказа, чтобы не допустить дальнейшего хождения по инстанциям.

Как показывает анализ, поток обращений граждан в администрацию района имеет устойчивую тенденцию роста. На смену традиционным проблемам, таким как благоустройство, жилье, приходят другие — место в

детском саду, перепланировка жилых помещений, размещение и снос временных сооружений, бродячие или брошенные собаки, стоянка автомобилей на зеленой зоне дворовых территорий, шум летних кафе, салюты и др.

Традиция проведения выездных приемов руководителя администрации, внедренная в 2006 г. по инициативе Г.В. Игнатъева, сходов граждан также способствует росту обращений, что можно считать одним из важнейших средств прямого общения с населением района, доверия человека к власти, одним из значимых способов выражения недовольства, а также ценный сигнал о дальнейших действиях. Очень важно использовать такой источник информации в качестве стратегического инструмента для развития района.

## **2.2 Проблемы и пути решения работы с обращениями граждан в администрации Октябрьского района г. Красноярска**

Сегодня в администрации Октябрьского района города Красноярска, возникающие проблемы с обращениями граждан решаются в быстром режиме. Анализ обращений показывает, что за 12 месяцев 2015 г. в администрацию района поступило 3268 письменных обращений.

Способ доставки обращений представлен в таблице 2.1.

По сравнению с предыдущим периодом 2014 г. количество обращений увеличилось на 5%. Наибольшее количество обращений поступило по решению жилищных вопросов - 944 (28%); недвижимости и земельных отношений - 798 (24%); жилищно-коммунального хозяйства - 729 (21%); опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних - 574 (18%) . Анализ обращений представлен в Приложении А таблице А.1.

В срок до 7 дней рассмотрено 1483 (43%) обращений, до 15 дней - 956 (29%), до 30 дней - 875 (27%). Положительные решения приняты по 1699 обращениям, что составляет 47% от общего количества рассмотрения обращений, конкретные меры приняты по 412 обращениям (13%) и даны квалифицированные разъяснения по 1105 (34%) обращениям.

За 2015 г. на личном приеме руководителем района принято 49 человек, другими должностными лицами администрации района 236 человек. Работа по личному приему сориентирована на то, чтобы просьбу заявителя удовлетворить полностью. Если отказано, то дать исчерпывающие объяснения отказа, чтобы избежать дальнейшего обращения по инстанциям.

Обращения граждан - необходимый элемент обратной связи между ними и формируемыми ими органами государственной власти и местного самоуправления. В этом качестве обращение является неотъемлемой частью представительной демократии. Практическая реализация права граждан на обращение укрепляет основы правового государства, вовлекает каждого

человека в созидательные процессы развития экономики и социальной в сферы, в управление делами государства.

С 21.04.2015 г. ведется работа о включении в список граждан, имеющих право на приобретение жилья экономического класса в рамках программы «Жилье для российской семьи». За это время принято решение о включении в список 281 человека.

В соответствии со статьей 7 Федерального закона Российской Федерации от 25.12.2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>35</sup> особое внимание уделяется усилению контроля за решением вопросов, содержащихся в обращении граждан, как одного из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции.

В соответствии с Федеральным законом №210 от 27.07.2010 г. и распоряжением администрации города Красноярска от 04.06.2008 г. №1 - дг (в редакции от 19.10.2015 г.) «Об утверждении Реестра муниципальных услуг города Красноярска» администрация Октябрьского района оказывает услуги гражданам. Виды услуг приведены в таблице 2.2.

За выписками из домовой книги в 2015 г. обратилось 5685 жителей частного сектора, что на 30% больше, чем в 2014 г. (4344 человека).

Для подтверждения личности при регистрации на сайте госуслуг в 2015 г. обратилось 392 человека.

В начале 2016 г. поток обращений граждан идет в том же темпе, что и в 2015 г. Анализ обращений за первое полугодие 2016 года представлен в Приложении Б таблице Б.1.

Ежегодно готовиться аналитическая и статистическая информация в сравнении с предыдущим годом. Анализируются причины, порождающие жалобы, и намечаются пути их устранения.

---

<sup>35</sup> О противодействии коррупции [Электронный ресурс]: федер. закон от 25.12.2008 №273-ФЗ// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Таблица 2.1 – Способ доставки<sup>36</sup>

Способ доставки		
Лично	2321	71%
Письмо	463	14%
Электронная почта	484	15%

Таблица 2.2 - Муниципальные услуги<sup>37</sup>

№ п/п	Наименование услуги	Реестровый номер	Всего обратилось	Положительно	Даны разъяснения
1.	Выдача разрешения на предоставление земельного участка для ведения огородничества	03/00/001	33	21	12
2.	Постановка на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях	04/01/004	33	27	6
3.	Предоставление освободившихся жилых помещений в коммунальных квартирах	04/02/010	1	1	-
4.	Предоставление информации об очередности	04/02/012	20	20	-
ИТОГО:			87	69	18

<sup>36</sup> Информация о работе с обращениями граждан в администрации Октябрьского района города Красноярка: Расширенное аппаратное совещание/ Акифьева Т.Д. администрация Октябрьского района города Красноярка, -2016. - 1 С.

<sup>37</sup> Информация о работе с обращениями граждан в администрации Октябрьского района города Красноярка: Расширенное аппаратное совещание/ Акифьева Т.Д. администрация Октябрьского района города Красноярка, - 2016. - 3 С.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Установление Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» единого порядка рассмотрения и разрешения обращений граждан повлекло за собой внесение корректив в законы субъектов Федерации, муниципальные, а также ведомственные нормативные правовые акты государственных органов.

Проводя анализ работы с обращениями граждан в администрации Октябрьского района в городе Красноярска можно сделать вывод, что специалисты отдела по организационной и кадровой работе проблем в своем отделе не наблюдают. Кроме того, помимо всех письменных обращений граждан (заявлений, жалоб, предложений) поступают благодарственные письма. В них жители Октябрьского района просят выразить свою благодарность начальникам отдела по вопросам жилищного коммунального хозяйства, по вопросам недвижимости и земельных отношений и других. Отмечается профессионализм, скорость исполнения обращений граждан (имеется в виду раньше указанного срока в нормативных правовых актах) главных специалистов отделов.

Не смотря на то, что с каждым годом количество обратившихся граждан растет, качество работы отдела не ухудшается. Причем повторных обращений за 2015 г. установлено всего лишь 1 обращение, это говорит о том, что гражданам полностью отвечают на их обращения, а не отписываются формальными фразами.

Обращения граждан считаются трудоемким объектом в делопроизводстве в государственных органах власти, органах местного самоуправления и в том числе в коммерческих и некоммерческих организациях. Необходимо данный вопрос исследовать в дальнейшем.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

### Источники

#### *1 Нормативно-правовые акты*

1.1 Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (в ред. от 30 декабря 2008 г.)// Российская газета. - 2008.- 31 декабря.

1.2 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 02.04.2012) // Российская газета. - 2012.-5 апреля

1.3 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 06.12.2011) // Российская газета.- 2011.- 8 декабря.

1.4 О техническом регулировании: Федеральный закон от 27 декабря .2002 № 184-ФЗ (ред. от 06 декабря .2011) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140; Собрание законодательства РФ. 2011. № 50. Ст. 7351.

1.5 О государственном языке Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 1 июля 2005 № 53-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 23. Ст. 2199.

1.6 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199 - ФЗ. (в ред. от 25 декабря 2008 г.)// Российская газета.- 2008. - 30 декабря.

1.7 Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09 февраля 2009 № 8-ФЗ (ред. от 11 июля 2011) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776; Собрание законодательства РФ. 2011. № 29. Ст. 4291.

1.8 Об общих принципах местного самоуправления в РФ: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131 (в ред. от 5 апреля 2010 г.; с изменениями

от 8 мая 2010 г.) // Российская газета. 2003. 8 октября; Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6236; 2010. № 15. Ст. 1736.

1.9 О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 29 июня 2010 г.) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; Российская газета. 2010. 3 августа.

## ***2 Электронные ресурсы***

2.1 О персональных данных [Электронный ресурс]: федер. закон от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

2.2 Об информации, информационных технологиях и защите информации [Электронный ресурс]: федер. закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

2.3 О коммерческой тайне [Электронный ресурс]: федер. закон от 29.07.2004 № 98-ФЗ (ред. от 12.03.2014) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

2.4 О государственной тайне [Электронный ресурс]: федер. закон от 21.07.1993 г. № 5485-1 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

2.5 Об акционерных обществах [Электронный ресурс]: федер. закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ (ред. от 02.06.2016) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

2.6 Об обществах с ограниченной ответственностью [Электронный ресурс]: федер. закон от 08.02.1998 № 14-ФЗ (ред. от 29.12.2015) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

2.7 Об архивном деле в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Справочная

правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

2.8 Об электронной подписи [Электронный ресурс]: федер. закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ (ред. от 30.12.2015) //Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

2.9 О наименовании географических объектов [Электронный ресурс]: федер. закон от 18.12 1997 г. № 152-ФЗ //Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

2.10 О почтовой связи [Электронный ресурс]: федер. закон от 17.07.1999 №176-ФЗ (ред. от 02.03.2016) //Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

2.11 О государственном гербе Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер.Конст. закон №2-ФКЗ от 25.12 2000 г. //Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

2.12 О государственных и муниципальных унитарных предприятиях [Электронный ресурс] : федер. закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ (ред. от 23.05.2016) //Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

### **Литература**

1. Антонова Н. А. Правотворчество муниципальных органов и его значение в осуществлении функций местного самоуправления в России// Конституционное и муниципальное право. - 2008. - № 7. - С. 36-39.
2. Барихин А.Б. Кадровое делопроизводство/ А.Б. Барихин. - М.: Книжный мир, 2009. - 192 с.
3. Вялова Л.М. Кадровое делопроизводство / Л. М. Вялова. - М.: Книжный мир, 2014. - 224 с.
4. Вялова Л. М Порядок работы с обращениями граждан/Л.М. Вялова. - М.: Книжный мир,2004. - 96 с.

5. Захаркина О.И. Кадровая служба предприятия: делопроизводство, документооборот, нормативная база /О. И. Захаркина, Д. Е. Гусятникова. - М.: Глобус, 2008. - 261 с.
6. Попов И.Е. О совершенствовании законодательства об обращениях граждан // Российский юридический журнал.- 2010. - №2(71). - С.139-144.
7. Рогожин М. Ю. Делопроизводство в кадровой службе/ М. Ю. Рогожин.- М.: Проспект, 2009. - 782 с.
8. Румянцева В.Г. Им В.В. Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти: понятие, сущность, содержание // История государства и права. - 2011. - № 14. - С. 5 - 9.
9. Хорьков В.В. Законы об обращениях граждан// Законность. - 2008. - № 7. - С. 12 -18.

## ПРИЛОЖЕНИЕ А

Таблица А.1 — Анализ письменных обращений граждан за 2014 и 2015 года

№ п/п	Раздел	2014 год	%	2015 год	%
	<b>Всего,</b> В том числе из администрации города:	<b>3112</b> 533		<b>3268</b> 575	
1	<b>Жилищные вопросы,</b> в том числе: жилье для российской семьи, договор социального найма, программа «Молодая семья», постановка на учет (вдовы, участники ВОВ)	<b>656</b>	21	<b>944</b>	28
2	<b>Недвижимость и земельные отношения,</b> в том числе: акты рабочих комиссий на гаражи, земельные участки для ведения огородничества, размещение и снос временных сооружений, земельные споры	<b>654</b>	21	<b>798</b>	24
3	<b>Жилищно-коммунальное хозяйство,</b> в том числе: работа управляющих компаний и ТСЖ, содержание мест общего пользования, благоустройство придомовых территорий, ликвидация несанкционированных свалок, самовольная перепланировка, муниципальный жилищный контроль, капитальный ремонт муниципального жилого фонда	<b>671</b>	22	<b>729</b>	21
4	<b>Опека и попечительство в отношении несовершеннолетних</b>	<b>629</b>	23	<b>574</b>	18
5	<b>Социальные вопросы:</b> спорт, молодежь, УСЗН; опека и попечительство над недееспособными	<b>244</b>	8	<b>203</b>	6
6	<b>Экономика и торговля,</b> в том числе нарушение правил торговли	<b>53</b>	2	<b>58</b>	1.6
7	<b>Другие вопросы</b>	<b>79</b>	3	<b>50</b>	1.4

**ПРИЛОЖЕНИЕ Б**Таблица Б.1 — Анализ письменных обращений граждан с 01.01.2016 по  
03.06.2016

Наименование	2016 год
Всего поступило письменных обращений	927
Рассмотрено в срок	До 5 дней – 210; До 15 дней – 390; До 30 дней – 234 С нарушением срока - 0
Результат рассмотрения	Дан ответ – 41; К сведению – 1; Меры приняты – 119; Отзыв заявления – 7; Поддержано - 26; Разъяснено – 186; Удовлетворено - 454
Вид доставки	Лично – 732; Личный прием – 0; Письмо – 159; По почте – 0; Электронная почта - 36