

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет экономический
Кафедра экономической теории и государственного управления
Специальность 080504.65 – Государственное и муниципальное управление

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
_____ М.В.Зинченко
« _____ » _____ 2016 г.

ДИПЛОМНЫЙ ПРОЕКТ

на тему: Совершенствование работы с обращениями граждан в органах государственной власти (на примере аппарата губернатора и Правительства Амурской области)

Исполнитель
студент группы 031

(подпись, дата)

М.С. Яшина

Руководитель
профессор, к.э.н.

(подпись, дата)

С.А. Бунина

Нормоконтроль

(подпись, дата)

Л.Н. Михайленко

Рецензент

(подпись, дата)

Е.С. Рычкова

Благовещенск 2016

РЕФЕРАТ

Дипломный проект содержит 82 с., 5 рисунков, 7 таблиц, 52 источника, 2 приложения.

ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН, ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ, ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО, ТЕМП РОСТА, ТЕМП ПРИРОСТА, КОЭФФИЦИЕНТ РОСТА, МИССИЯ, УСТАВ, РЕГИСТРАЦИОННО - КОНТРОЛЬНАЯ ФОРМА

Обращение гражданина в орган власти представляет собой действие в установленной законом юридической форме (письменно, устно), которое запускает государственный механизм, обеспечивающий соблюдение, охрану и защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина. Рассмотрение обращений важнейшая функция, обязанность государственного (муниципального) органа.

Объектом исследования выступают обращения граждан в органах исполнительной власти региона.

Предмет исследования – деятельность Управления по работе с обращениями граждан в аппарате губернатора и Правительства Амурской области и ее совершенствование.

Цель работы на основе теоретико правового исследования провести анализ деятельности Управления по работе с обращениями граждан, выявить проблемы и предложить их решение.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1 Теоретико-правовые основы организации работы с обращениями граждан в исполнительных органах государственной власти	8
1.1 Нормативные правовые основы работы с обращениями граждан в исполнительных органах государственной власти	8
1.2 Этапы развития института обращения граждан в России	18
1.3 Понятие и виды обращений граждан	28
2 Анализ деятельности по совершенствованию работы с обращениями граждан аппарата Губернатора и Правительства Амурской области	34
2.1 Анализ состояния работы с обращениями граждан в аппарате губернатора и Правительства области	34
2.2 Проблемы в работе с обращениями граждан	51
3 Перспективы совершенствования деятельности управления по работе с обращениями граждан	56
3.1 Направления по совершенствованию организации приема граждан	56
3.2 Направления работы по взаимодействию с информационно – справочной службой приемной Президента РФ в Амурской области	62
3.3 Использование новых технологий обратной связи граждан с органами государственной власти	67
Заключение	75
Библиографический список	78
Приложение А	80
Приложение Б	82

ВВЕДЕНИЕ

Обращение гражданина в орган власти представляет собой действие в установленной законом юридической форме (письменно, устно), которое запускает государственный механизм, обеспечивающий соблюдение, охрану и защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина. Рассмотрение обращений важнейшая функция, обязанность государственного (муниципального) органа.

Разными авторами понятие «обращение гражданина» рассматривается как средство, форма, элемент, источник. Так К.В. Подъячев, Ю.М. Козлов, Н.А. Рудакова в своих работах говорят о том, что обращение гражданина является средством и источником, И.Е. Попов – формой и элементом, М.А. Миронова – элементом.

Обращение является одним из средств защиты прав граждан. Оно позволяет предупредить правонарушение, а если оно уже совершено – устранить его последствия и восстановить нарушенное право.

Важнейшим источником сведений для государственных органах о проблемах граждан являются обращения граждан.

А так же обращения граждан могут представлять собой средство диалога между государством и гражданами, служить в некоторой степени каналом воздействия, с помощью которого граждане смогут так или иначе влиять на властные решения, участвовать в процессе их принятия¹.

Издавна обращения граждан в органы государственной власти служили механизмом "обратной связи". Обратная связь необходима государству, и в этом качестве она будет необходимы до тех пор, пока существует государство.

Конституция России (ст. 33) предоставляет гражданину РФ право обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы власти.

¹ Подъячев В.К. Модернизация института обращений граждан в органы государственной власти как одно из направлений трансформации системы государственного управления в условиях глобализации. // Социологические исследования. -№ 5. – 2010.- С. 137-140

Правоотношения, связанные с реализацией гражданами России права на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления регулируются Законом от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации". В Законе также определен порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Установленный данным Законом порядок распространяется на все обращения граждан, за исключением тех, которые подлежат рассмотрению в ином порядке в соответствии с конституционными законами и иными федеральными законами.

Такой же порядок распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором РФ или федеральным законом.

Конституция Российской Федерации, как основной закон государства, выделяет для человека особое место в системе конституционных отношений. Основным принцип, работающий в государстве и обществе в настоящее время является защита прав и свобод человека и гражданина.

Особую значимость обращений граждан подчеркнул Президент Российской Федерации В.В. Путин: "Демократия, на мой взгляд, заключается как в фундаментальном праве народа выбирать власть, так и в возможности непрерывно влиять на власть и процесс принятия ею решений. А значит, демократия должна иметь механизмы постоянного и прямого действия, эффективные каналы диалога, общественного контроля, коммуникаций и "обратной связи". А что есть "обратная связь" на практике? Растущее количество информации о политике должно перейти в качество политического участия, гражданского самоуправления и контроля"².

В реализации гражданином своих конституционных прав институт права

² Путин В.В. О развитии демократических институтов в России. Демократия и качество государства Коммерсант газ. – 2012. – 06 февраля . – С. 3-4

граждан на обращения в государственные органы является основным. Сегодня Россия идет по пути демократизации общества.

Формирование государственных институтов, сочетающих в себе возможности для эффективной реализации народовластия, для государства является одним из приоритетных направлений развития.

Среди способов реализации народовластия выделяют участие в референдумах, выборах, но это лишь разовое проявления гражданами своей политической воли.

В начале 21 века наиболее остро стоял вопрос формировании действенного механизма, предоставляющего гражданам возможность реализовывать свои конституционные права и свободы. Добиваться восстановления прав и законных интересов в случае их нарушения, путем индивидуального или коллективного обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

За последние десять-пятнадцать лет в нашей стране институт обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления претерпел существенные изменения. Были пересмотрены основные подходы в работе государственных органов и должностных лиц, и, прежде всего органов исполнительной власти, с обращениями граждан, включая жалобы, заявления, предложения.

Роль обращений граждан в современном обществе велика. Именно обращения являются отражением общественного мнения, уровня доверия населения к органам власти. От того, как часто граждане обращаются к власти, какова различная тематика посланий, можно выявить основные проблемы, с которыми сталкивается общество

Объектом исследования выступают обращения граждан в органах исполнительной власти региона.

Предмет исследования – деятельность Управления по работе с обращениями граждан в аппарате губернатора и Правительства Амурской области и ее совершенствование.

Цель работы на основе теоретико правового исследования провести анализ деятельности Управления по работе с обращениями граждан, выявить проблемы и предложить их решение.

Для достижения поставленной цели решаются следующие задачи:

- изучить нормативные правовые основы работы с обращениями граждан;
- определить исторические этапы развития института обращений граждан;
- проанализировать работу с обращениями граждан в аппарате губернатора и Правительства Амурской области;
- предложить меры по совершенствованию работы с обращениями граждан в аппарате губернатора и Правительства Амурской области.

1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН В ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

1.1 Нормативные правовые основы работы с обращениями граждан в исполнительных органах государственной власти

Обращения граждан в государственные и общественные органы с предложениями, заявлениями, жалобами - важное средство осуществления и охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с гражданами. Обращения граждан это значительный источник информации, необходимой при решении текущих и перспективных вопросов государственного, хозяйственного и социально - культурного формирования.

Обращения содействуют повышению контроля народа за деятельностью государственных и общественных органов. А так как являются одной из форм участия граждан в управлении, то помогают в борьбе с волокитой, бюрократизмом и другими недостатками в работе государственных органов.

Таким образом, можно говорить о том, что обращения это важный способ реализации и охраны прав личности, усиление связи органов государственной власти с населением. С одной стороны, обращения граждан являются, важным источником информации, необходимой для решения вопросов государственного и общественного значения, а с другой стороны - одной из важнейших форм гарантий участия граждан в управлении делами общества и государства.

Роль рассматриваемого института обращений граждан огромна. Устанавливается баланс во взаимоотношениях личности и государства, формируются эффективные механизмы влияния личности на публичную власть и все это с помощью обращений граждан. Следует отметить, что на публичную власть граждане могут влиять и осуществлять контроль над ее деятельностью посредством различных прав и свобод, таких как избирательное право, свобода

слова, права на объединение. Из всех перечисленных возможностей право на обращение является наиболее часто реализуемым во взаимоотношениях граждан и государства.

«В связи с тем, что основным содержанием права граждан на обращения является участие в политических отношениях, поэтому право на обращение является возможностью реализации гражданами своих политических интересов. К тому же право граждан на обращения не лишено оттенка индивидуальной заинтересованности человека в результатах осуществления этого права. Следовательно, в некоей мере право граждан на обращения может быть отнесено и к группе личных прав и свобод»³.

Важнейшим элементом правового статуса человека и гражданина любого демократического правового государства признается институт обращений граждан в органы власти.

«Такой подход отвечает нормам ст. 10 Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., 19 Всеобщей декларации прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.). Статьи 19 Международного пакта от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах», а также ст.11 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (заключена в г. Минске 6 мая 1995 года), согласно которым каждый человек имеет право получать и распространять информацию»⁴.

Право на обращения граждан закреплено в основном законе РФ Конституции 1993 г. В статье 33 Конституции говорится: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы местного самоуправления».

³ Попов И. Е. Институт права граждан на обращения в органы власти: проблемы понятия и принципиальные особенности. // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Политология. – 2011. - № 17. – С. 90-94.

⁴ Лапин, А.Е. Обращения граждан как инструмент повышения эффективности взаимодействия населения и власти. / А.Е. Лапин, Н.И. Борисов // Вестник Удмуртского университета. Серия: Государство и право. Юридические науки. – 2013. № 2-1.- С. 107-115.

Конституцией РФ определено особое место человека в системе конституционных отношений. Она выдвигает защиту прав человека и интересов в качестве основного принципа, действующего в обществе и государстве.

Сегодня между властью и обществом необходима организация действенной системы диалога. Подразумеваются новые «каналы обратной связи», которые будут содействовать улучшению информационного обеспечения деятельности государственного сектора и повышению доверия общества к органам власти.

Одной из важнейших задач сегодня как на государственном, так и на местном уровне становится создание эффективных механизмов взаимодействия граждан и органов власти.⁵

2 мая 2006 года Государственная Дума приняла Федеральный закон "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"⁶.

Данный Закон обязует государственный орган, орган местного самоуправления и должностное лицо рассматривать в строго определенные сроки, и в соответствии с их компетенцией обращения граждан. В Законе определена ответственность государственных органов и органов местного самоуправления за нарушение законодательства России о порядке рассмотрения обращений граждан.

Граждане имеют право направлять индивидуальные и коллективные обращения и конечно же обращаться лично.

В Федеральном законе регламентируется правовое регулирование правоотношений, права и гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением, требования к письменному обращению, регистрация, порядок и сроки его рассмотрения, ответственность за нарушение настоящего

⁵ Попов И. Е. Институт права граждан на обращения в органы власти: проблемы понятия и принципиальные особенности. // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Политология. – 2011. - № 17. – С. 90-94.

⁶ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации [Электронные ресурсы] : федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ Доступ из справочно – правовой системы «Консультант Плюс»

Федерального закона, а также возмещение причиненных убытков и взыскание понесенных расходов при рассмотрении обращений.

При рассмотрении обращения государственными органами, органами местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет ряд прав.

Гражданин может представлять дополнительные материалы и документы, или обращаться с просьбой об получении материалов и документов, в том числе в электронной форме.

Знакомиться с теми документами и материалами, которые касаются рассмотрения обращения. Но при условии, что это не затрагивает свободы, права и законные интересы иных лиц. И если в указанных материалах и документах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.

У гражданина есть право на получение письменного ответа по существу поставленных в обращении вопросов, право на уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, или же в орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных вопросов в обращении.

А так же гражданин имеет право обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Обращаться в органы власти с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Должностному лицу при рассмотрении обращений запрещается разглашать сведения, содержащиеся в обращениях, а также информацию, касающуюся частной жизни граждан, без их согласия. Направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов не является разглашением сведений, содержащихся в обращении.

Все обращение, поступившие в государственные органы, органы местного самоуправления или должностным лицам в соответствии с их компетенцией, подлежат обязательному рассмотрению. Законом устанавливается, что письменное обращение, поступившее в государственное учреждение, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации. При этом в Законе подразумеваются календарные дни, а не рабочие⁷.

29.08.2012 года вступило в силу постановление Правительства РФ от 16.08.2012 года № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации».

«В постановлении отражены вопросы, которые касаются подачи и рассмотрения жалоб на действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации»⁸.

Федеральные органы исполнительной власти, органы государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, предоставляющие государственные услуги, обязаны обеспечить прием и рассмотрение жалоб в соответствии с Правилами, утвержденными настоящим постановлением. Правила устанавливают процедуру подачи и рассмотрения жалоб на нарушение порядка предоставления государственных услуг. Жалоба в государственное учреждение может подаваться в письменной форме, в том числе при личном приеме заявителя или в электронной форме.

Прием жалоб в письменной форме осуществляется органами, предоставляющими государственные услуги, в месте предоставления государственной услуги (в месте, где заявитель подавал запрос на получение

⁷ Каменева Е. М. Каким образом исчислять 30-дневный срок рассмотрения обращений граждан, поступивших в декабре, с учетом новогодних праздников и каникул // Делопроизводство и документооборот на предприятии. 2012. - № 2. – С. 8-9

⁸ Надыгина, Е.В. Дополнительные гарантии права граждан на обращение в субъектах Российской Федерации. / Е.В. Надыгина // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2011. – № 2(1). – С. 279-285.

государственной услуги, нарушение порядка которой обжалуется, либо в месте, где заявителем получен результат указанной государственной услуги).

В электронной форме жалоба может быть подана заявителем с помощью: официального сайта государственного учреждения и федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг».

Жалобы на решения, принятые руководителем органа, предоставляющего государственную услугу, подаются в суд.

В Российской Федерации законодательная база организации работы с обращениями граждан в государственных учреждениях определяет ответственность, технологию получения, обработку, контроль за исполнением, анализ данной категории документов.

Часть 2 статьи 3 ФЗ № 59 от 2 мая 2006г. допускает принятие субъектами Российской Федерации законов и иных нормативных актов по вопросам защиты прав граждан на обращение. Основное требование к нормативным актам субъектов Российской Федерации - они могут только дополнять гарантии, предоставленные федеральным законом, но не снижать уровень защищенности конституционного права граждан.

За последние годы ФЗ № 59 от 2 мая 2006г. претерпел ряд изменений. Федеральным законом от 29.06.2010 года № 126 – ФЗ внесены изменения в ст.11 ч.2 и ст.4, определены точные сроки возврата обращений гражданину.

Федеральным законом от 27.07.2010 № 227 – ФЗ внесены изменения в п.1 ст.4 и ст. 5, п.2 ст.10, ч.3 п.7 и ч.4 п.10, изложены в новой редакции. Развивается направление электронного обращения в органы государственной власти.

Федеральным законом от 07.05.2013 года № 80 – ФЗ внесено дополнение в ст.1 ч.4. Дополнением расширен круг обращающихся – юридические лица и объединения граждан. Расширен круг лиц, привлекаемых к административной ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений – государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на

которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам.

Федеральным законом от 24.11.2014 года № 357 – ФЗ внесены дополнения в ст. 8 ч.3.1, с.12 ч.1.1, изменение ч.1 с.12. Взяты под особый контроль обращения по вопросам миграции. Сроки пересылки и рассмотрения обращений указанной категории значительно сокращены по сравнению с общим сроком рассмотрения обращений.

«Уголовно процессуальный кодекс, Гражданский процессуальный кодекс, Арбитражно-процессуальный кодекс, а также Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях относится к числу федеральных законов, обеспечивающих реализацию права граждан на обращение»⁹.

Вышеуказанные нормативные акты устанавливают право граждан на обращение за судебной защитой. А также фиксируют форму рассмотрения заявлений и жалоб заявителей. Внесудебный порядок рассмотрения жалоб граждан в связи с нарушением их конституционных прав определен, Федеральным конституционным законом от 27 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»¹⁰.

Отметим, что в последние десять лет в России активно расширялось правовое регулирование правоотношений, связанных с обращениями граждан. Были приняты меры по усилению гарантий обеспечения их законных прав и интересов. В частности, Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» к основным направлениям деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции относит усиление контроля, за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц, обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов.

⁹ Лапин, А.Е. Обращения граждан как инструмент повышения эффективности взаимодействия населения и власти. / А.Е. Лапин, Н.И. Борисов // Вестник Удмуртского университета. Серия: Государство и право. Юридические науки. – 2013. № 2-1.- С. 107-115.

¹⁰ Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации [Электронные ресурсы] : федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) Доступ из справочно – правовой системы «Консультант Плюс»

Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» обязывает государственные органы (ч.9 ст.13) размещать в сети Интернет обобщенную информацию (без использования личных данных заявителя) о результатах рассмотрения и принятых решениях по обращениям граждан, организаций и общественных объединений¹¹.

Отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия урегулированы Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹².

Нормы главы 2.1 этого Закона (введенной Федеральным законом от 3 декабря 2011 г. № 383-ФЗ) регулируют в настоящее время порядок досудебного (внесудебного) обжалования заявителем решений и действий (бездействия) органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, а также должностных лиц этих органов, государственных и муниципальных служащих.

«Значительно усилена ответственность должностных лиц, а также государственных и муниципальных служащих за нарушение установленного законодательством порядка работы с обращениями граждан, оказания государственных и муниципальных услуг. В частности, ст. 5.59 КоАП РФ¹³ (введена Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 199-ФЗ) предусматривает

¹¹ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления [Электронные ресурсы] : федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) Доступ из справочно – правовой системы «Консультант Плюс»

¹² Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг [Электронные ресурсы] : федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 15.02.2016) Доступ из справочно – правовой системы «Консультант Плюс»

¹³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронные ресурсы] : федеральный закон от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 01.05.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.05.2016) Доступ из справочно – правовой системы «Консультант Плюс»

наложение на должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления административного штрафа в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей за нарушение установленного законодательством РФ порядка рассмотрения обращений граждан»¹⁴.

На руководителей федеральных органов государственной власти и иных государственных органов возлагается обязанность по обобщению практики рассмотрения обращений граждан и организаций по повышению эффективности работы с обращениями согласно Указу Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460. Органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления рекомендуется руководствоваться данным требованием.

Правовое регулирование всего комплекса мероприятий, связанных с осуществлением установленного Российским законодательством порядка рассмотрения обращений граждан - предложений, заявлений, жалоб, реализуется в основном административно-правовыми актами. В первую очередь с помощью разработки административных регламентов осуществления государственных (муниципальных) функций и оказания государственных (муниципальных) услуг.

Правовую основу этой работы составляют Правила, установленные Постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг», а также сходные нормативные правовые акты субъектов РФ и муниципальных образований.

«В соответствии с требованиями Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» действует административный регламент предоставления государственных и муниципальных услуг. Это нормативный

¹⁴ Лапин, А.Е. Обращения граждан как инструмент повышения эффективности взаимодействия населения и власти. / А.Е. Лапин, Н.И. Борисов // Вестник Удмуртского университета. Серия: Государство и право. Юридические науки. – 2013. № 2-1.- С. 107-115.

правовой акт уполномоченного органа исполнительной власти. Документ устанавливает сроки и последовательность административных процедур (действий) соответствующего органа исполнительной власти, осуществляемых по запросу физического или юридического лица либо их уполномоченных представителей, в пределах полномочий указанных органов, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации (субъектов РФ, муниципальных образований)»¹⁵.

В настоящее время активно ведется работа по разработке и утверждению административных регламентов по предоставлению государственной услуги на уровне федеральных органов исполнительной власти (министерств, федеральных служб, федеральных агентств). В регламент должны войти следующие аспекты: организация личного приема граждан, своевременное и полное рассмотрения обращений граждан, поданных в устной или письменной форме, а также принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством срок.

На региональном и муниципальном уровне повсеместно ведется работа по приведению аналогичных административных регламентов в соответствие с требованиями Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». А также в соответствии с требованиями Постановления Правительства РФ от 16 мая 2011г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

Необходимым условием успешного решения задачи по повышению эффективности взаимодействия населения и власти - является повышение качество правового регулирования рассмотрения обращений граждан. Исходя, из ранее сказанного можно говорить, что в России за последние десять лет проведена значительная работа по совершенствованию нормативно-правовой

¹⁵ Лапин, А.Е. Обращения граждан как инструмент повышения эффективности взаимодействия населения и власти. / А.Е. Лапин, Н.И. Борисов // Вестник Удмуртского университета. Серия: Государство и право. Юридические науки. – 2013. № 2-1.- С. 107-115.

базы работы с обращениями граждан.

«Право на обращение включает в себя два аспекта: возможность активного влияния гражданина на деятельность государственных органов и органов местного самоуправления и способ восстановления нарушенных прав посредством жалоб и заявлений. Учитывая вышесказанное актуальность вопроса, связанного с реализацией гражданами своего конституционного права на обращения в органы публичной власти не вызывает сомнений»¹⁶.

1.2 Этапы развития института обращения граждан в России

Величайшим достижением человеческой мысли является социальное правовое государство. Государство правовое есть бесценным результатом развития мировой культуры. Впервые идея правового социального государства была предложена Протагором, самым известным представителем античной софистики. Им был сформулирован высший гуманистический принцип «человек-мера всех вещей».

Изменения в различных сферах жизни общества - политической, экономической, нравственной требуют создания новых границ взаимоотношений государства и гражданина.

В результате возникают новые параметры взаимоотношения индивида и государства. В утверждении достоинства личности государство должно оказывать содействие в реализации прав человека. Утверждение достоинства личности напрямую связано с соблюдением прав и интересов личности, что в свою очередь, является основной идеей социального государства.

Среди разнообразия социальных прав граждан наибольший интерес для изучения вызывает право на обращение граждан в органы государственной власти и в органы местного самоуправления.

Можно выделить несколько этапов в развитии права на обращения в органы государственной власти.

¹⁶ Попов И. Е. Институт права граждан на обращения в органы власти: проблемы понятия и принципиальные особенности. // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Политология. – 2011. - № 17. – С. 90-94.

До 15 века в России существовала правовая несформированность института права граждан на обращения. Отсутствовало правовое закрепление данного права.

15 в. – 17 в. характеризуется появлением первых правовых актов (Судебник, Соборное Уложение), закрепляющих право на обращения в органы государственной власти и регулирующих порядок подачи и рассмотрения различного рода обращений.

Следующим этапом стало образование специальной службы по работе с челобитчиками (18 в.). В начале 19 в. организовано подразделение, которое принимало обращения на высочайшее имя.

В годы советской эпохи права граждан на обращение регулировалось постановлениями и законодательными актами.

Современный период - характеризуется закреплением права на обращения в органы государственной власти в Основном Законе РФ и ФЗ №59 от 02.02.2006 г.

«В российском государстве начало института права граждан на обращение уходит в далекую историю. Впервые право на обращения граждан было закреплено в 1497 году Иваном III и принятом им в Судебнике. Судебник 1497 года был первым документом, письменно закрепляющий право граждан на обращение с челобитной к царю Российской империи. Судебник Ивана III также закреплял и право граждан на обращения с иском в судебные органы»¹⁷.

Становление института обращений граждан в допетровский период проходило в несколько этапов. Каждый из этапов знаменовался принятием письменного документа, закрепляющего вновь принятые положения.

«В 1550 году был принят новый Судебник. В Судебник были внесены определения таких понятий как обращение, субъекты обращений, порядок работы властных структур с обращениями граждан и их порядок рассмотрения.

¹⁷ Иваненко С.И. История работы с обращениями граждан в законодательных органах власти России. Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. - 2010. - № 12 (398). – С. 37-64

А также были определены меры ответственности не только должностных лиц властных структур, но и самих жалобщиков»¹⁸.

С принятием Соборного Уложения 1649 года был обозначен важный этап в становлении института обращений граждан. Согласно статьям указанного Уложения жалобщикам было запрещено обращаться с челобитными напрямую к царю. Согласно Соборному Уложению 1649 года были учреждены Приказы.

Приказы — органы центрального государственного управления в Русском государстве, заведовавшие особым родом государственных дел или отдельными областями государства. Учрежденные приказы, обеспечивают основные государственные нужды: поместный, стрелецкий, печатный, челобитный и т.д.

Челобитным приказом — являлось центральное правительственное учреждение в XVI — XVII вв. Занимался рассмотрением просьб (челобитий) подданных московского царя. Был учрежден царем Иваном IV приблизительно в 1549 г. Челобитный приказ получил важную роль как контролирующий и апелляционный орган правительственного аппарата, выполняющий функцию канцелярии Московского царя.

В середине XVII в. круг полномочий Челобитного приказа сократился за счет передачи его функций другим приказам. В правление Софьи Алексеевны Челобитный приказ в 1685 г. Упразднен. Его функции были переданы Владимирскому приказу, который управлял судом думных чинов и дворян ряда уездов, неподсудных городовым воеводам. Владимирский приказ в свою очередь в 1699 слился с Московским судебным приказом в Судный приказ, который был упразднен Петром I в 1700 г.

«Челобитный приказ стал обязательной ступенью, предшествующей обращению граждан с челобитными к суду самого государя. Тем не менее, Соборное Уложение предусматривало так же и исключение из общего правила. Если гражданин получал отказ в принятии обращения или в случае не решения

¹⁸ Кабашов, С.Ю. Организация работы с обращениями граждан в истории России: учебное пособие. - М.: Флинта: Наука, 2010. - С. 312

принятого дела, жалобщик получал право непосредственного обращения к монарху»¹⁹.

Как видим, в допетровское время обращение граждан с челобитными в приказы или непосредственно к царю являлись важной формой обратной связи различных слоев населения и государства.

Петр I не оставил без внимания реформирование порядка принятия и рассмотрения обращений граждан при проведении административной реформы. В ходе реформы Петр I создал Сенат и коллегии. Но, к сожалению, ожидаемого результата это не принесло, царь так и не смог освободиться от большого количества челобитных, поступающих непосредственно к императору.

«Император писал, что «челобитчики...везде докучают, прошения свои приносят его величеству самому, не давая нигде покоя» и 23 февраля 1722 года Петр I принял Указ «О генерале рекетмейстере», который вводил новую должность рекетмейстера. Стоит отметить, что именно в соответствии с данным Указом была впервые образована специальная служба по работе с Челобитными»²⁰.

С принятием Манифеста Екатерины II от 14 июня 1763 года обозначился следующий этап в развитии института обращений граждан. Манифест устанавливал определенный порядок рассмотрения обращений граждан по существу, в этом было основное значение манифеста. Впервые в истории Манифестом были разделены обращения граждан на административные и уголовные, и был определен для каждого свой порядок рассмотрения.

М.М. Сперанский разработал Манифестом "Об образовании Государственного Совета" от 1 января 1810 года где были вынесены очередные изменения в порядок производства по обращениям в органы государственной власти были.

¹⁹ Иваненко С.И. История работы с обращениями граждан в законодательных органах власти России. Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. - 2010. - № 12 (398). – С. 37-64

²⁰ Кабашов С.Ю. Организация работы с обращениями граждан в истории России: учебное пособие. - М.: Флинта: Наука, 2010.- С. 312

«В соответствии с этим Манифестом в составе Государственного Совета создавалось специальное подразделение. Это подразделение, возглавляемое одним из членов Совета - Комиссия прошений, принимала обращения на высочайшее имя. Указом от 21 марта 1890 года Комиссия по принятию прошений была преобразована в Канцелярию Его Императорского Величества по принятию прошений на Высочайшее Имя приносимых. Манифестом 1895 г. "О Государственном Совете и его преобразовании" были внесены незначительные изменения в порядок принятия и рассмотрения обращений»²¹.

Особое присутствие предварительного рассмотрения всеподданнейших жалоб на определения департаментов Правительствующего Сената было следующим элементом в системе учреждений, занимавшихся приемом жалоб и иных обращений российских подданных.

Особое присутствие рассматривало только те жалобы, которые отправлялись в него главноуправляющим Канцелярии, и никакие другие жалобы, прошения, объяснения, документы и иные бумаги им ни от кого не принимались.

После Октябрьской революции 1917 года функционирование всех ранее действовавших правил по работе с обращениями граждан было прекращено. В первые годы советской власти отсутствовали, какие либо нормативно правовые документы, регламентирующие работу с обращениями граждан. В.И. Лениным были разработаны основные принципы работы с обращениями, начиная с приема граждан до вынесения решений по ним.

Первым актом, относящимся к институту обращений граждан, было Постановление VI Всероссийского Съезда Советов от 8 ноября 1918 г. "О точном соблюдении законов". Этим актом была установлена обязанность всех должностных лиц и учреждений Советского государства принимать обращения от "любого гражданина Республики, желающего обжаловать их действия, волокиту или чинимые ему в его законных притязаниях затруднения".

²¹ Кабашов С.Ю. Организация работы с обращениями граждан в истории России: учебное пособие. - М.: Флинта: Наука, 2010.- С. 312

Чуть позже Декретом СНК РСФСР от 30 декабря 1919 года "Об устранении волокиты" был установлен определенный порядок подачи и рассмотрения жалоб. На органы государственного контроля, при которых создавались специальные бюро по рассмотрению жалоб и заявлений, была возложена обязанность контроля организации приема и рассмотрения жалоб и заявлений согласно, Декрета ВЦИК от 12 апреля 1919 года.

В дальнейшем различными актами высших и центральных органов государства проводился анализ положения дел с рассмотрением жалоб граждан, регламентировался порядок этой работы.

В августе 1958 года ЦК КПСС было принято Постановление "О серьезных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся". В постановление ставился вопрос о привлечении к решению данной проблемы общественности.

Определенные мероприятия, направленные на ликвидирование волокиты, содержались в Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 февраля 1960 года "О мерах по устранению канцелярско-бюрократических извращений при оформлении трудящихся на работу и разрешении бытовых нужд граждан".

ЦК КПСС в сентябре 1967 года принял Постановление "Об улучшении работы по рассмотрению писем и организации приема трудящихся". В Постановление отдельно подчеркивалось то, что письма граждан являются одной из важных форм укрепления и расширения связи партии с народом. А так же являются участия населения в управлении государственными делами, средством выражения общественного мнения, источником информации о жизни страны²².

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан" являлся основным нормативным актом, регламентирующим порядок обращений

²² Леонова Н.И. Правовая культура и эволюция конституционного права граждан на обращение в государственные органы. // Правовая культура. – 2008. – № 1. – С. 56-63.

граждан в органы власти, который использовался в России до принятия ФЗ № 59.

Установленный указ фиксировал правила, сроки рассмотрения обращений граждан, обязательные для всех органов власти и общественных организаций.

Президиум Верховного Совета подчеркивал, что органы власти должны обеспечить необходимые условия для осуществления гражданами права обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами.

Вместе с тем руководство страны признавало, что нередко встречались случаи формальных ответов на задаваемые вопросы, уклонения должностных лиц от личного приема граждан, несвоевременного рассмотрения обращений.

«Отдельными общественными организациями слабо велась работа по разъяснению действующего законодательства, не изучались причины, порождающие жалобы, не принимались соответствующие меры для устранения этих причин. Недостаточно осуществлялся контроль, за исполнением принятых решений. Причины же, порождающие жалобы, были весьма разнообразными, чаще всего в их основе лежало невнимательное отношение к человеку, к его правам»²³.

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

Институт права граждан на обращения впервые был включен в Конституцию СССР в 1977 году.

Так, в статье 49 Конституции было записано, что граждане имеют право "вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе".

«Предусматривалось участие в управлении государственными и общественными делами общественных организаций и трудовых коллективов. При этом гражданами закреплялось право участвовать в управлении

²³ Адамова, Э.Р. Эволюция права граждан на обращение в органы государственной власти в России / Э.Р. Адамова // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета. – Казань: Изд-во Казан. Ун-та.- 2011.- № 12.- С. 16-21.

государственными и общественными делами, обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения»²⁴.

В свою очередь Конституция РСФСР 1978 г. закрепила право граждан "участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей". Согласно статье 51 "граждане Российской Федерации имеют право направлять личные и коллективные обращения в государственные органы и должностным лицам, которые в пределах своей компетенции обязаны рассмотреть эти обращения, принять по ним решения и дать мотивированный ответ в установленный законом срок". Это означало, что институт права граждан на обращения в органы власти стал конституционной нормой, конституционным правом на непосредственное участие граждан в управлении государственными и общественными делами.

При этом после вступления в силу Конституции СССР 1977 года закон о порядке рассмотрения обращений, жалоб и заявлений граждан так не был принят.

«Только спустя много лет, в декабре 1989 года, Генеральный прокурор СССР А.Я. Сухарев внес в Верховный Совет СССР проект Закона о порядке рассмотрения жалоб граждан в органах государственного управления, на предприятиях, в учреждениях и организациях. Законопроект был направлен на проработку в комитеты и комиссии Верховного Совета СССР. Однако поддержки так и не получил.

В 1990 году Комитетом Верховного Совета СССР по вопросам гласности, прав и обращений граждан был подготовлен и опубликован для обсуждения на страницах журнала "Народный депутат" проект Закона СССР об обращениях граждан. Данный законопроект, в свою очередь принят так не был»²⁵.

Исходя, из исторического обзора государственного регулирования

²⁴ Лукьянчикова Л.В. Институт народных обращений в России: историко – правовой аспект // Государство и право. - 2014. - № 3. - С.78-84

²⁵ Иваненко, С.И. История работы с обращениями граждан в законодательных органах власти России / С.И. Иваненко// Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. - 2010. - № 12 (398). – С. 37-64.

работы с обращениями граждан в государственные организации, можно говорить о том, что государство прилагает значительные усилия для ее налаживания.

Это устремление законодательного регулирования нашло свое развитие в Российской Федерации. Каждый гражданин может обратиться в государственные органы власти и управления, организацию любой формы собственности, партии и общественные организации, письменно или устно для того, чтобы выразить свое мнение о каких – либо сторонах жизнедеятельности государства и общества. Это могут быть критические замечания или предложения об их совершенствовании. А также гражданин может направить обращения по поводу своих личных проблем.

Это право было провозглашено принятой 22 ноября 1991 г. Верховным Советом РСФСР Декларацией прав и свобод человека и гражданина, где сказано: «Граждане РСФСР имеют право направлять личные и коллективные обращения в государственные органы и должностным лицам, которые в пределах своей компетенции обязаны рассмотреть эти обращения, принять по ним решения и дать мотивированный ответ в установленный законом срок». Следующим этапом стало закрепление этого права в Основном законе Российской Федерации – Конституции, принятой 12 декабря 1993 г.

В послесоветский период несколько раз Дума Российской Федерации возвращалась к проектам нового закона о рассмотрении обращений граждан. Но то закон не получал одобрения в самой Думе, то не утверждался Советом Федерации или не проходил регистрацию и не подписывался президентом. До 2006 года все организации страны свою работу с обращениями граждан строили на основании Указа Президиума Верховного Совета СССР 1968 г.

В «Типовом положении о ведении делопроизводства по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях» был расписан общий порядок работы с обращениями. Он был утвержден постановлением Государственного комитета СССР по науке и технике, Государственного комитета СССР по стандартизации

и Главного архивного управления при Совете министров СССР от 30 ноября 1981 г.

И только 21 апреля 2006 года Государственная дума приняла Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Закон был одобрен Советом Федерации 26 апреля 2006 г., подписан Президентом РФ 2 мая 2006 г. и вступил в силу со 2 ноября 2006 г.

С принятием закона можно с полным основанием утверждать, что в демократической России имеется необходимый правовой механизм, регулирующий правоотношения между гражданами и государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами в сфере конституционного права граждан на обращение.

«Современное законодательство и, в частности, Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" и Конституция Российской Федерации 1993 года в статье 33 обеспечивает возможность влияния гражданина на деятельность государства и органов местного самоуправления, защиты личностью своих прав посредством жалоб, заявлений, предложений, ходатайств»²⁶.

«Реализация данного права исключает возможность преследования со стороны государства за коллективные и индивидуальные обращения. В органы власти могут обращаться несовершеннолетние граждане, трудовые коллективы, организации граждан по партийному признаку и т.д. К тому же, не запрещается и иностранным гражданам, а также лицам без гражданства использовать это право. Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила особый вид обращений - обращение за судебной защитой, предусмотренное ст. 46 Конституции Российской Федерации»²⁷.

Период с 1993 по 2006 гг., понадобился для принятия федерального закона об обращениях, во многом был связан со сложностью стандартизации

²⁶ Ширококов С.А. Конституционное право человека и гражданина на обращение: Учебное пособие. Пермь, - 2012. - С. 51

²⁷ Адамова, Э.Р. Эволюция права граждан на обращение в органы государственной власти в России / Э.Р. Адамова // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета. – Казань: Изд-во Казан. Ун-та.- 2011.- № 12.- С. 16-21.

всех возможных процедур рассмотрения обращений, выработки единой государственной модели принятия решений по обращениям, определения единообразного подхода к оказанию публичных услуг.

Необходимо было также решить вопросы правового регулирования реализации возможности граждан обращаться в различные органы публичной власти. Ведь особенности рассмотрения обращений устанавливаются не только Федеральным законом «О порядке обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ, но и целым рядом федеральных отраслевых нормативных правовых актов.

Анализ исторической, научной и правовой литературы, а также ранее действующего законодательства, вплоть до источников права древней Руси, позволяет сделать вывод о том, что от содержания права на обращения в органы государственной власти зависит форма его выражения.

Таким образом, на протяжении многих столетий законодательство об обращениях граждан развивается и совершенствуется.

1.3 Понятие и виды обращений граждан

Согласно, Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» понятие обращение гражданина: «Обращение гражданина – направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменное предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления».

Действуют две основные классификации обращений, первая - по содержанию, вторая - по форме. По содержанию в ФЗ №59 выделяют три вида обращений граждан.

«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. Из определения понятия видно, что оно направлено на

внесение изменений в существующий порядок, оно не связано ни с нарушением, ни с реализацией каких-либо прав заявителя. Предложение может быть как индивидуальным так и коллективным»²⁸.

Предложение является одной из ключевых форм реализации права граждан на участие в управлении, зафиксированного в ч. 1 ст. 32 Конституции РФ. По содержанию предложения могут быть самыми различными. Такая форма обращений является одной из важных проявлений народовластия. Гражданин внося предложение, не преследует личной цели, а пытается повлиять на принятие решений органами власти, иначе говоря, реализует одно из главнейших гражданских прав – право личного участия в управлении государством.

Предложения которые направляются на изменение законодательства изучаются, обобщаются, рассматриваются соответствующими структурными подразделениями и в идеале учитываются в процессе нормотворческой деятельности.

Смысл предложения состоит в том, что возможно внесение изменений в существующий порядок работы государственных органов, в законодательство и подзаконные акты. В предложениях должны анализироваться высказанные в них пожелания, обобщаться и направляться соответствующим должностным лицам. Все эти пожелания не всегда могут быть немедленно выполнены.

«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.

Такие обращения направлены не на обжалование каких-либо нарушений субъективных прав и интересов, а, на реализацию через соответствующие

²⁸ Киросова, Н. В. Организация работы с обращениями граждан в органах исполнительной власти / Н. В. Киросова, В. Г. Резанова // Вестн. Коми респуб. акад. гос. службы и упр. Сер.: Теория и практика упр. - 2010. - № 8. - С. 44-47.

органы законных прав и интересов граждан. А также реализацию права на участие в управлении делами государства путем информирования о различных недостатках, недочетах, злоупотреблениях.

«К примеру, с заявлением, в государственный орган может обратиться гражданин, нуждающийся в финансовой поддержке на дорогостоящее медицинское оборудование. Граждане могут просить изменить или добавить маршрут автобуса, заняться благоустройством парковой территории и т.п.

«Жалоба» – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц»²⁹.

В сфере правовых отношений появляется жалоба. Она возникает из нарушения прав и законных интересов гражданина, установленных и закрепленных законодательством и другими нормами, регламентирующими права и личные интересы граждан. То есть в тех случаях, когда отношения между гражданином и властью выходят за положительные рамки. Защита и восстановление прав личности - вот что является целью подачи жалобы.

Должностное лицо, принимая решение по жалобе, при рассмотрении жалобы в административном порядке, проверяет их не только на соответствие требованиям законности, но и целесообразности. При рассмотрении жалобы в судебном порядке судья проверяет их только на соответствие требованиям законности.

Каждая жалоба рассматривается индивидуально. По каждой жалобе должны быть незамедлительно приняты меры, направленные на устранение указанных жалобщиком нарушений. Уместно сказать что, процедура рассмотрения для разного вида обращения должна быть различной.

Как видно каждый из видов обращений имеет свои особенности, что требует и особенной процедуры рассмотрения. Иначе будет потерян смысл права на обращение. К примеру, смысл жалобы состоит, в первую очередь, в

²⁹ Юрина, Ю.Г. К вопросу о классификации обращений граждан в органы власти / Ю.Г. Юрина // Теория и практика общественного развития. – 2014. – № 5. – С. 41-44.

восстановлении нарушенных прав жалобщика (или ликвидации препятствий к реализации жалобщиком своих прав).

«Различают еще одну классификацию обращений – по субъекту (заявителю), бывают индивидуальные и коллективные обращения. Индивидуальное обращение подписывается одним лицом – заявителем. Коллективное это обращение двух и более граждан, а также обращение, принятое на митинге или собрании и подписанное организаторами этого митинга и собрания. Стоит обратить внимание на то, что множество одинаковых индивидуальных обращений, подписанных разными гражданами по поводу одной и той же проблемы это лишь множество индивидуальных обращений.

Коллективным обращением может быть признано только обращение нескольких граждан одновременно и совокупно»³⁰.

Форма подачи обращения различная. Обращения могут подаваться в устной и письменной форме, а так же в виде электронных сообщений. Подметим, важную роль играет правильный подход к устному обращению. Правильный подход способен обеспечить максимально быстрое и законное разрешение. Гораздо проще обратиться гражданину с незамысловатым вопросом именно с устным обращением. А должностному лицу в некоторых случаях целесообразно сразу же постараться дать на него ответ. Можно сделать вывод что, применение устных обращений содействует сокращению сроков их рассмотрения, помогает более оперативно решить возникший вопрос, а также устраняет переписку.

Устные обращения можно подразделить на поданные при личной встрече должностному лицу во время приема граждан, а также обращения, переданные по телефону.

Те обращения, которые были поданы в ходе телемостов высших руководителей государства и граждан можно признать новой формой устных

³⁰ Киросова, Н. В. Организация работы с обращениями граждан в органах исполнительной власти / Н. В. Киросова, В. Г. Резанова // Вестн. Коми респуб. акад. гос. службы и упр. Сер.: Теория и практика упр. - 2010. - № 8. - С. 44-47.

обращений. Устные обращения граждан также могут поступать при проведении «прямых эфиров» должностных лиц на радио и телевидении.

Безусловно, не по всем вопросам и не всегда уместны устные обращения. И как следствие чаще всего подают письменные обращения. Такие обращения обычно пересылаются по почте, электронной почте, вручаются через специальные структуры по работе с обращениями граждан и т.п. Для передачи обращений граждан в форме электронных сообщений (Интернет - обращения), применяется специализированное программное обеспечение. Ответ на Интернет-обращение в зависимости от пожеланий заявителей могут быть направлены как в письменной форме, так и в форме электронного сообщения. Форма обращения не имеет юридического значения, будь то письменные, устные обращения и обращения в виде электронных сообщений все они обладают одинаковой силой.

Еще можно выделить по форме подачи обращения это «смешанные» или «устно-письменные» обращения – это обращения в письменном виде, но поданные на личном приеме, а не присланные по почте. Стоит сказать, что эта форма имеет немалое значение для практики. С юридической стороны не важно, как и в какой форме было подано обращение. Но при рассмотрении обращений, поданных на личном приеме, имеют значительное преимущество, как правило, их рассмотрение находится на контроле. Поэтому можно говорить что на практике устная или «устно-письменная» форма подачи обращения часто делает обращение более «действенным», подразумевает более скорое рассмотрение вопросов.

А так же в деятельности государственных и муниципальных органов власти широко используется тематическая классификация. За основу принят Типовой общероссийский тематический классификатор обращений граждан.

«Согласно классификатору все обращения граждан подразделяются на пять основных тематических блоков: государство, общество, политика; социальная сфера; экономика; оборона, безопасность, законность; жилищно-коммунальная сфера. Каждый тематический блок подразделяется на ряд более

узких тем, отражающих содержание обращения. В классификаторе используют тематический подход к содержанию обращений, это помогает вести статистику по основным проблемам, волнующим население»³¹.

В заключение хотелось бы отметить, что институт обращений граждан в России имеет богатейшую историческую традицию. Впервые он был законодательно закреплён раньше, чем во многих других государствах - в XV веке. В современном Российском государстве отмечается партнёрский подход к регулированию вопросов, связанных с обращениями граждан. Огромный опыт работы с обращениями, нормативный и юридический материал, который был накоплен в предыдущие годы, оказался весьма полезным при формировании новой нормативно-правовой базы работы с обращениями граждан.

³¹ Юрина, Ю.Г. К вопросу о классификации обращений граждан в органы власти / Ю.Г. Юрина // Теория и практика общественного развития. – 2014. – № 5. – С. 41-44.

2 АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН АППАРАТА ГУБЕРНАТОРА И ПРАВИТЕЛЬСТВА АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1 Анализ состояния работы с обращениями граждан в аппарате губернатора и Правительства области

На территории Амурской области действует Постановление о регламенте Правительства, где в статье 7 определен порядок работы с обращениями граждан.

«Рассмотрение обращений граждан в Правительстве осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, Федеральным законом от 02.05.2006 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Законом Российской Федерации от 27.04.1993 №4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, Уставом (основным Законом) Амурской области, законами Амурской области, настоящим Регламентом, Административным регламентом рассмотрения обращений граждан в Правительстве Амурской области, утвержденным постановлением Правительства Амурской области от 13.01.2010 №2, иными нормативными правовыми актами области»³².

В Правительстве области ведется работа по учету, систематизации, обобщению и анализу обращений граждан, результатов их рассмотрения и принятия по ним мер. Эта работа осуществляется на основе типового общероссийского тематического классификатора обращений граждан.

В соответствии с поручениями и указаниями Президента Российской Федерации единой трехуровневой системы обеспечения права граждан на

³² Регламент Правительства Амурской области от 3 августа 2007 г. № 443. [Электронный ресурс] : офиц. сайт 2001. Режим доступа: <http://www.amurobl.ru>. 13.03.2016

обращение в государственные органы и органы местного самоуправления в реализуется деятельность Управления.

В период 2013 - 2015 года в адрес губернатора области и Правительства Амурской области оформлено 20847 обращений граждан, из них: 15707 - в письменной форме, что соответствует 75,3 % от общего числа обращений; 5140 - в устной форме, 24,7 % от общего числа обращений.

Число устных обращений за 2013 год высоко, в результате произошедшего на Дальнем Востоке, в частности Амурской области, наводнения и ущерба, причиненного стихией в августе - сентябре 2013 году.

В Правительстве Амурской области была открыта «горячая линия» для пострадавших в результате наводнения. По телефону «горячей линии» граждане обращались по вопросам ликвидации последствий ЧС. За 3 и 4 квартал 2013 года по телефону «горячей линии» было принято 3820 обращений.

Таблица 1 – Количество обращений за период 2013 – 2015 года

в процентах

Виды обращений	2013 год	2014 год	2015 год
Письменные	5570 (57,3)	4734 (88,6)	5403 (93,5)
Устные	4153 (42,7)	608 (11,4)	375 (6,5)
Всего	9727	5342	5778

В 2015 году в адрес губернатора области и Правительства Амурской области поступило 5778 обращений граждан (в сравнении с 2014 годом рост количества обращений на 7,5% (5342 обращения), из них: 5398 - в письменной форме, в сравнении с 2014 годом рост количества обращений на 7,9 % (4974 обращений); 370 - в устной форме (в 2014 году - 383 обращения). _

Увеличение количества поступивших обращений в 2015 году в сравнении с 2014 годом связано с кризисными процессами, происходящими в экономике, падением уровня жизни, большинства населения области и обострением ситуации в социальной сфере.

Управлением Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций на рассмотрение в Правительство области направлено в 2015 году - 2478 обращений, адресованных Президенту Российской Федерации, рост количества обращений из Администрации Президента РФ на 12,2 % в сравнение с 2014 годом. В 2014 году – 2176 обращений, в 2013 году - 2062 . Рост количества обращений в 2014 году в сравнении с 2013 годом – 5,3%.

Таким образом, количество обращений с 2013 года к 2015 году, поступивших на имя Президенту Российской Федерации выросло на 17,8 %.

Рост обращений, адресованных Президенту РФ, обусловлен несколькими причинами, прежде всего, с текущей социально-экономической ситуацией в стране, несогласием с результатами рассмотрения обращений заявителей направленных в органы местного самоуправления и территориальные подразделения федеральных органов власти, а также доступностью использования услуг Интернета, как способа коммуникаций и распространения информации³³.

По типам обращений в анализируемом периоде поступили заявления, жалобы и предложения.

Таблица 2 –Типы обращений за 2013 – 2015 года

в процентах

	2013 год	2014 год	2015 год
Жалобы	3186 (32,8)	2527 (47,3)	1183 (20,5)
Заявления	6406 (65,8)	2688 (50,3)	4498 (77,9)
Предложения	135 (1,4)	127 (2,4)	91 (1,6)

В 2013 году существенное увеличение количества жалоб на действие (бездействие) должностных лиц связано со стихией. 80,4 % (2561) всех жалоб и 69,8 % (4471) заявлений приходится на 3 и 4 квартал 2013 года.

³³ Информационно-статистический обзор рассмотренных обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации, а также результатов рассмотрения и принятых мер. [Электронный ресурс] : офиц. сайт 2001. Режим доступа: <http://letters.kremlin.ru/digests/year>.

В первом полугодии 2014 года жалобы продолжали поступать на бездействие органов местного самоуправления, по вопросам ликвидации последствий наводнения.

Причиной столь массовых обращений граждан можно назвать не достаточно хорошо организованную работу в муниципальных образованиях. В первую очередь, недостаточность информированности населения с их стороны.

2015 год в сравнении с 2014 годом статистика типов обращений свидетельствует о снижении количества жалоб и увеличении количества заявлений граждан. Как правило, тематика жалоб, в период 2015 года, касалась переселения граждан из ветхого и аварийного жилья.

Динамика количества обращений показывает, что в 2013-2015 года в обращениях вопросы в основном касались жилищно - коммунальной сферы, социальной сферы и сферы экономики. Такое соотношение объясняется складывающейся в анализируемом периоде социально-экономической ситуацией, в которой проявляются и усиливаются кризисные явления.

В 2013 году жители области чаще обращались с жалобами и заявлениями по тематикам «экономической сферы» (34,1 %) и «социальной» (36,9 %) по вопросам ликвидации последствий наводнения и социальной помощи пострадавшим.

Таблица 3 – Количество вопросов в рамках типов обращений граждан по годам
в процентах

	Государство. Общество. Политика	Социальная сфера	Экономика	Оборона. Безопасность. Законность	Жилищно - коммунальная сфера
2013 год	995 (9,1)	4029 (36,9)	3717 (34,1)	288 (2,6)	1899 (17,3)
2014 год	969 (13,6)	2462 (34,6)	1769 (24,8)	225 (3,2)	1702 (23,8)
2015 год	1129 (16,7)	1879 (27,8)	1325 (19,6)	215 (3,2)	2221 (32,9)

В 2014 году обращений по тематике « Социальная сфера» (31,8 %),

вопросы касались ликвидации последствий наводнения, социальных выплат, вопросов здравоохранения, занятости населения.

В 2015 году на первый план вышли вопросы по тематикам «жилищно-коммунальной» сферы (32,9 % от общего числа обращений) - переселение граждан из аварийного и ветхого жилья, повышение тарифов на жилищно-коммунальные услуги, электроэнергию, общедомовые нужды и «социальной» сферы (27,8 % от общего числа обращений) – вопросы социального обеспечения и страхования, вопросы здравоохранения, вопросы труда, трудоустройства и заработной платы.

Из граждан указавших социальный статус заявителей, как правило с обращениями к губернатору области и Правительство области обращаются граждане льготной группы (Ветераны ВОВ, инвалиды, многодетные семьи, матери одиночки, сироты, тяжелобольные граждане, граждане пострадавшие от стихийных бедствий) и пенсионеры. В таблице 2 приведены данные за 2013 - 2015 года.

Таблица 4 – Социальный статус заявителей

в процентах

Категория заявителя	Количество человек 2013 год	Количество человек 2014 год	Количество человек 2015 год
Льготная группа	2575 (41)	1796 (33,6)	1493 (25,9)
Пенсионер	1109 (17,6)	908 (17)	1025 (17,8)
Работающий	786 (12,5)	583 (11)	660 (11,4)
Безработный	182 (2,9)	131 (2,5)	221 (3,8)
Домохозяйка	273 (4,3)	266 (5)	275 (4,8)
Учащийся, студент	78 (1,2)	78 (1,5)	95 (1,6)
Предприниматель	123 (2)	98 (1,8)	119 (2)

Основные вопросы, которые поднимали пенсионеры в своих обращениях, касались повышения размера оплаты за жилищно-коммунальные услуги, в том числе общедомовые нужды, субсидии на оплату ЖКУ, тарифы на

электроэнергию, по вопросам лекарственного обеспечения, вопросы пенсионного обеспечения.

Граждане льготной группы обращаются по вопросам улучшения жилищных условий граждан, в том числе обеспечение жильем детей-сирот, обеспечение жильем в первоочередном порядке, ветеранов ВОВ, инвалидов, семей с детьми-инвалидами, многодетных семей, вопросам здравоохранения, повышение уровня родительской платы за посещение дошкольных учреждений, выплаты пособий.

По результатам рассмотрения обращений граждан вопросы решены положительно в 2015 году – 812 обращений (14 % от общего количества обращений), в 2014 году – 820 обращений (15,4 %), в 2013 году – 1099 обращений (11,3 %).

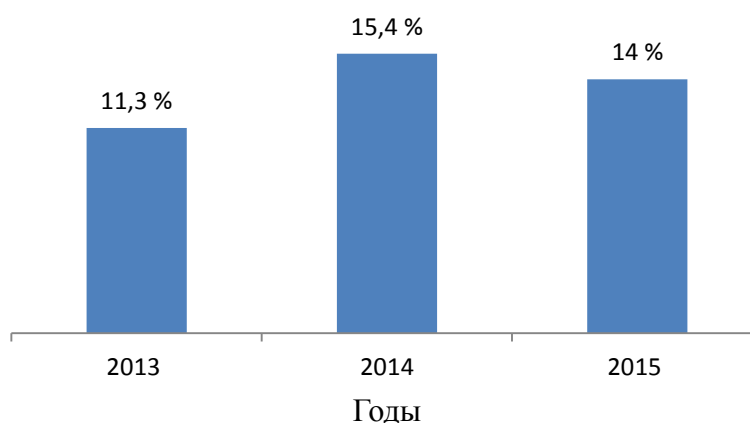


Рисунок 1 – Количество положительно решенных вопросов в процентах, от общего количества обращений за 2013 – 2015 года

В этих обращениях поддержаны просьбы, требования граждан, приняты соответствующие меры, так как подтвердились факты, приведенные в заявлениях.

В 2015 году не поддержаны просьбы и требования заявителей по 193 обращениям (3,3 % от общего количества обращений), в 2014 году – 170 обращения (3,2 %), в 2013 году 272 обращения (4,3 %). Просьбы и требования заявителей по обращениям не поддержаны, так как по результатам

рассмотрения обращение признано нецелесообразным, заявление или жалоба – необоснованными и не подлежащими удовлетворению.

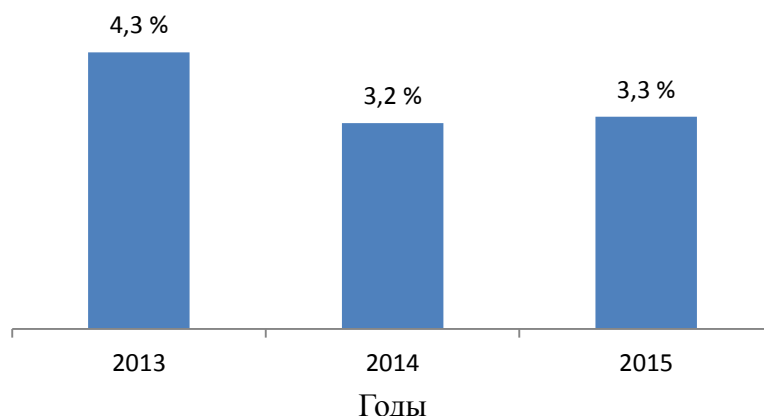


Рисунок 2 – Количество не поддержанных вопросов от общего количества обращений за 2013 – 2015 года

В соответствии с действующим законодательством по 4896 (82,7 % от общего количества обращений) рассмотренным письменным обращениям, поступившим в Правительство Амурской области в 2015 году, заявителям направлены квалифицированные разъяснения, в 2014 году – 4514 (81,4 %), в 2013 году – 4550 (84,4 %).

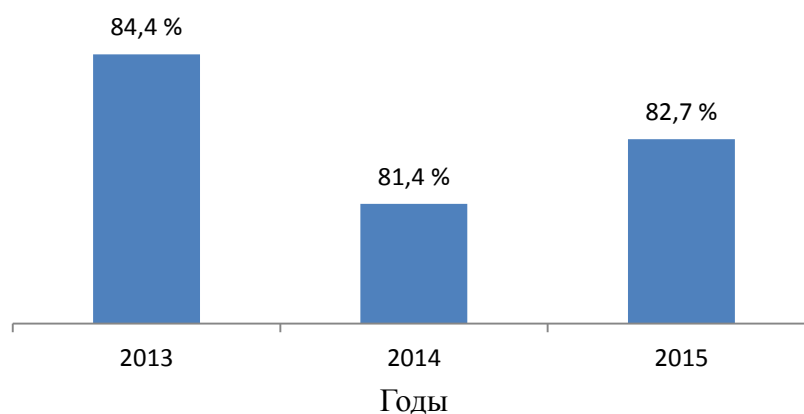


Рисунок 3 – Количество вопросов с результатом рассмотрения «разъяснено» от общего количества обращений за 2013 – 2015 года

Результат рассмотрения «разъяснено» значит, что по результатам

рассмотрения обращений (предложений, заявлений, жалоб) заявитель проинформирован о порядке их реализации или удовлетворения.

Ещё одной формой реализации права гражданина на обращение является личный прием. Положительным аспектом проведения личных приемов является возможность для гражданина наиболее быстро получить ответы на интересующие их вопросы и уточнить содержание вопросов, а если нужно, предъявить необходимые документы и материалы, подтверждающие правомерность сообщённых сведений.

За 2013-2015 года губернатором области, заместителями председателя Правительства области, руководителями исполнительных органов государственной власти области на личных приёмах в приёмной губернатора области по приёму граждан и приёмной Президента Российской Федерации в Амурской области проведено 662 личных приёма.

В третьем – четвертом квартале 2013 года и первом – втором квартале 2014 года специалистами управления по работе с обращениями граждан было принято 340 граждан. Специалисты оказывали консультационную помощь гражданам по вопросам ликвидации последствий наводнения и оказанию адресной социальной помощи пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий.

Так в 2015 году губернатором области, заместителями председателя Правительства области, руководителями исполнительных органов государственной власти области проведено 104 личных приема, в 2014 году – 269, в 2013 – 289 личных приема.

В первом полугодии 2015 года в связи с тем, что порядок организации и проведение личных приемов не был определен и находился на согласовании, только заместителем председателя Правительства области регулярно давались соответствующие поручения. Остальные заместители председателя Правительства области поручали приём граждан курирующим министрам, либо принимали граждан по личному поручению временно исполняющего обязанности губернатора области.

Как следствие в 2015 году по сравнению с 2014 годом количество проведенных заместителями председателя Правительства области личных приемов снизилось на 30 %.

Еще одной причиной снижения количества личных приемов в 2015 году связано, с уменьшением количества обращений по вопросам получением компенсационных выплат в связи с ущербом, нанесенным жилью и имуществу граждан крупномасштабным наводнением в Амурской области в 2013 году.

Анализ географии обращений показывает, что наибольшее количество граждан, принятых в приёмной губернатора области по приёму граждан, являются жителями города Благовещенск (386 человека или 58,3% от общего количества обратившихся). На втором месте по количеству рассмотренных в ходе личного приёма обращений жители Благовещенского района (87 человек или 13,2 %), на третьем – жители Ивановского района (47 человек или 7,1 %).

Жители г. Благовещенск, Благовещенского района и Ивановского района имеют преимущества в географическом расположении, поэтому чаще обращаются с просьбами о личном приеме.

Анализ обращений, поступивших с определенных территорий, показывает, что в сравнении с 2014 годом, в 2015 года наблюдается высокая активность заявителей по общему количеству вопросов, содержащихся в обращениях, на следующих территориях:

- городских округов: г.Благовещенск, г.Белогорск, г.Зея, г.Тында, ЗАТО Углегорск;

- муниципальных районов: Белогорский район, Бурейский район, Завитинский район, Зейский район, Ивановский район, Магдагачинский район, Октябрьский район, Селемджинский район, Тамбовский район, Шимановский район.

Данные городские округа и муниципальные районы остаются традиционно более активными территориями в рассматриваемом периоде 2013-2015 года.

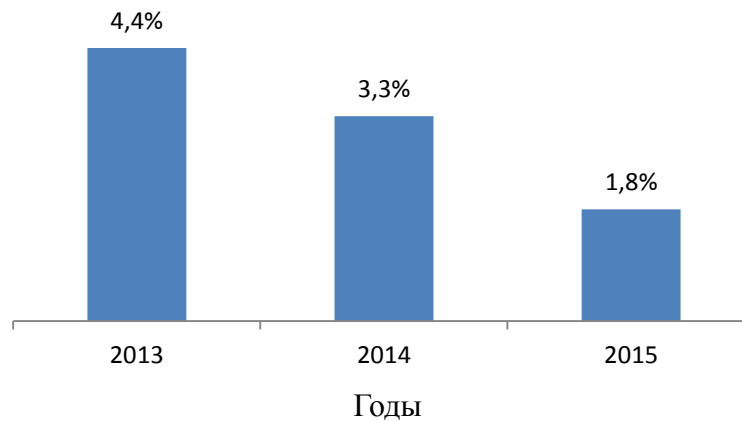


Рисунок 4 – Количество проведенных личных приемов губернатором области, заместителями председателя Правительства области, руководителями исполнительных органов государственной власти области в 2013 – 2015 годах

В 2013-2015 году в соответствии с тематическим классификатором обращений и запросов граждан и организаций Управления Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций в обращениях рассмотрены вопросы, относящиеся к разделам «Жилищно-коммунальная сфера» - 150 вопросов (22,2 % от общего количества вопросов); «Экономика» - 273 (41,1 %); «Социальная сфера» – 220 (33,1 %); «Государство, общество, политика» – 17 (2,6 %); «Оборона, безопасность, законность» - 7 (1 %).

В 2013 году наиболее часто гражданами на личных приёмах поднимались вопросы, связанные с получением компенсационных выплат в связи с ущербом, нанесённым жилью и имуществу граждан крупномасштабным наводнением в области.

В 2014 году одним из самых острых оставался вопрос улучшения жилищных условий. В течение 2014 года рассмотрено 65 обращений или 36,7 % от общего количества, в том числе предоставления жилых помещений по договорам социального найма, переселения из ветхого аварийного жилья, обеспечения жильём отдельных категорий граждан (лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, ветеранов боевых действий,

многодетных и малоимущих семей, граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера, граждан пострадавших от наводнения).

В 2015 году по сравнению с 2014 годом следует отметить значительное увеличение (в 1,7 раза) количества вопросов, относящихся к разделу «Экономика», очевидно связанное со сложившейся экономической ситуацией.

Волновали вопросы начисления оплаты за жилищно-коммунальные услуги, в том числе капитальный ремонт многоквартирных домов, предоставления и оплаты жилищно-коммунальных услуг. Рассматривались проблемы деятельности крестьянско-фермерских хозяйств - выделения земельных участков для фермерства, ведения личного подсобного хозяйства, оказания государственной поддержки фермерам. Вопросы лекарственного обеспечения, лечения и оказания медицинской помощи, транспортного обслуживания населения, состояния автодорог, обсуждались проблемы дольщиков и кредиторов недобросовестных застройщиков, беженцев из Украины.

Таблица 5 - Тематика обращений (личный прием) поступивших в аппарат губернатора и Правительства области в 2013-2015 году

в процентах

Тематика обращений	Годы		
	2015	2014	2013
Жилищно-коммунальная сфера	63 (31,3)	65 (36,7)	22 (7,6)
Экономика	62 (30,8)	23 (13)	188 (65)
Социальная сфера	59 (29,4)	82 (46,3)	79 (27,4)
Государство, общество, политика	13 (6,5)	4 (2,3)	-
Оборона, безопасность, законность	4 (2)	3 (1,7)	-

Жителей области продолжают волновать вопросы оказания материальной помощи малообеспеченным, многодетным семьям, ветеранам Великой Отечественной войны, предоставления льгот отдельным категориям граждан

(многодетные семьи, дети войны, ветераны боевых действий). На личных приёмах рассмотрено 4 обращения участников Великой Отечественной войны (все решены положительно, одно остаётся на контроле в Правительстве области), одно обращение вдовы участника Великой Отечественной войны.

«Управлением по работе с обращениями граждан ведется аналитическая работа. Подготовка отчетов, аналитических, обзорных и информационных материалов осуществляется с целью выявления причин, вызывающих массовые обращения граждан по наиболее значимым проблемам населения. Также Управление работает в тесном взаимодействии с исполнительными органами государственной власти области.

Периодичность представления информационно-аналитических материалов губернатору Амурской области и членам Правительства Амурской области - ежемесячно, ежеквартально, по итогам года, по требованию.

По итогам года руководители исполнительных органов государственной власти Амурской области, органы местного самоуправления представляют губернатору Амурской области информацию о результатах работы с обращениями граждан для подготовки итогового доклада Президенту Российской Федерации»³⁴.

Над соблюдением порядка и сроков рассмотрения обращений граждан, поступивших в адрес губернатора области и Правительства, текущий контроль проводится Управлением по работе с обращениями граждан аппарата губернатора и Правительства области .

На контроль ставятся те обращения, в которых сообщается о конкретных нарушениях прав и интересов граждан, а также обращения по вопросам, имеющим общественное значение.

Постановка обращений на контроль также производится с целью устранения недостатков в работе государственных органов и органов местного

³⁴ Административный регламент рассмотрения обращений граждан в Правительстве Амурской области (в ред. постановлений Правительства Амурской области от 01.03.2010 N 78, от 16.09.2010 N 526) Доступ из справочно – правовой системы «Консультант Плюс».

самоуправления, получения материалов для обзоров почты, подготовки аналитических записок и информации, выявления обоснованности принимавшихся ранее мер по обращениям граждан, поступавшим в госструктуры неоднократно.

В таблице 6 приведены данные за 2013 – 2015 года о письменных обращениях, рассмотренных с контролем и обращениях доложенных руководству области.

Таблица 6 – Количество обращений рассмотренных с контролем и доложенных руководству области

в процентах

Виды контроля	Годы		
	2013	2014	2015
Обращения рассмотренные с контролем	5047 (52,2)	5493 (92,4)	5497 (97)
Обращения доложенные руководству	2981 (30,7)	3449 (58)	3840 (68)

Обращения граждан, содержащие вопросы социально и политически значимые для населения района, социальных групп, коллективов, обращения, где приводятся факты нарушения законов, злоупотребления служебным положением должностных лиц были рассмотрены коллегиально, в том числе с выездом на место.

Сотрудниками управления по работе с обращениями граждан, исполнительных органов государственной власти области, исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления области с выездом на место или при непосредственном участии заявителей за 2015 год рассмотрено 886 обращений (15% от общего количества обращений), за 2014 год – 486 обращений (9 %), за 2013 год – 531 обращение (5,5 %).

Наблюдается тенденция к увеличению число рассматриваемых обращений с выездом на место или при участии заявителя. Данное мероприятие должно привести к уменьшению числа обращений граждан.

Обращения рассматриваются коллегиально и с выездом на место для оперативного принятия решений, всестороннего рассмотрения вопроса. Такое рассмотрение позволяет избежать повторных обращений и повысить уровень удовлетворенности заявителей результатами рассмотрения их обращений и принятым по ним мерам.

Таблица 7 - Количество обращений рассмотренных коллегиально совместно с органами местного самоуправления и с территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти
в процентах

Обращения рассмотренные коллегиально	Годы		
	2013	2014	2015
Коллегиально совместно с органами местного самоуправления	2330 (24)	2476 (46,4)	2850 (49,4)
Коллегиально с территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти	378 (3,9)	339 (6,5)	345 (6)

На особый контроль ставятся поручения по рассмотрению письменных обращений и обращений, поступивших по МЭДО (электронное письмо), от Президента Российской Федерации.

В 2015 году из 2478 обращений на имя Президента Российской Федерации 244 (9,8%) обращения поступило с контролем исполнения. В 2014 году из 2176 обращений - 532 (24 %) обращения с контролем исполнения. В 2013 году из 2062 обращений – 317 (15,4 %).

Копии ответов об исполнении поручений по рассмотрению письменных обращений и обращений, поступивших в форме электронного документа, поставленных на особый контроль, подлежат представлению в Управление Президента по работе с обращениями граждан и организаций в течение 3 дней со дня исполнения.

Срок рассмотрения таких обращений сокращается до 15 дней.

Из приемной Президента Российской Федерации в Амурской области в 2015 году на рассмотрение с контролем исполнения поступило – 125 обращений (94 % от общего количества обращений поступивших в приемную Президента), что на 49% ниже аналогичному периоду 2014 года. В 2014 году – 245 (81 %) обращений. Количество обращений с контролем в 2014 меньше, чем в 2013 году на 41,2 %. В 2013 году – 416 (88 %) контрольных обращений.

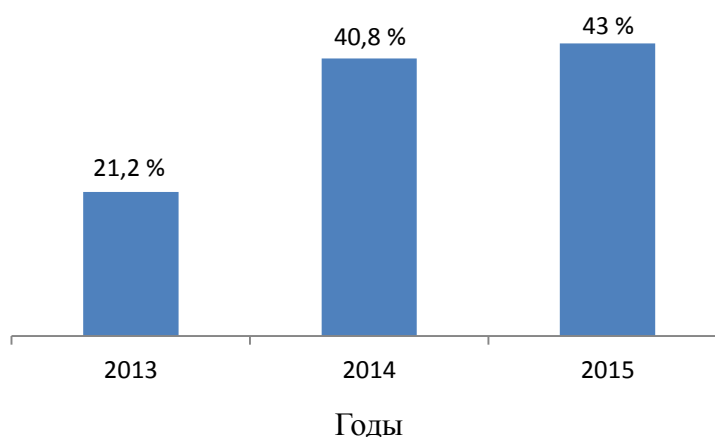


Рисунок 5 – Количество обращений адресованных Президенту Российской Федерации от общего числа обращений за период 2013 – 2015 гг.

Анализируя обращения с контролем исполнения поступивших из приемной Президента Российской Федерации в Амурской области за 2013 – 2015 года можно увидеть, что «пиком» контрольных обращений стал 2013 год. Можно предположить причину, слабая работа органов местного самоуправления в период ЧС на территории области, снижение доверия к данному органу. И как следствие обращение граждан в более высокие инстанции.

Но, несмотря на принимающиеся меры по контролю обращений имеют место случаи нарушения порядка рассмотрения обращений граждан.

В рассматриваемом периоде зафиксированы факты нарушения сроков рассмотрения обращений граждан. Количество их не значительное в разрезе

общего количества обращений граждан, но эта цифра должна стремиться к нулю.

В 2013 году количество обращений граждан рассмотренных с нарушением – 76 (0,8 % от общего количества обращений), в 2014 году – 20 обращений (0,4 %), в 2015 году 185 обращений (3,2 %).

Контроль за порядком и сроком рассмотрения ведут ответственные специалисты Управления. В случае выявления нарушений порядка и сроков рассмотрения обращений граждан, начальником Управления по работе с обращениями граждан аппарата, руководителю Аппарата и руководителям исполнительных органов готовится соответствующая информация. Информация рассматривается и принимаются меры, вносятся предложения губернатору области по привлечению к ответственности виновных.

А так же в ходе проверки Прокуратуры г. Благовещенска при выявлении нарушений ФЗ № 59 возбуждаются дела об административном правонарушении по ст. 5.59 КоАП РФ (нарушение порядка рассмотрения обращений граждан)³⁵. В этом случае ответственное должностное лицо привлекается к административной ответственности в виде штрафа в размере от 5 до 10 тысяч рублей.

Должностными лицами допускаются случаи, формального и невнимательного отношения к первичным обращениям граждан. В результате такого рассмотрения гражданам приходится обращаться в органы власти повторно.

Повторно за 2015 года в адрес губернатора области Правительства Амурской области поступило 2265 обращений заявителей (39 % от общего количества обращений), для сравнения в 2014 году повторных обращений – 2717 (47 % от общего количества обращений), в 2013 году – 2391 обращение (38 % от общего количества обращений).

³⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронные ресурс] : федеральный закон от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 01.05.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.05.2016) Доступ из справочно – правовой системы «Консультант Плюс»

Основной причиной указанной категории обращений являются несогласие граждан с предоставленными ответами, реже - волокита и неполное рассмотрение обращений, в отдельных случаях причиной поступления повторного обращения явилось нарушение требований Федерального закона от 02.05.2006г. №59-ФЗ в части нарушения срока рассмотрения обращения гражданина.

Пиком повторных обращений явился 2014 год, больше всего заявлений было от граждан недовольных выплатами компенсаций за причиненный ущерб, о не включении их в список пострадавших. Также поступали жалобы на действия (бездействие) глав администраций, в связи чрезвычайной ситуацией – наводнения 2013 года.

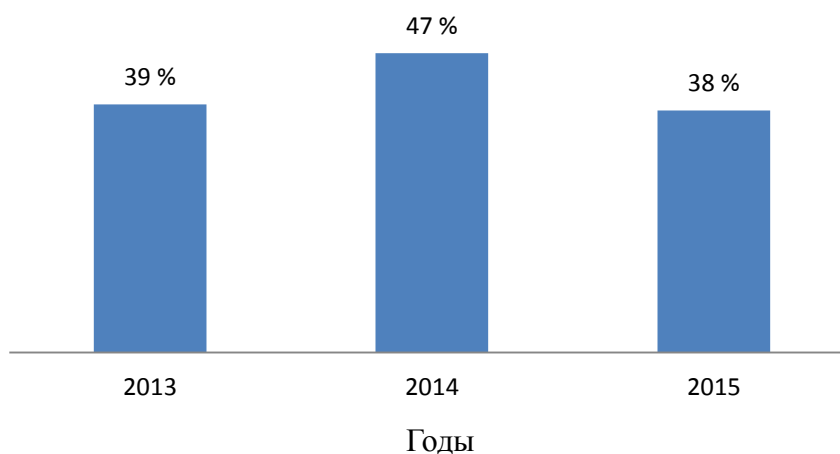


Рисунок 6 – Количество повторных обращений граждан в адрес губернатора области и Правительства Амурской области (процентное соотношение)

Анализ количества и тематики обращений граждан служит показателем активности граждан, динамики социально экономических процессов. Работа с обращениями граждан является основным каналом обратной связи населения с органом государственной власти.

Данный анализ обращений граждан показывает, что в работе Управления есть определенные проблемы, которые необходимо решать.

2.2 Проблемы в работе с обращениями граждан

Повышение эффективности, достижение положительных результатов работы с обращениями граждан остается одним из важных направлений в деятельности.

Правовая и практическая база государственного регулирования отношений в сфере обращений граждан создана, наработана многолетняя практика. Но здесь еще имеются проблемы.

В настоящее время наблюдается тенденция падения доверия населения к государственным органам управления, не понимания роли государственного управления, особенно в условиях неопределенности и рисков глобального экономического кризиса.

В работе с обращениями граждан отмечаются недостатки. Нарушаются сроки рассмотрения обращений, иногда несвоевременно снимаются с контроля отдельные обращения, случается, что обращения направляются на рассмотрение не по компетенции.

В 2013 году 70 (0,7 % от общего числа обращений) обращений рассмотрено с нарушением, в 2014 году – 20 (0,4 %), в 2015 году – 181 (3,1 %).

Из этих данных видно что «лидером» в нарушении стал 2015 год. Как и говорилось ранее, основное количество заявлений в 2015 году приходилось по тематикам «Жилищно – коммунальная сфера». Так из 181 нарушения Министерством жилищно – коммунального хозяйства было допущено 93 нарушения (51,4 % от общего числа обращений с нарушением) по срокам рассмотрения заявлений. Из этих обращений наибольшее число вопросов касались переселения граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда. Острота вопроса ощущается и по сегодняшний день.

Остальные нарушения приходятся на нарушения в организации личного приема, несвоевременное снятие с «контроля» обращений граждан

Следующая проблема - низкий уровень удовлетворенности заявителей работой с их обращениями.

Он вызван - получением заявителями ответов на обращения не за подписью лиц, на имя которых адресованы обращения, а за подписью иных

должностных уполномоченных лиц, которым направляются для рассмотрения обращения. Так как в их компетенцию входит решение поставленных в обращениях вопросов, которые выполняют функции по рассмотрению обращений граждан. В эту категорию можно отнести и проведение личных приемов иных должностных лиц указанных в уведомлении.

Не объективным и не всесторонним рассмотрением поставленных в обращении вопросов. Должностными лицами допускаются отписки. Так же следует отметить, что для всестороннего и объективного рассмотрения обращения, к которым можно отнести в первую очередь контрольные обращения, следует рассматривать с участием гражданина, направившего обращение или с выездом на место.

Но, к примеру, в 2013 году из 5047 контрольных обращений с выездом на место или с участием гражданина рассмотрено всего 531 (10,5 %) обращение, в 2014 году – 486 (8,8 %) обращений из 5493 обращений с контролем, в 2015 году – 886 (16,1 %) обращений из 5497 обращений с контролем.

Несвоевременным получением ответов по существу поставленных в обращениях вопросов.

Результатами рассмотрения обращений авторов, не совпадающих с их желанием получить положительное решение по существу поставленных в обращениях вопросов.

Существуют проблемы и в проведении личных приемов граждан.

Зачастую заместители руководителей исполнительных органов государственной власти области с обращениями граждан знакомятся только в ходе личного приема. К примеру, 08.06.2015 года был назначен внеочередной личный прием министра транспорта и строительства области. На личный прием были записаны два гражданина, проживающие в г.Зее и г.Свободном. Личный прием в нарушение порядка был проведен заместителем министра транспорта и строительства области. Заместитель министра с обращениями граждан ознакомился только в ходе личного приема. В связи с чем, вопросы, изложенные в обращении заявителем, всесторонне рассмотреть в ходе личного

приема не представлялось возможным. Что естественно привело к неудовлетворенности обращающихся граждан.

Часто на личный прием от органа местного самоуправления прибывают специалисты, которые не имеют права принятия решения по обсуждаемым вопросам.

Так, 15.05.2015 года на личном приеме заместителя министра жилищно – коммунального хозяйства области рассматривалось обращение гражданина по вопросу длительного отсутствия нормального водоснабжения жилого дома. Вопрос требовал личного присутствия глав Благовещенского района и Чигиринского сельсовета, однако на прием прибыли начальник отдела архитектуры, градостроительства и благоустройства администрации Благовещенского района и главный специалист администрации Чигиринского сельсовета.

В результате, пути решения проблемы на личном приеме не были найдены, заявитель не удовлетворен результатами личного приема.

Имеют место, случаи переноса личных приемов заместителями председателя Правительства области, например в течение I полугодия личные приемы переносились 5 раз. Некоторые приемы переносились дважды, при этом записанные на личный прием иногородние граждане предупреждались о переносе накануне личного приема, когда ими уже были затрачены денежные средства на приобретение проездных билетов в г. Благовещенск.

Личный прием заместителя председателя Правительства области назначенный на 14.04.2015 года, перенесен 13.04.2015 года после 18-00 на 24.04.2015 года.

В июне 2015 дважды перенесен личный прием заместителя председателя Правительства области – министра лесного хозяйства, природных ресурсов и пожарной безопасности. При этом в нарушение порядка личный прием проведен заместителем министра лесного хозяйства, природных ресурсов и пожарной безопасности.

Как следствие, гражданин, который попадает на личный прием не к тому должностному лицу, о котором он был официально уведомлен управлением по работе с обращениями граждан, сомневается в объективном и всестороннем рассмотрении его обращения. И оформляет новое обращение на имя губернатора области с просьбой о личном приеме, либо на имя Президента РФ с жалобой на бездействие Правительства области.

Ещё одна не менее важная проблема это гарантия своевременного и качественного рассмотрения обращений. Гарантией выступает, ответственность должностного лица за рассмотрением обращения и контроль.

Примером безответственности, пренебрежения правилами и нормами качественного и своевременного рассмотрения обращений граждан можно считать множество отписок с невнятными объяснениями и дезинформацией, поступивших в адрес аппарата губернатора и Правительства области из органов местного самоуправления. Не единичны случаи, когда после поступления в аппарат ответа из органа местного самоуправления о решении вопроса, поставленного в обращении гражданина, последний через некоторое время вынужден обращаться в иные органы власти с повторной жалобой о бездействии местных властей.

Вовремя и качественно разрешенные проблемы, содержащиеся в обращениях граждан, в большей мере способствуют удовлетворению нужд населения. А также приводят к снятию обостренной обстановки в обществе и повышению значимости органов власти. Детально изучая каждое обращение, внимательно относясь к поднимаемым в письмах людей вопросам, органы власти демонстрируют организованность и нацеленность на реальный результат.

Также немаловажной проблемой является устранение цифрового неравенства. В Амурской области связью охвачено только 76 % населённых пунктов. Развитие в области технологий сети интернет в населённых пунктах нашей области, где имеются проблемы с инфраструктурой, даст возможность доступа на сайты для получения государственных услуг.

Можно полагать, что с отсутствием сотовой связи и выхода в интернет - население направляет письма в «бумажном виде», где основной цепочкой связи остаются дороги и авиаперелеты, граждане не могут оперативно получить ответы на свои вопросы. Чтобы иметь связь с населением, нужно предоставлять возможность свободного изъяснения проблем, которые напрямую сказываются на работоспособности государственных органов власти.

3 ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ПО РАБОТЕ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН

3.1 Направления по совершенствованию организации приема граждан

Основными целями по совершенствованию работы с обращениями заявителей являются повышение уровня удовлетворенности заявителей результатами рассмотрения их обращений и принятыми по ним мерам.

В целях улучшения работы с обращениями предложен ряд мероприятий по повышению эффективности работы по приему граждан.

В плане мероприятий можно выделить следующие основные направления совершенствования работы Управления: совершенствование нормативной базы, совершенствование организации личного приема, внедрение новых технологий

Необходимо завершить разработку и принятие административного регламента рассмотрения обращений граждан и организации.

Необходим нормативно правовой документ, регламентирующий личный прием граждан. Документ нужен для формирования порядка приема граждан, в частности приема губернатора области, председателя Правительства области, заместителей. Для понимания граждан, кто и как принимает, в каком порядке, кто идет на прием к высшему должностному лицу.

В документе так же должны быть отражены вопросы делегирования руководителями исполнительных органов государственной власти области полномочий по проведению личных приемов заместителями руководителей исполнительных органов государственной власти области.

Хотелось бы обратить внимание на то, что в случае личного приема заместителя председателя Правительства области, в Приемной губернатора области по приему граждан, замена указанного должностного лица на руководителя или заместителя руководителя исполнительного органа государственной власти области не допускается.

Так и для руководителей исполнительных органов власти области необходим запрет делегирования своих полномочий по приему граждан своим заместителям. Лишь, в случае отсутствия руководителя исполнительного органа власти области, личный прием может провести должностное лицо, исполняющее обязанности министра области на время его временного отсутствия.

В рамках данного мероприятия законодательно обязать должностные лица, решающие вопросы, указанные в предложениях, заявлениях и жалобах внимательно изучать их содержание перед личным приемом. Это позволит принимать обоснованные решения, обеспечить их оперативное и правильное выполнение, что в значительной степени уменьшит количество заявлений и жалоб, поступающих в различные государственные органы.

Принятие необходимых мер по повышению ответственности должностных лиц за результаты работы также является важным мероприятием по совершенствованию института обращений. По каждому факту равнодушия, волокиты, недисциплинированности должностных лиц, а также несвоевременного реагирования на критические публикации в средствах массовой информации, затрагивающие права и свободы граждан, к виновным принимать меры дисциплинарной, административной, гражданско - правовую ответственность.

Следует укрепить гарантии качественного и своевременного рассмотрения обращений граждан. Установить и точно регламентировать ответственность за нарушения в этой сфере, при этом стоит сочетать различные формы ответственности.

Ответственные за данное мероприятие начальник Управления по работе с обращениями граждан, ведущий специалист 1 разряда службы приёма граждан и ведущий специалист 1 разряда службы письменных обращений.

Важным моментом в совершенствовании деятельности по работе с обращениями граждан является организация приемных в каждом органе власти.

В Амурской области всего лишь в двух муниципальных образованиях есть полноценная приёмная – г. Благовещенск и г. Шимановск.

На сегодняшний день в таких министерствах как ЖКХ, министерства социальной защиты населения, министерства здравоохранения отсутствуют приемные. Следует учитывать, что большее число обращений направляется по компетенции именно в эти органы власти.

Для реализации данного мероприятия необходимы квалифицированные кадры, подготовка автоматизированного рабочего места. Ответственные за выполнение назначить руководителей исполнительных органов власти и глав местного самоуправления.

Очень важно развитие практики проведения выездных приемов. Для доверия населения к органам государственной власти все чаще нужно выходить «в свет», здесь действует норма «ближе к народу» - это значит, что нужно чаще проводить выездные встречи с удаленными населёнными пунктами, лично слушать проблемы граждан.

Выездные приемы руководителей исполнительных органов или их заместителей могут быть направлены на изучение существующих проблем на местах и определение путей их решения. Обратившись, граждане смогут получить ответы на интересующие вопросы, касающиеся деятельности тех или иных органов власти.

Источник финансирования региональный бюджет. Пример, поездка в пгт Февральск затраты на бензин 4500 рублей, 200 рублей суточных на 1 человека. Ответственные руководители исполнительных органов власти.

Необходимо проводить подготовку и переподготовку кадров, осуществляющих работу с обращениями, проводить стажировку работников, осуществляющих рассмотрение обращений, для изучения практики рассмотрения обращений. Специалисты управления обращений граждан являются посредниками, между гражданами и должностными лицами рассматривающие обращения граждан, по ним складывается впечатление о Правительстве в целом. Поэтому необходимо чтобы специалисты были

квалифицированными. А для этого нужно создать условия для совершенствования профессиональных знаний сотрудников, ответственных за работу с обращениями граждан, в сфере законодательства, основных направлений социально-экономической политики государства, области.

Начальником Управления обеспечить доступ специалистов к методическим рекомендациям по работе с обращениями граждан, материалов заседаний рабочей группы при Администрации Президента РФ по координации и оценки работы с обращениями граждан, а так же обеспечить присутствие на видео конференцсвязи под председательством руководителя рабочей группы при Администрации Президента РФ.

Повысить осведомленность граждан о возможности через «Электронную приемную Президента Российской Федерации» (г.Белогорск) передавать свои сообщения в любой форме - письменно или устно. А также по предварительной записи терминал позволяет провести личный прием граждан в режиме видеосвязи с уполномоченным лицом — работником приемной Президента Российской Федерации по приему граждан в Москве.

Необходимо повышать доступность органов исполнительной власти области, к которым направляются обращения, для населения.

Предлагается для решения этой задачи обеспечить систематичное информирование населения о деятельности территориальных органов власти и ведомств по важнейшим социально-экономическим вопросам посредством Интернет-сайтов, различных справочно-информационных систем, средств массовой информации.

Внедрение «электронного» правительства позволит уменьшить временные и материальные затрат граждан при взаимодействии с государством, а также снизить нагрузку на органы государственной власти.

Активно практиковать формы работы с населением как "Прямая линия", интернет-конференция, "Час руководителя", "Телефон доверия", "Горячая линия", "Прямой эфир".

Обеспечить функционирование и развитие электронного справочника на ресурсе ССТУ. РФ (специальное программное обеспечение «Справочные Системы Телефонных Узлов»). Электронный справочник обеспечивает актуальную информацию на ресурсе ССТУ. РФ о руководителях, об основных должностных лицах, о компетенции, почтовых и электронных адресах органов, об имеющихся средствах и каналах связи, графика приема, время приема, места. В настоящий момент информация размещена не в полном объеме, либо не в некорректном виде.

Если решение вопросов, с которыми граждане обратились на личном приеме, не относится к компетенции этих государственных органов, соответствующие должностные лица не рассматривают обращения по существу, но разъясняют гражданам, в какой государственный орган, иную организацию (к какому должностному лицу) им следует обратиться для решения вопросов, изложенных в обращениях. В этом случае электронный справочник на ресурсе ССТУ.РФ просто незаменим.

В большинстве муниципальных районов на территории сельских поселений установлены локальные автоматизированные рабочие места (без возможности выхода в интернет). В связи, с чем подключение автоматизированного рабочего места к сети Единого Справочника не представляется возможным.

Это обусловлено нестабильной связью, отсутствием сети «Интернет», а также с несоответствием технических характеристик ПК к устанавливаемой программе VipNet Client (программное обеспечение).

Начальником Управления, руководителями исполнительных органов власти и главами местного самоуправления осуществлять контроль за корректным и своевременным заполнением электронного справочника.

Нужно принять меры по обеспечению устойчивой сети Интернет, сотовой и телефонной связи. Предоставить льготные условия для осуществления своей коммерческой деятельности операторов связи в малонаселенных районах.

А так же обновление устаревшей технической базы, отвечающей современным требованиям, для поддержки ПО VipNet Client. Стоимость оборудования и программного обеспечения 1 ед – 40000 рублей. Нагрузка на региональный и местный бюджеты.

В целях соблюдения порядка и сроков рассмотрения обращений граждан рекомендуется усилить контроль. На сегодняшний день контроль вышестоящего органа - исключительная гарантия того, что обращение заявителя будет рассмотрено с должным вниманием и своевременно. Поэтому необходимо закрепить конкретные условия постановки обращений на контроль.

Для контроля исполнения предложений, заявлений и жалоб граждан с успехом используется специальное программное обеспечение (ПО). С помощью ПО количество документов, которые могут быть подвергнуты контролю, не ограничено. Высокая скорость обработки информации на компьютере обеспечивает получение актуальных данных о ходе исполнения обращения до истечения срока исполнения, что обеспечивает выполнение поручений в запланированные сроки, т.е. позволяет осуществлять предупредительный контроль. С любой установленной периодичностью могут поступать напоминания, программное обеспечение в случае необходимости может проанализировать и обобщить за определенный период времени работу отдельных структурных подразделений и исполнителей по исполнению обращений граждан.

Можно настраивать сводный отчет о ходе выполнения обращений по различным параметрам. Такое программное обеспечение способствует повышению исполнительской дисциплины, своевременному исполнению обращений граждан.

Существуют типовые программы для ведения контроля сроков исполнения документа на ПК и для ведения контроля и справочной работы с обращениями граждан.

Стоимость такого программного обеспечения – 900 рублей на одно устройство.

Внедрение в работу с обращениями граждан новые информационные технологии, обеспечит гражданину вне зависимости от его местонахождения оперативное обращение в органы местного самоуправления, получение более результативного решения.

Осуществление данных предложений будет способствовать улучшению работы государственных служащих, будет содействовать более качественному рассмотрению обращений заявителей, улучшению качества ответов, сокращению сроков рассмотрения. Это должно привести к снижению повторных обращений (как основной признак недоброкачественной работы некоторых служб), исполнению обещаний по ранее данным ответам и, в общем, укрепит имидж государственной власти как результативно работающей структуры.

3.2 Направления работы по взаимодействию с информационно – справочной службой приемной Президента РФ в Амурской области

Четырехуровневая система работы с обращениями граждан в Администрации Президента РФ является организационной основой системы обеспечения права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления является.

«Первый уровень - приемная Президента РФ по приему граждан в Москве. Второй уровень - приемные Президента РФ в административных центрах федеральных округов. Третий уровень - приемные Президента РФ в административных центрах субъектов Российской Федерации. Четвертый уровень - терминалы электронной приемной Президента РФ, установленные в городах с населением свыше 70 тыс. человек и удаленные от ближайших приемных Президента Российской Федерации на 100 и более километров.

Мобильная приемная Президента РФ также входит в систему приемных. Мобильная приемная осуществляет выезды в субъекты РФ и муниципальные образования для рассмотрения обращений граждан непосредственно с их участием с использованием переносных и передвижных комплексов.

Рассмотрение обращений (жалоб) на действия или бездействия органов власти и должностных лиц и оперативное реагирование на поступившие обращения являются основными задачами мобильной приемной»³⁶.

Так, в 3 квартале 2014 года в ходе работы выездной Мобильной приемной Президента Российской Федерации организован и проведен личный прием граждан, пострадавших в результате ЧС в 2013 году. По поручению Президента Российской Федерации уполномоченными должностными лицами Администрации Президента Российской Федерации в селе Коврижка Константиновского района принято 6 граждан и в селе Тамбовка Тамбовского района принято 12 граждан.

В июне 2015 года по поручению Президента Российской Федерации в городе Благовещенск работала мобильная приёмная Президента Российской Федерации под руководством начальника Референтуры Президента Российской Федерации Д.Р.Калимулина. На личном приёме принято шестеро жителей города Благовещенск. Поручения, данные губернатору области по итогам личных приёмов, поставлены на контроль Президента Российской Федерации.

Во главе всей системы приемных стоит Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций при Администрации Президента РФ.

Управление осуществляет рассмотрение устных и письменных обращений граждан и организаций, адресованных Президенту РФ и Администрации Президента РФ. А так же обращений, поступивших по информационным системам общего пользования, запросов в виде электронного документа, о предоставлении информации, касающейся деятельности Президента РФ и Администрации Президента РФ. Приемные Президента Российской Федерации в административных центрах субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах федерального округа входят в состав приемной Президента Российской Федерации в федеральном округе.

³⁶ Суркова, С.А. Работа с обращениями граждан в региональной приемной Президента России. / Суркова С.А., Литвинова Л. В. // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. - № 2. – С. 173-195.

В положение о приемной Президента РФ в административном центре субъекта Российской Федерации, находящегося в пределах федерального округа, определены основные задачи данного уровня приемной.

Обеспечение рассмотрения обращений граждан в установленный срок, поступивших в приемные Президента РФ и адресованных Президенту РФ.

Проведение информационно-справочной, методической и аналитической работы, связанной с рассмотрением обращений заявителей, адресованных Президенту РФ.

Осуществление подготовки на основе анализа и обобщения вопросов, поставленных в обращениях заявителей, соответствующих докладов, а также предложений по устранению причин, порождающих обоснованные жалобы заявителей.

«Участие в подготовке и проведении Управлением Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций, а также департаментом по обеспечению конституционных прав граждан аппарата полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе личного приема заявителей в режиме видеоконференцсвязи с Президентом РФ и другими должностными лицами высокого уровня власти»³⁷.

В течение 2015 года по поручению Президента Российской Федерации В.В. Путина в Правительстве Амурской области состоялись 5 личных приёмов в режиме видеоконференцсвязи. Поручения, данные по итогам личных приёмов, поставлены на контроль Президента Российской Федерации.

Для наиболее полного осуществления права граждан на обращение создана «Электронная приемная Президента РФ». Приемная обеспечивает прямую связь с приемной Президента РФ по приему граждан в Москве через сеть терминалов, установленных в городах России.

³⁷ Положение о приемной Президента Российской Федерации в федеральном округе, утвержденное распоряжением Администрации Президента Российской Федерации от 02 октября 2009 г. № 1441 [Электронный ресурс] : офиц. сайт. URL:<http://letters.kremlin.ru> (дата обращения: 03.05.2016)

Терминал «Электронной приемной Президента РФ» обеспечивает передачу обращения в форме электронного документа или в устной форме. А также личный прием по предварительной записи, в режиме видеосвязи с сотрудником приемной Президента РФ по приему граждан в Москве.

Для работы с терминалом необходимо предъявить документ, удостоверяющий личность посетителя. Терминал предоставляет доступ к информации о работе приемных, обзорах обращений и результатов их рассмотрения, а также к нормативно-правовой базе, касающейся обращений.

«Из вышесказанного следует, что на сегодняшний день в России создана система приемных, позволяющая реализовать право на обращения граждан на любом уровне территориального устройства, любом уровне власти. Все составляющие ее элементы важны и обеспечивают эффективное институциональное обеспечение реализации данного права. При этом наиболее приближенным к населению и поэтому заслуживающим особого внимания элементом являются приемные Президента РФ в административных центрах субъекта РФ»³⁸.

Приемная Президента РФ в Амурской области начала свое функционирование с 1 сентября 2011 г. Также на территории области с 2011 года работает терминал электронной приемной, расположенный в городе Белогорске.

На основании нормативно-правовой базы специалист Информационно-справочная служба приемной Президента РФ в Амурской области осуществляет деятельность приемной. Организует личный прием граждан совместно с Управлением по работе с обращениями граждан аппарата губернатора и Правительства области с различными должностными лицами. Осуществляет организацию и контроль своевременного и качественного рассмотрения обращений. Производит учет, обобщение и анализ поступивших обращений.

³⁸ Суркова С.А., Литвинова Л. В. Работа с обращениями граждан в региональной приемной Президента России. // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. - № 2. – С. 173-195.

В сферу его обязанностей входит выявление тенденций, подготовка выводов, информации, предложений по необходимым действиям. А также формирование запросов по актуальным темам, анализ полученной информации. По результатам своей работы осуществляет подготовку служебных записок, направляет информацию в округ.

Специалистом при исполнении своих обязанностей осуществляется взаимодействие с департаментом по обеспечению конституционных прав граждан аппарата полномочного представителя Президента РФ в ДФО, Правительством Амурской области и территориальными отделениями федеральных органов исполнительной власти.

Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций осуществляет методическое обеспечение деятельности приемной Президента РФ в Амурской области, направленное на повышение качества работы с обращениями граждан.

Для этих целей специалист приемной Президента РФ в Амурской области в своей работе использует типовой общероссийский тематический классификатор обращений граждан и методические рекомендации, которые можно обозначить как основные регламентирующие документы Приемной.

Приемной обращения, содержащие важные и значимые вопросы, а также вопросы, связанные с прямым нарушением прав граждан, ставятся на контроль.

А так же организуются личные приемы граждан. Информация о дате и месте проведения личных приемов руководителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти размещена на стенде, расположенном в здании Правительства Амурской области в Управлении по работе с обращениями граждан аппарата губернатора области и Правительства области.

По информации, предоставленной территориальными органами федеральными органами исполнительной власти Амурской области в целях совершенствования работы с письменными и устными обращениями граждан организаций и общественных объединений, а также принятия мер,

направленных на устранение причин и условий, способствующих нарушению прав граждан проводятся мероприятия по заполнению отчета о результатах рассмотрения каждого обращения, поступившего на имя руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти Амурской области.

Также ведется учет обращений граждан, принятых на личном приеме руководителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти Амурской области в приемной Президента Российской Федерации по Амурской области, что влияет на результативность работы с обращениями граждан.

В территориальные органы исполнительной власти Амурской области информационно-справочной службой приемной Президента Амурской области направлены методические рекомендации с ссылкой на Федеральный закон от 02 мая 2006 г. №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», для организации эффективной работы с обращениями граждан.

На совещаниях при руководителях территориальных органов федеральных органов исполнительной власти Амурской области регулярно рассматриваются результаты работ с обращениями граждан с целью снижения случаев некачественного рассмотрения обращений граждан, организаций и общественных объединений и уменьшения количества повторных жалоб.

Организована работа по приему письменных обращений от граждан, организаций и общественных объединений в электронном виде.

Повторные обращения, поступившие в приемную Президента Российской Федерации в Амурской области направляются для рассмотрения по компетенции высшим должностным лицам области и руководителям федеральных органов власти области для принятия решения по существу поставленных вопросов и подготовки ответа заявителям в установленный законом срок.

По взаимодействию с информационно – справочной службой приемной Президента РФ в Амурской области предлагается произвести совместную работу Управления со специалистом приемной по увеличению количество личных приемов граждан.

Необходимо принять активные меры по активизации личных приемов граждан руководителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в приемной Президента Российской Федерации в Амурской области и в структурных подразделениях.

А так же осуществлять выездные личные приемы в отдалённые районы области, где гражданам будут даваться необходимые разъяснения и консультации на интересующие вопросы, которые входят в компетенцию территориального органа федерального органа исполнительной власти Амурской области. Данная организованная работа в ряде государственных органов Амурской области позволит снизить большое количество жалоб граждан.

В 2013 году из 473 обращений поступивших в приемную Президента Российской Федерации в Амурской области, проведено 52 личных приемов граждан (11 % от общего числа обращений). В 2014 году в приемной Президента РФ в Амурской области проведено 107 личных приемов (43,7 %) из 245 обращений, количество проведённых личных приемов в сравнении с 2013 и 2015 годами высоко в связи с работой мобильной приёмной Президента РФ. В 2013 году проведено 36 личных приемов (27 %) из 133 поступивших обращений.

А так же совместно с Управление осуществлять взаимодействие со средствами массовой информации по организации работы с обращениями в Правительстве области, освещению наиболее актуальных вопросов, поступивших от жителей.

3.3 Использование новых технологий обратной связи граждан с органами государственной власти

Сегодняшний этап развития общества определяется усиленной информатизацией всех областей его жизнедеятельности. Поэтому можно говорить о необходимости широкого использования новых технологий по всем курсам развития общества, особенно в области государственного управления. Для повышения результативности работы органов власти использование новых технологий предоставляют существенно новые возможности.

Сейчас связь в мире реализуется моментально и от органов государственной власти ожидают такой же. Стоящая перед государственными структурами задача это достичь скорости работы и образца качества, которые существуют в других областях. Например, в частном бизнесе, при этом сохранив характерные особенности государственных служб.

А для удовлетворения потребностей граждан должны быть найдены целесообразные и эффективные пути.

Необходимо повышение качества и доступности государственных услуг, развитие взаимодействия органов власти и граждан на основе современных информационных технологий.

Все большее число услуг региональные органы власти и муниципальные предоставляют через интернет и другие каналы: интерактивное цифровое телевидение, центры телефонного обслуживания и общедоступные интернет-киоски. Важным элементом политики оказания услуг является предоставление онлайн услуг, конечно же, с учетом потребностей граждан. Время и канал получения услуг граждане сами могут выбирать на свое усмотрение. Новые технологии стали неотделимой частью функционирования органов власти.

Широкий круг задач стоит перед органами государственной власти. От необходимости повышения результативности своей деятельности до совершенствования качества услуг, которые предоставляются. Органы государственной власти всех уровней стремятся оправдать ожидания граждан, которые ждут от государства подъем качества и уровня услуг. Большинству граждан совершенно безразлично, на каком уровне власти будут приниматься

решения, влияющие на их жизнь, кто будут оказываться услуги. Имеет значение в таком случае только результат.

Следует отметить, что государство берет пример с частного бизнеса, способно предложить то, что хочет и ожидает общество, и делает это все более результативно, поэтому происходят изменения в восприятии людей. Для оправдания ожиданий граждан, предоставления комплексных услуги через различные каналы по их собственному усмотрению, муниципальные, региональные и федеральные органы власти должны иметь возможность безопасно обмениваться информацией. Улучшение качества услуг и выполнения курка повышения осведомленности и более обоснованного принятия решений требует роста качества слияния между информационными и профессиональными подразделениями государственных учреждений. Если не будет такого соединяющего элемента как внутри отдельных властных структур, так и в рамках всего государственного сектора эффективность онлайн-услуг для пользователей будет низкой.

Органы власти для защиты конфиденциальности, целостности и доступности своих информационных систем должны использовать передовые подходы, обеспечивающие соблюдение требований закона.

Учитывая современные способы обработки информации обеспечение возможности совместной работы и обмена информацией для подразделений как региональных властей или муниципальных, так и для других уровней управления, представляет собой крайне сложную задачу. Безусловно, преимущества перехода на систему, где информация организована в соответствии с установленными региональной или муниципальной властью правилами и хранится в цифровом виде, могут быть огромными.

Полюса смещаются с управления и поддержки существующей инфраструктуры, на разработку и запуск новых проектов, которые направлены на благо самого учреждения и граждан, которым оно служит.

Так, одной из новых технологий можно назвать проведение личных

приемов граждан, с использованием специального программного обеспечения, в режиме видео – конференцсвязи и аудио связи (защищенная сеть ОДПГ).

В ходе такого приема граждане смогут получить от уполномоченных лиц государственных органов и органов местного самоуправления ответов по существу поставленных вопросов в обращениях.

Целью данного мероприятия являются обеспечения функционирования системы личного приема граждан, обеспечивающей права граждан, пришедших на личный прием в любую приемную Президента Российской Федерации, любой государственной орган, любой орган местного самоуправления на получение ответов. В режиме видеосвязи, аудио связи и иных видов связи, от государственных органов и органов местного самоуправления, в компетенцию которых входит решение поставленных при личных обращениях вопросов, на базе специального программного обеспечения по проведению личного приема и приема в режиме видео-конференц-связи, видеосвязи, аудио связи и иных видов связи.

Защищенная сеть (ЗС) ОДПГ является мульти сервисной системой информационного обмена аудио, видеоинформацией и электронными данными в реальном режиме времени. Сеть способна обработать обращения граждан, организаций и общественных объединений в государственных органах и органах местного самоуправления.

Защита данных ЗС ОДПГ, передаваемых по каналам сети связи общего пользования, обеспечивается применением технологии виртуальной частной сети (VPN-сети), реализованной с помощью сертифицированных ФСБ России средств защиты ViPNet.

Каждая региональная VPN-сеть имеет собственный узел управления, который состоит из:

- автоматизированного рабочего места (АРМ) на базе программного комплекса (ПК) ViPNet Administrator, обеспечивающего конфигурирование VPN-сети и подключение АРМ пользователя к защищенной сети ОДПГ;

- криптошлюза - программно-аппаратного комплекса ViPNet Coordinator nWIOOO/2000, обеспечивающего защиту каналов связи.

Процедура приема граждан посредством видео конференцсвязи основывается на процедуре проведения общероссийского дня приема граждан, только осуществляется в регулярном режиме.

Рассмотрим на примере приемной Президента Российской Федерации в Амурской области. В данном помещении уже есть необходимые технические составляющие (автоматизированное рабочее место и программно аппаратный комплекс). Для записи на видео прием необходимо заранее обратиться в Управление лично или по телефону, а так же эта возможность может быть реализована на сайте Правительства Амурской области, где будет осуществлена запись на ближайший день приема интересующего должностного лица.

В назначенную дату и время гражданин является в приемную Президента РФ в Амурской области, где осуществляется видео прием. Вопросы могут решены в ходе беседы, или уполномоченное должностное лицо дает поручения.

В результате приема, ответ гражданину фиксируется либо устно, либо письменно с согласования заявителя.

Данное мероприятие очень интересно реализовать в отдаленных районах области. Так, жителям этих районов не нужно будет выезжать для личного приема в г. Благовещенск. Обратившись в орган местного самоуправления, гражданин может напрямую задать свой вопрос главе региона, председателю Правительства, руководителям исполнительных органов власти, посредством видео конференцсвязи.

Таким образом, можно повысить количество личных приемов, а как следствие более эффективное решение вопросов. Лояльность граждан к власти так же возрастет.

В этом направлении можно использовать опыт соседних регионов. С апреля 2016 года в Хабаровском и Приморском краях осуществляется на постоянной основе личный прием граждан обратившихся в приемную

Президента РФ, с использованием специального программного обеспечения по проведению личного приема в режиме видео конференцсвязи, используемом в ходе проведения общероссийского дня приема граждан. Видеосвязь осуществляется для получения от уполномоченных лиц государственных органов и органов местного самоуправления ответов по существу поставленных вопросов в устном обращении, вопросов, решение которых входит в компетенцию органов находящихся на территории вышеуказанных регионов.

Для реализации этой программы необходимо развивать каналы связи, интернет, телефонная сеть. До сих пор во многих отдалённых районах нет мобильной связи, отлаженной работы сети интерне.

Руководители муниципальных образований и территориальных органов власти должны понимать всю важность реализации проекта. На их плечи должно быть возложено внедрение данного проекта в работу.

С открытием новых технологий все становится намного проще. Мы проживаем в слабо населенной области, но это не выход сидеть, сложа руки и жаловаться на отсутствие инфраструктуры. Проблему нужно решать изнутри - именно из мелочей, на которые не обращают внимания. В каждом населенном пункте, где имеются проблемы с доступом в сеть, можно установить терминалы, которые имеют связь с правительством ежедневно. Где так же можно направить свое обращение, просто приставив свое письмо для сканирования и прямого направления по выбранным подкатегориям, которое направит обращение в независимости от условий: подключен интернет или нет. Этот аппарат прекрасно может работать через спутниковую сеть.

Д.А. Медведев сказал: «Роль государства состоит именно в том, чтобы представительство интересов граждан было обеспечено в полной мере, адекватно было обеспечено»³⁹. Когда устройства реального участия граждан в процессе принятия политических решений станут работать регулярно и

³⁹ Полный текст выступления Дмитрия Медведева на II Гражданском форуме в Москве 22 января 2008 года. Российская газ. – 2008. – 04 января . – С. 3-4

эффективно только тогда можно добиться этого. Когда граждане смогут постоянно пользоваться коммуникационными каналами, одним из которых, весьма значимым, является обращения граждан.

Так использование новых технологий предоставляет возможность для повышения эффективности работы органов государственной власти.

Основной целью информатизации государственных органов является наиболее полное удовлетворение потребностей граждан, повышение эффективности взаимодействия органов власти с населением, а также между собой на основе внедрения новых информационных технологий.

Использование информационных технологий предоставляет значимо новые возможности для повышения эффективности работы органов государственной власти.

Основной целью использования информационных технологий в органах государственной власти является наиболее полное удовлетворение информационных потребностей граждан, повышение эффективности взаимодействия органов власти с населением, а также между собой на основе внедрения новых информационных технологий и телекоммуникаций.

Использование новых технологий позволяет существенно расширить каналы взаимодействия государства и его граждан, повысить качество этого взаимодействия и способствовать тем самым укреплению гражданского общества, построенного на взаимопонимании, учете интересов каждого.

Таким образом, решение задачи развития государственных услуг с использованием новейших достижений в области высоких технологий является одной из важнейших функций государственного управления и должно носить системный, комплексный характер.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обращения граждан в органы государственной власти является одним из основных способов реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 года и ФЗ №59 от 02.05.06года является правовой основой обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления.

В ходе исследования были изучены нормативно правовые основы работы с обращениями граждан.

Согласно ФЗ №59 соответствующие органы, предприятия, учреждения, организации и должностные лица обязаны принимать обращения граждан. А также обязаны получать точные данные относительно фактических и юридических обстоятельств дела и регистрация самих обращений.

Федеральный закон от 05 мая 2006 года №59 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», и разработанные на его основе Законы и Постановления устанавливают некоторые реквизиты обращений граждан.

Обращения могут подаваться как в устной, так и в письменной форме.

Как письменные, так и устные обращения обладают одинаковой юридической силой, поэтому форма не имеет юридического значения.

При рассмотрении обращений граждан органы государственной власти и должностные лица должны внимательно разбираться в их содержании. При необходимости запрашивать нужные документы, направлять сотрудников на места для проверки, рассматривать обращения совместно с иными органами власти.

По предложениям, заявлениям и жалобам принимать обоснованные решения и обеспечивать своевременное и правильное исполнение этих решений. Сообщать гражданам в письменной или устной форме о решениях, принятых по их обращениям, а в случаях их отклонения указывать мотивы. Необходимо разъяснить порядок обжалования. Регулярно анализировать и

обобщать обращения по типам: предложения, заявления и жалобы граждан. С целью своевременного выявления и устранения причин, порождающих нарушения прав и охраняемых законом интересов граждан, изучения общественного мнения, совершенствования работы органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций.

Были определены исторические этапы развития института обращений граждан. Институт обращений граждан в России имеет длительную историю. Он прошел свой путь развития вместе со становлением российского государства, начиная с челобитных и заканчивая современным пониманием обращений с конкретными требованиями к его виду и содержанию.

Опираясь на теоретико правовое исследование, был проведен анализ деятельности Управления по работе с обращениями граждан в аппарате губернатора и Правительства Амурской области.

В ходе анализа были выявлены проблемы. Для решения проблем были предложены направления по совершенствованию для того что бы максимально реализовать тот огромный потенциал, который заложен в институте обращений граждан.

Следует укрепить гарантии качественного и своевременного рассмотрения обращений граждан. Установить и точно регламентировать ответственность за нарушения в этой сфере, при этом стоит сочетать различные формы ответственности. Развивать практику выездных приемов, для более оперативного и полного рассмотрения вопросов, уделять внимание обучению сотрудников, повышению их квалификации, а так же необходимо внедрять новые информационные технологии в работу государственных органов.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Структура аппарата губернатора и Правительства области

- 1 Губернатор области
- 2 Первый заместитель председателя Правительства области
- 3 Заместитель председателя Правительства области
- 4 Заместитель председателя Правительства области - министр лесного хозяйства, природных ресурсов и пожарной безопасности области
- 5 Руководитель аппарата губернатора области и Правительства области
- 6 Советник губернатора области
- 7 Помощник губернатора области
- 8 Старший специалист 1 разряда - секретарь приемной губернатора области
- 9 Специалист 1 разряда - секретарь приемной губернатора области
- 10 Советник первого заместителя председателя Правительства области
- 11 Референт первого заместителя председателя Правительства области
- 12 Советник заместителя председателя Правительства области
- 13 Референт заместителя председателя Правительства области
- 14 Специалист 1 разряда - секретарь руководителя аппарата губернатора области и Правительства области
- 15 Специалист 1 разряда - секретарь заместителя председателя Правительства области
- 16 Старший специалист 1 разряда - секретарь заместителя председателя Правительства области
- 17 Заместитель руководителя аппарата губернатора области и Правительства области - начальник управления протокола
- 18 Заместитель руководителя аппарата губернатора области и Правительства области - начальник управления государственной гражданской службы

Продолжение ПРИЛОЖЕНИЕ А

Структура аппарата губернатора и Правительства области

- 19 Заместитель руководителя аппарата губернатора области и Правительства области - начальник управления защиты государственной тайны губернатора области
- 20 Ведущий консультант-ответственный секретарь комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве области
- 21 Уполномоченный по правам ребенка в области
- 22 Делопроизводитель
- 23 Отдел правовой работы и государственного заказа
- 24 Пресс-служба губернатора области
- 25 Хозяйственный отдел
- 26 УПРАВЛЕНИЕ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЫ
ГУБЕРНАТОРА ОБЛАСТИ
- 27 Служба специальной документальной связи
- 28 Служба режима секретности
- 29 Служба воинского учета и бронирования граждан, пребывающих в запасе
- 30 Служба по взаимодействию с органами государственной власти области и органами военного управления (территориальная оборона)
- 31 Отдел технической защиты информации
- 32 Мобилизационный отдел
- 33 ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ
- 34 Отдел бюджетного учета и отчетности
- 35 Планово-финансовая служба
- 36 КОНТРОЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
- 37 Контрольный отдел
- 38 Отдел проверок и анализа исполнения поручений
- 39 УПРАВЛЕНИЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА И ДОКУМЕНТООБОРОТА

Продолжение ПРИЛОЖЕНИЕ А

Структура аппарата губернатора и Правительства области

- 40 Канцелярия
- 41 Отдел лингвистической экспертизы и регистрации
- 42 УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ
- 43 Отдел гражданской службы и обучения кадров
- 44 Отдел кадров и наград
- 45 УПРАВЛЕНИЕ ПРОТОКОЛА
- 46 Отдел информационно-технологического обеспечения
- 47 Протокольный отдел
- 48 Служба планирования и сводной информации
- 49 УПРАВЛЕНИЕ ПО РАБОТЕ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН
- 50 Служба приема граждан
- 51 Служба письменных обращений граждан

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Структура Управления по работе с обращениями граждан

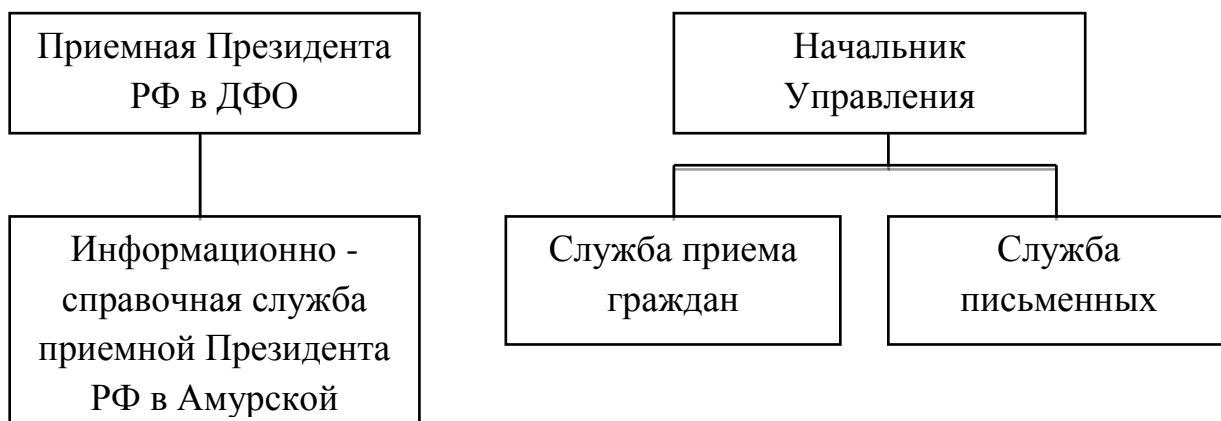


Рисунок Б - Структура Управления по работе с обращениями граждан

ПРИЛОЖЕНИЕ В

Показатель активности населения муниципальных районов и городских округов за 2015 год в сравнении с 2014 годом. Показатель активности по РФ в 2014 году – 8,9, в 2015 году – 9,2 (количество обращений на 1000 человек).

	Удельный показатель в 2014 году (общий областной 6.6)	Удельный показатель в 2015 году (общий областной 7.0)	Изменение показателя активности населения
г.Благовещенск	6,5	7,8	+1,3
г.Белогорск	4,0	5,2	+1,2
г.Зея	5,0	7,1	+2,1
г.Райчихинск	5,0	5,4	+0,4
пгт. Прогресс	1,5	6,3	+4,8
г.Свободный	11,3	6,1	-5,2
г.Тында	10,1	9,4	-0,7
пгт. Углегорск	1,3	3,4	+2,1
г.Шимановск	5,0	4,1	-0,9
Архаринский район	5,9	4,4	-1,5
Белогорский район	4,1	5,9	+1,8
Благовещенский район	13,7	9,3	-4,4
Бурейский район	7,6	8,0	+0,4
Завитинский район	4,2	6,9	+2,7
Зейский район	4,4	7,7	+3,3
Ивановский район	11,1	6,3	-4,8
Константиновский район	4,0	4,6	+0,6
Магдагачинский район	6,9	5,0	-1,9
Мазановский район	11,7	6,9	-4,8
Михайловский район	4,8	5,4	+0,6
Октябрьский район	7,2	5,1	-2,1
Ромненский район	2,2	3,6	+1,4
Свободненский район	5,8	3,3	-2,5
Селемджинский район	2,5	7,0	+4,5
Серышевский район	6,5	4,4	-2,1
Сковородинский район	6,8	5,3	-1,5
Тамбовский район	12,5	9,4	-3,1
Тындинский район	10,7	3,4	-7,3
Шимановский район	1,2	3,0	+1,8